

5 Romers rätt – en strategi för romer i Sverige

Vårt förslag: 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 icke-romska 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. Sekretariatet föreslår också att de resurser som krävs ses som en nödvändig investering för att bryta ett utanförskap som är dyrt för samhället men än mer kostsamt för individen.

5.1 Sammanfattning

Romers exkludering är inget nytt fenomen, inte heller utredningar med syfte att förbättra romers situation. Perspektivet har alltid tidigare varit majoritetssamhällets hantering av ”den andre”. Skulden för den uppkomna marginaliseringen har tidigare 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*.

Vi kan konstatera att romers rättigheter har kränkts genom historien och att de fortfarande inte är tillgodosedda, vare sig de grundläggande mänskliga rättigheterna eller de rättigheter som följer av deras minoritetsstatus.

Skuldbördan för detta historiska mönstret och för den aktuella situationen finns hos statsmakten och dess institutioner, inte hos offren, romerna.

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.

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 överbygga 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.

Strategin behöver anförtros en motor, en institution som inte är permanent men ändå långsiktig. Som inte är en myndighet för romska frågor utan ett samordningsorgan mellan de instanser som ansvarar för romastrategins olika delar. Som inte är en bidragsgivande instans men ändå har ett avgörande inflytande på hur roma-medlen används. Som inte är ett renodlat myndighetsorgan,

inte heller en romsk representation utan ett organ byggd på samrådsprincipen. Som inte ansvarar för de minoritetspolitiska målen men för att främja romers mänskliga rättigheter. Som ökar romers delaktighet men inte ersätter en romsk egen representation.

5.2 Bakgrund

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 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.

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 om cirka 50 000 personer.

Så är situationen i dag och så var situationen då delegationen fick i uppdrag 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 skall kunna förbättras.

5.3 En strategi för romer i Sverige

Delegationen har ställt upp tre mål för en nationell strategi som inom en generation ska förbättra romernas livsvillkor i samhället så att de kan jämföras med majoritetsbefolkningens.

Strategin har tre övergripande mål:

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

De tre målen hänger nära samman. Ett kan inte genomföras utan de andra två. Alla krävs för att garantera romers mänskliga rättigheter.

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 välfärds-klyftan. 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.

Delegationen föreslår att uthålligheten anförtros ett sekretariat som bygger på en samrådsmodell och att fyra regionala sekretariat underställda det centrala sekretariatet även ska inrättas.

5.3.1 Att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper

Många romer i Sverige befinner sig i ett starkt utanförskap. En majoritet av romer i Sverige saknar komplett grundskoleutbildning och fotfäste på arbetsmarknaden. Delegationen erfar att medellivslängden är lägre, bostadsstandarden är sämre och diskrimineringen på arbetsmarknaden, bostadsområdet och i det offentliga rummet är större för romer än för någon annan grupp i samhället.

Det råder således ett välfärdsgap mellan romer och andra svenskar. Grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter som rätt till utbildning, bostad och har genom århundradena förnekats romer även när de förverkligats för andra grupper, och ända in i modern tid.

Välfärdsgapet är så allvarligt att man kan förutsäga att barn som föds i en romsk familj i Sverige i dag sannolikt inte kommer att få en fullständig grundskoleutbildning, inte kommer att kunna få ett fotfäste på arbetsmarknaden och kommer att dö tidigare än sina generationskamrater.

Denna situation är oacceptabel, inte minst ur ett mänskliga rättighetsperspektiv. Den har skapats dels historiskt genom en aktiv och medveten marginalisering av romer från samhällets sida med rötter i en djupgående antiziganism, och dels i modern tid genom en passiv underlåtenhet från statens sida att garantera mänskliga rättigheter för romer. Situationen har också ett inslag av missriktad statlig välvilja, som när möjligheten att bli bofast kombinerades med ett offentligen uppmuntrat bidragsberoende som ersättning för de traditionella yrken och försörjningsmodeller romer tvingades överge i och med bofastheten.

I viss utsträckning ter sig den sociala och ekonomiska situationen mindre dramatisk för de romer som räknar sig till resandegruppen. Delegationen erfar att utanförskapet har en annan karaktär: bofastheten har äldre rötter, vilket gör att graden av integration är högre men också graden av assimilation. Då romer som räknar sig som resande i högre grad än andra romer har levt i nära kontakt med majoritetssamhällets institutioner eftersom de i högre utsträckning varit helt eller delvis bofasta, har trakasserierna och förföljelserna också sett delvis annorlunda ut.

Tvångsomhändertagande av barn, tvångssteriliseringar, utsatthet i skolan och i bostadsområden och inom rättsväsendet är en påtaglig och levande del av både enskilda individers personliga historia och gruppens historia. Delegationen erfar att det sociala stigma det historiskt inneburit att tillhöra resandegruppen lett till att många valt att inte tala om sin bakgrund, inte använda sitt språk eller ens berätta för nästa generation om sitt ursprung. En parallell kan här ses med de judar som efter att ha överlevt Förintelsen valde att skydda sina barn genom att dölja sin etniska identitet i rädsla för nya förföljelser. Bo Hazell i tidskriften *É Romani Glinda* januari 2008:

För att skydda sina barn har många resande tigit om sin historia. För om barnen själva inte vet något om sitt ursprung kan inte heller klass- och skolkompisar känna till deras bakgrund. Och då slipper de höra glåpord som "tattare", "tattarunge", och "tattarpack".

Situationen kan inte reformeras bort med hjälp av enstaka projekt, vilket hittills varit strategin. Det behövs mer kraftfulla åtgärder för att driva och lyckas med ett förändringsarbete: en tydlig politisk målsättning som startnyckel, ett sekretariat som motor och resurser som bränsle för arbetet.

Delegationen har formulerat mål för de områden vi bedömt som anser ska ingå i en strategi för romer i Sverige. Vi presenterar målen i avsnitten nedan. För vart och ett av de områden vi aktualiserar – rätt till delaktighet och inflytande, rätt till utbildning, rätt till arbete, rätt till bostad, rätt till hälsa och social välfärd, rätt till språk, rätt till kultur, rätt att inte bli diskriminerad och försoning – presenterar vi våra förslag. I kapitel 6–14 ger vi bakgrunder och utvecklar vår argumentering för de olika förslagen.

Rätt till delaktighet och inflytande

- Romer ska ta plats som fullvärdiga medborgare i Sverige.
- Romers delaktighet i och inflytande över samhället ska säkerställas.
- Fler romer ska rösta.
- Fler romer ska bli förtroendevalda.
- En ny generation romska aktivister ska kunna etablera sig.
- Romska föreningar ska ha fler medlemmar och bättre organisatorisk förmåga, i högre grad kunna utgöra mötesplatser för romer och bidra till att romer deltar mer i samhället.
- Kommuner med romer bland sina invånare ska ha stabila samrådsformer.
- Det ska finnas nationella och regionala samrådsorgan för romer
- Alla myndigheter som hanterar frågor som rör romer ska ha permanenta mekanismer för samråd med romer.
- Forum för romsk egenmakt ska skapas, i första hand för kulturfrågor.
- Romer ska ha en egen representation som kan tala för romer som minoritetsgrupp och som kan vara organ för självstyre.

Romer måste ta ledningen och makten över sina liv. Det förutsätter både egen romsk organisering, att romer har förutsättningar att delta i politik och samhällsliv och att samhället garanterar former för romskt inflytande.

Vi ser att den utveckling som ska säkerställa romernas rätt till delaktighet och inflytande är beroende av romska ledare och nya generationer romska aktivister. De åtgärder vi förordar är:

- Att Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att etablera ”Engagemangsguider” för unga romer för att stödja unga romers delaktighet, inflytande och etablering i samhället.
- Att uppdra åt Ungdomsstyrelsen att etablera en romsk ungdomsledarakademi.
- Att länsstyrelsen i Stockholm ges i uppdrag att verka för ökat romskt deltagande i politiken, såväl röstdeltagande som aktivt deltagande i politiska partier och ökad representation som

- förtroendevalda. I uppdraget ska ingå att inleda en dialog med riksdagspartierna om hur romskt politiskt deltagande kan öka.
- Att ett särskilt demokratistödsanslag inrättas till länsstyrelsen i Stockholm, för stöd till ökat romskt politiskt deltagande.
 - Att länsstyrelsen i Stockholm uppdras att i samråd med romska föreningar upphandla ett program i syfte att öka romers valdeltagande och därvid öppna möjligheten också för internationella organisationer att lämna anbud.
 - Att det till det ekonomiska stödet till romska civilsamhällesorganisationerna kopplas ett organisatoriskt stöd så att föreningslivet kan utvecklas ytterligare.
 - Att Folkbildningsrådet uppdras att anordna utbildning i föreningsteknik samt ge rådgivning till romska föreningar.
 - Att regeringen, via det föreslagna sekretariatet för romska frågor, fortsätter 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.
 - Att det föreslagna sekretariatet för romska frågor, till dess att en romsk representation existerar, fyller rollen som nationellt samrådsorgan i enlighet med Europarådets ramkonventions krav på samråd och delaktighet för minoriteter.
 - Att sekretariatet för romska frågor uppdras att följa upp bildandet av lokala eller kommunala samrådsorgan.

Rätt till utbildning

- Alla romska barn ska ha grundskolekompetens.
- Lika många romska ungdomar som genomsnittet i riket ska slutföra gymnasiestudier.
- Lika många romska ungdomar som genomsnittet i riket ska studera på högskolenivå och få universitetsexamina.
- Alla vuxna romer som inte har grundskolekompetens ska kunna skaffa sig det utan ekonomiska eller andra hinder.
- Alla romer ska kunna läsa och skriva.

Utbildning är det enskilt viktigaste området i en nationell strategi för romer. Ingen förändring kan komma till stånd om inte romska barn får möjlighet att som ett minimum uppnå grundskolekompetens. Samhällsdeltagande, möjligheter på arbetsmarknaden, hälsosituationen och kunskapen om sina rättigheter – det mesta hänger på att romers rätt till utbildning kan tillgodoses.

Den viktigaste och självklara åtgärden som krävs är att skolans huvudmän tar sitt ansvar för att skolplikten i praktiken blir en plikt för skolan och en rätt för eleverna. Utöver detta konstaterande anvisar vi följande åtgärder:

- Att Statens skolinspektion får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska modersmålsundervisning i förskola/förskoleklass, grundskola samt studiehandledning för elever med romsk språk- och kulturbakgrund.
- Att Skolverket får i uppdrag att i samråd med romska företrädare göra en beskrivning och analys av situationen för romska barn i förskola/förskoleklass.
- Att ett statsbidrag inrättas för att kommunerna i samråd och samarbete med den romska minoriteten i kommunen ska kunna genomföra olika åtgärder och insatser inom förskola/förskoleklass samt grundskolan i syfte att förbättra den romska minoritetens utbildningssituation, till exempel anställa romska lärarassistenter.
- Att Diskrimineringsombudsmannen får i uppdrag att i samverkan med Barn- och elevombudet, Barnombudsmannen och Arbetsmiljöverket leda en sammanhållen insats för att skapa trygga förhållanden för romska barn i skolan.
- Att ett statsbidrag inrättas för kompetenshöjande utbildningsinsatser för kommunalt anställd personal med romsk språk- och kulturbakgrund.
- Att Statens skolinspektionen får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska måluppfyllelsen vad gäller grundskolekompetens för elever med romsk språk- och kulturbakgrund och kommunernas stöd åt de romska eleverna.
- Att ett statsbidrag inrättas för utbildningsanordnare inom studieförbund, folkhögskolor samt kommunala vuxenutbildningar för utbildningar anpassade för elever med romsk språk- och kulturbakgrund

- Att möjligheterna till avskrivning av studiemedelsskulder för grundvux-studier för personer med romsk språk- och kultur-bakgrund utreds i särskild ordning. Uppdraget ska även omfatta att utreda vilka möjligheter det finns till full bidragsfinansiering av grundvux-studier för personer med romsk språk- och kultur-bakgrund.
- Att ett särskilt statsbidrag inrättas för produktion av läromedel i romani chib för alla nivåer inom skolväsendet. Språkrådet och Romska språkkommittén ska i samverkan med Skolverket planera och ansvara för läromedel med rätt nivåer och i tillräcklig omfattning i samtliga varieteter produceras för olika användningsområden.

Rätt till arbete

- Fler romer ska kunna försörja sig själva.
- Diskriminering av romer på arbetsmarknaden ska upphöra.
- Fler romer ska starta och driva företag.
- Fler romer ska vara anställda inom stat och kommun.
- Romska kvinnor ska ha bättre förankring på arbetsmarknaden,
- Arbetslösheten bland romer ska inte avvika från arbetslösheten i genomsnitt.
- Romska ungdomar ska vara lika etablerade på arbetsmarknaden som ungdomar i genomsnitt.

Den omfattande diskrimineringen av romer på arbetsmarknaden och svårigheterna att etablera sig när man har en undermålig skolunderbyggnad fungerar som två stora slussar in i ekonomiskt och socialt utanförskap. Delegationen ser rätten till arbete som ett nyckelområde i den nationella strategin för romer, och föreslår:

- Att samhället tar sitt fulla ansvar för uppföljningen av romska ungdomars övergång från utbildning till arbete och att särskilt uppmärksamma behovet av stöd under den övergångsfasen
- Att arbetsförmedlingen får i uppdrag att särskilt uppmärksamma unga romers situation på arbetsmarknaden
- Att ett statsbidrag inrättas för att kommunerna i samarbete med arbetsförmedlingen utarbetar och genomför långsiktiga åtgärds-

program för romska ungdomars etablering på arbetsmarknaden i form av mer eller mindre permanenta program som avses fungera under minst 20 år.

- Att arbetsförmedlingen hanterar dessa bidrag i samråd med sekretariatet för romska frågor, som har i uppdrag att fungera som motor och ansvarigt organ för dessa processer, samt rapportera resultatet tillbaka till regeringen.
- Att det i utformandet av åtgärdsprogrammen beaktas möjligheten att inrätta särskilda mentorer/brobyggare som fungerar som extra stöd och brygga mellan de romska ungdomarna och samhällets stödfunktioner.
- Att det i utformandet av åtgärdsprogrammen beaktas att praktikplatser är ofta en ingång till anställning.
- Att Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att utveckla modellen Navigatorcentrum för att särskilt beakta romska ungdomars behov.
- Att Ungdomsstyrelsens verksamhet med yrkesinriktat mentorskap ska utökas med ett särskilt uppdrag för unga romer i syfte att underlätta deras etablering i arbetslivet
- Att Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att ge stöd till organisationer inom civil sektor och branschorganisationer som vill utveckla mentorskap för unga romer i syfte att underlätta unga romers etablering i arbetslivet.
- Att det sker en koppling mellan romers utanförskap på arbetsmarknaden och det urbana utvecklingsarbetet och att detta tydliggörs i den förordning om urbant utvecklingsarbete som planeras ersätta den nu gällande förordningen.¹
- Att regeringen inom ramen för en eventuell fortsättning av satsningen på kvinnligt företagande öronmärker medel framförallt till Folkbildningsrådet för stöd till romska kvinnor i att starta egen verksamhet och stöd till kvinnliga egenföretagare med låg utbildningsnivå.
- Att regeringen i samband med översynen av direktiven för EU:s strukturfonder för perioden 2014–2020 verkar för att man inom

¹ Nu gällande förordning trädde i kraft den 1 juli 2008 och gäller till utgången av 2010.

- ramen för strukturfonderna utvecklar program för mikrokrediter till romska kvinnor.
- Att regeringen tar initiativ till ett högnivåmöte med kommissionen för att kunna diskutera hur Sverige kan använda sig i högre utsträckning av strukturfonderna för att förbättra romers situation bland annat på arbetsmarknaden.
 - Att regeringen i samband med översynen av direktiven för fonderna verkar för att de blir mer flexibla och mer tillgängliga för romer och organisationer som arbetar med romer och att insatserna kan löpa över ett antal år och förnyas så att strukturfonderna i realiteten kan utgöra ett viktigt stöd för de nationella regeringarnas strategier för romer och för att häva romers utanförskap.
 - Att Tillväxtverket ges i uppdrag att utarbeta ett nationellt program för romers företagande, där hälften av medlen avsätts för kvinnoinriktade insatser.
 - Att Tillväxtverket i samband med detta uppdras att genomföra en kartläggning av hur entreprenörskapet och egenföretagandet ser ut bland romer samt beskriva framgångsfaktorer för entreprenörskap och nyföretagande.
 - Att fortsatt stöd utgår till projekt för romska kvinnors situation på arbetsmarknaden och kvinnligt entreprenörskap i enlighet med det projektstöd som nu administreras av Folkbildningsrådet.
 - Att samtliga dessa åtgärder sker i samarbete med romer och om möjligt med anställda romer i programmen.

Rätt till bostad

- Romer ska ha en bostadsstandard som överensstämmer med genomsnittlig standard i riket.
- Diskriminering av romer hos allmännyttiga och privata bostadsbolag ska upphöra.
- Diskriminering av romer vid köp av lägenheter i t.ex. bostadsrättsföreningar ska upphöra.

De kommunala bostadsbolagen och privata hyresvärdarna måste uppmärksamma de romska gruppernas förutsättningar. I kommuner med många romska invånare bör man arbeta med en samhällsplanering som analyserar problemen och underlättar romernas möjligheter att stabilisera sin ekonomi för att kunna hitta långsiktiga lösningar.

Eftersom bostadsproblemen hör så tätt samman med arbetsmarknadsfrågorna bör kommunernas handläggare arbeta med helheten, alternativt i nära samordning mellan olika enheter. Samordningen gynnar också möjligheterna till stabil skolgång för barnen, vilket underlättas om familjerna har ett tryggt boende.

Det bör också finnas förutsättningar för projektering av nya typer av bostäder lämpliga för generationsboende.

Delegationen föreslår:

- Att Institutet för bostads- och urbanforskning ges i uppdrag att beskriva romers bostadssituation i Sverige med förslag till åtgärder

Rätt till hälsa och social välfärd

- Ohälsotalen bland romer ska inte vara högre än genomsnittet.
- Romers medellivslängd ska öka och motsvara genomsnittet i riket.
- Romers tillit till offentlig sjukvård ska öka.
- Bemötandet av romer inom sjukvården ska vara klanderfritt.

Statens folkhälsoinstitut redovisade 2010 ett regeringsuppdrag i rapporten *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* Där konstateras bland annat att romers hälsosituation framförallt beror på en utsatt socioekonomisk situation. En förutsättning för bättre hälsa är att de strukturella problemen med romers ekonomiska och sociala marginalisering upphör. En annan slutsats är att det finns ett tillitsproblem som behöver hanteras, genom att hälso- och sjukvården ökar sin kunskap om minoritetsrättigheter, och genom att romer på olika sätt får hjälp att bygga upp en tillit till hälso- och sjukvården. Delegationen instämmer i den analysen och ställer sig bakom samtliga förslag till åtgärder som Statens folkhälsoinstitut presenterat för att förebygga ohälsa och främja hälsa bland de

nationella minoriteterna. Även Socialstyrelsen har i en rapport till regeringen, *Interkulturellt socialt arbete* konstaterat att det finns brister i hur Individ och Familjeomsorgen arbetar med bl.a. de nationella minoriteterna. Delegationen ställer sig även bakom de förslag Socialstyrelsen lägger i sin rapport. Delegationen föreslår:

- Att samtliga sex förslag som Statens folkhälsoinstitut presenterat till åtgärder för att förebygga ohälsa och främja hälsa bland de nationella minoriteterna genomförs och
- Att man i samband därmed beaktar delegationens tillägg.
- Att delegationens särskilda kommentarer därvid beaktas.
- 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.
- Att de förslag Socialstyrelsen lägger i sin rapport *Interkulturellt socialt arbete* genomförs.

Rätt till språk

- Alla romska barn ska erbjudas modersmålsundervisning.
- Romani chib ska ha lika starkt skydd som minoritetsspråk som de tre regionala minoritetsspråken.
- Utbildning och forskning i romani chib på högskolenivå ska permanentas, institutionaliseras och ges tryggad finansiering.

Språkets betydelse för självkänslan, identiteten och som kulturbärare är mycket viktig inte minst för romska barn och ungdomar, och utgör ett väsentligt område i minoritetsrättigheterna. Delegationen föreslår därför:

- Att lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk revideras så att romani chib får en formellt lika stark ställning som de tre territoriella minoritetsspråken finska, samiska och meänkieli.
- Att den romska språkvården vid Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) byggs ut med ytterligare åtminstone två tjänster.

- Att Högskoleverket får i uppdrag, i tillägg till sitt uppdrag att se över högskoleutbildningar i de nationella minoritetsspråken, att också se över forskningen i romani chib.
- Att Kammarkollegiet får i uppdrag att tillsammans med Tolko- och översättarinstitutet utreda vilka särskilda insatser som behövs för att inrätta ett auktorisationsprov för översättare och tolkar i romani chib, och vilka utbildningsinsatser som blir nödvändiga för att romska tolkar och översättare ska ha förutsättningar att klara provet.
- Att ett statsbidrag införs för kortare studier i romani chib enligt samma modell som i dag finns för kortare studier i alfabetisering i samiska och
- Att revitaliseringsinsatser för de romska varieteterna svensk resanderomani och kaale särskilt stöds.

Rätt till kultur

- Romer ska ha kontroll och inflytande över sitt eget kulturarv.
- Romsk kultur ska bevaras, utvecklas och göras tillgänglig
- Det ska finnas romska kulturinstitutioner och medier med garanterat statligt stöd och tryggad ekonomi.
- Romer och romsk kultur och historia ska vara synliga i det svenska landskapet och på offentliga platser.
- Det ska finnas fler permanenta romska kulturinstitutioner.

För att nå dessa mål krävs åtgärder med en bred kontaktyta mot kulturens olika områden. De åtgärder vi föreslår är:

- Att en nämnd för romsk kultur inrättas med minst hälften romska ledamöter i syfte att skapa en institutionell bas för romsk kultur och kulturarv.
- Att en kulturbudget, procentuellt sett jämförbar med den kulturbudget Sametinget disponerar, avsätts för den romska kulturnämndens verksamhet.
- Att ett permanent statligt basbidrag administrerat av Statens Kulturråd utgår till romska kulturinstitutioner och tidskrifter.

- Att bildandet av ytterligare romska kulturcentra uppmuntras som en del av en regional kulturpolitik, i första hand i Göteborg.
- Att skolbiblioteken används som resurs för romska skolbarn och att de för detta ändamål bör prenumerera på romska tidskrifter samt införskaffa romsk litteratur.
- Att public serviceföretagen SR och SVT uppmanas att utöka sändningstiden för program på romani chib för att i första hand öka utbudet av program för barn och ungdomar.
- Att redaktionen för Radio Romano i likhet med redaktionerna för finska och samiska ges en fristående ställning och en samrådsgrupp bör kopplas till redaktionen.
- Att läns museerna får i uppdrag att synliggöra romernas historia och kultur i respektive län eller region.
- Att förutsättningarna för att resa en staty över Katarina Taikon undersöks.
- Att Romadagen den 8 april inrättas som allmän flaggdag.

Rätt att inte bli diskriminerad

- Respekt för romers mänskliga rättigheter och minoritetsrättigheter ska garanteras.
- Skyldighetsbärare, som berörd personal och förtroendevalda i statliga myndigheter, kommuner och landsting ska känna till minoritetsrättigheterna och samhällets åtaganden gentemot romer.
- Öppen diskriminering av romer på offentlig plats, av näringsidkare, av arbetsgivare och av myndigheter ska upphöra.
- Antiziganistiska attityder och strukturer ska försvagas.
- Bemötandet av romer inom den statliga sfären ska vara klanderfritt.
- Samhällets bild av romer ska ändras.
- Berättelsen om vilka romerna är ska skrivas av romer.
- Romers marginalisering ska upphöra.
- Bemötandet av romer inom rättsapparaten ska vara klanderfritt.

- Romers rättssäkerhet ska inte skilja sig från andra gruppers.

Delegationen föreslår:

- Att en oberoende granskning genomförs för att klargöra samhällets ansvar för rättsväsendets behandling av den familj som omnämns i kapitlet och vilka åtgärder som krävs för att förhindra upprepningar.
- Att fördjupade studier av hur romer behandlats av rättsväsendet över tid genomförs inom ramen för den försoningsprocess vi föreslår och närmare beskriver i kapitel 14.
- Att det ska ingå i sekretariatets för romska frågor uppgifter att initiera, följa upp och fungera som resurscentrum för aktiviteter som syftar till utbildning av skyldighetsbärare.
- Att Diskrimineringsombudsmannen får i uppdrag att inom ramen för sin ordinarie verksamhet bedriva ett kontinuerligt arbete med utbildningsinsatser med särskild inriktning på romer i syfte att öka deras kunskaper om diskrimineringsfrågor och höja deras medvetenhet om sina rättigheter.
- Att regeringen erkänner antiziganism som en särskild form av rasism, och lyfter denna fråga såväl i Europa som internationellt.
- Att Forum för Levande Historia i sitt arbete mot intolerans lyfter fram antiziganismen genom attitydundersökningar och annan utåtriktad verksamhet såsom dokumentation, utställningar och programverksamhet i syfte att långsiktigt påverka attityder mot romer.
- Att Sverige ansluter sig till Europarådets DOSTA!kampanj.

Försoning

Delegationen anser att en försoningsprocess är en absolut förutsättning för att kunna läka förtroendeklyftan mellan den romska gruppen och det svenska majoritetssamhället. De mål vi ställt upp för en försoning mellan den nationella minoriteten romer och majoriteten är att:

- Romer ska få upprättelse för begångna övergrepp.
- Majoritetssamhället ska erkänna historiska övergrepp mot romer.

- Majoritetssamhället ska ta fram en strategi för att förhindra framtida övergrepp.
- Allmänheten ska känna till huvuddragen i romsk historia, framförallt Förintelsen.
- Allmänheten ska känna till de historiska övergreppen i Sverige mot romer.
- En medvetenhet om och skamkänsla över antiziganism ska etableras.
- Romer ska ses och behandlas som individer och fullvärdiga medborgare i samma utsträckning som andra medlemmar av samhället.
- Förtroendeklyftan ska överbryggas.
- Antiziganism och diskriminering ska upphöra.
- Romers mänskliga rättigheter ska garanteras för framtiden.

Vår uppfattning är att det för att dessa mål ska nås krävs:

- Att en sannings- och försoningskommission inrättas för att kartlägga och dokumentera de övergrepp, försummelser 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.
- Att 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.
- Att en historisk analys av perioden 1500–1900 och dess betydelse för övergrepp mot romer i modern tid och framväxten av antiziganism ingår i uppdraget.

5.3.2 Riktlinjer och metoder

Under arbetets gång har delegationen kommit att definiera ett antal förhållningssätt och arbetsmetoder. Det första redogjorde vi för inledningsvis, nämligen tillämpningen av ett rättighetsperspektiv som flyttar fokus från offer till förövare, och ser romer som subjekt istället för objekt.

Inom ramen för EU:s arbete med romska frågor har man antagit 10 basprinciper² för arbetet med inkludering av romer:

1. Konstruktiva, pragmatiska och icke-diskriminatoriska program (för tillgång till lika rättigheter för romer)
2. Romer som tydlig men inte exklusiv målgrupp (utan att utesluta andra grupper som också är socialt och ekonomiskt exkluderade från majoritetssamhället)
3. Mångkulturellt arbetssätt
4. Inkludering i majoritetssamhället, inte segregation
5. Genusperspektiv
6. Erfarenhetsbaserat arbetssätt
7. Användande av EU som verktyg (fonder likaväl som lagstiftning och se kommissionens expertis som resurs)
8. Samverkan med lokala och regionala myndigheter.
9. Samverkan med civilsamhällesorganisationer.
10. Aktivt samverkan med och deltagande av romer

Delegationen har på liknande sätt definierat ett antal arbetsmetoder och principer som kompletterar ovan nämnda EU-basprinciperna:

Rättighetsperspektiv

Vi kan konstatera att romers rättigheter konstant genom historien har kränkts och att de fortfarande inte är tillgodosedda, vare sig de grundläggande mänskliga rättigheterna eller de minoritetsspecifika rättigheterna.

Skuldbördan för det historiska mönstret och för den aktuella situationen finns hos statsmakten och dess institutioner, inte hos offren.

Vi söker andra lösningar. De utgår från ramkonventionens bud om *delaktighet och inflytande*, egenmakt och självstyre. De utgår från romer som subjekt istället för objekt. De söker lösningar för romer med romer. De bygger på ett rättighetsperspektiv.

² Common Basic Principles for Roma Inclusion, Annex to Council Conclusions on advancing Roma Inclusion 7 June 2010.

Delaktighetsprincipen

I och med prop. 2008/09: 158 *Från erkännande till egenmakt* våren 2009 har principen om delaktighet genom samråd fått status av lag i den nationella minoritetspolitiken. Den påbjuds också i Europarådets ramkonvention och är en väl etablerad princip. Vi vill ändå nämnda den som en hörnsten i arbetet med romer, dels av uppenbara demokratiska skäl, dels mot bakgrund av att arbete med romer är omöjligt om det inte finns förtroende från romernas sida. Delaktighet genom till exempel samråd är en nödvändighet och ett minimikrav. Arbetsmetoden växer i dag också utanför de kommunala sammanhangen. Det är omöjligt, både lagligt och praktiskt, att inte samråda eller ha en referensgrupp med romer. Alla myndigheter och institutioner som regelbundet arbetar med romska frågor behöver sätta upp en romsk referensgrupp. Ett problem är dock vem gruppen representerar, och hur ledamöterna förankrar och rapporterar tillbaka, på sikt är det inte önskvärt att majoritetssamhället utser de som företräder romer, utan att det görs av romerna själva.

Minoritets- och MR-kompetens

Romer i Sverige är utspridda på ett stort antal kommuner från norr till söder, från väster till öster, men med större koncentration i de största städerna. Inte ens i de största städerna finns dock kapacitet på kommunal nivå att arbeta med och följa upp minoritetspolitiken. I de enkäter delegationen genomfört, och de många besök, dialoger, konferenser och samtal vi haft med kommunala anställda och förtroendevalda har det stått klart att kunskapsnivån om minoritetspolitiken, såväl de folkrättsliga åtagandena som det nationella minoritetspolitiska regelverket, är låg. Oftast finns ingen fokuspunkt eller -person för minoritetsfrågor, än mindre frågor rörande romer, och därmed finns ingen institutionell kunskap om minoritetspolitik vilket naturligtvis är svårt i en mindre kommun, men vore möjligt i de större städerna. Man har ofta otillräcklig kunskap om kommunens skyldigheter såsom samråd, information om och anordnande av modersmålsundervisning och det faktum att nationella minoriteter har en starkare rätt till modersmålsundervisning. Därför finns dålig kunskap om att romer är en minoritet, och inte invandrare. Kunskaper om Sveriges legala förpliktelser

gentemot EU-medborgare från andra länder är dåliga, vilket leder till att migrerande romer från andra EU-länder riskerar att behandlas sämre än de har rätt till. Trots att kommunerna formellt har ansvar för att utsatta grupper får lika stor tillgång till bostad, utbildning och social service som andra används ibland argumenten att det saknas resurser för åtgärder som skulle göra dessa rättigheter tillgängliga, och så spelas bollen därmed över till staten. Kommuner, landsting och andra institutioner som inte själva har tillgång till minoritetskunskap behöver tillgång till rådgivning i sådana frågor.

Särlösningar

Delegationen har ofta erfarit att särlösningar avvisas generellt med hänvisning till att "här behandlar vi alla lika". Diskussioner uppkommer ofta om särlösningar i form av funktioner, service och institutioner som enbart vänder sig till romer verkligen är en bra metod, eller om det ytterligare förstärker marginalisering och utanförskap. Detta trots att Europarådet klart anvisar särlösningar som en möjlighet att garantera just lika villkor för missgynnade grupper.

Egna romska institutioner

Delegationen menar att uppbyggnaden av romska institutioner under romskt ledarskap utgör en mycket viktig del av en nationell strategi för romer. Mer än att bara i hög grad kunna tillgodose dagisbarnen, eleverna eller studenternas behov av skraddarsydd och identitetsstärkande utbildning, är egna romska institutioner ett viktigt verktyg för romer att ta klivet från klienter till aktörer i den offentliga sfären. Det behövs många fler institutioner i den offentliga sektorn under romsk ledning, dels för metodutveckling och kvalitetshöjande, dels som en väg att bidra till att det romska samhället får en naturlig hemvist inom majoritetssamhället, dels för att skapa fler plattformar för romska ledare som identitetsstärkande förebilder.

Romska anställda och romer som förebilder

Vi menar också att en nyckel till framgång när det gäller arbete för att inkludera romer och bryta utanförskapet och misstron mot majoritetssamhället är att man som arbetsmetod har att anställa romer för programmets genomförande, dels för att de ska kunna fungera som förebilder, dels för att skapa trappsteg in till den ordinarie arbetsmarknaden för romer som annars på grund av diskriminering inte har en chans att etablera sig, men framförallt för att skicka en signal till romska barn och ungdomar att majoritetssamhället också är deras revir, att de kan känna sig trygga, förstådda och sedda och att de inte är ensamma. Ett program som inte använder sig av en romsk ledare eller expert har små chanser att leda till bestående resultat.

Projekt, program eller permanent struktur?

Delegationen har också erfarit att de många ansatser som gjorts och görs för att förbättra för romer nästan undantagslöst har karaktären av projekt på maximalt tre år, varefter allt återgår till det gamla – det som vi på annat ställe i betänkandet rubricerar som ”projektträsket”. Att slentrianmässigt använda sig av en projektform där aktiviteten upphör kort tid efter att den kommit igång utgör inget effektivt sätt att arbeta på. Om man nu kan konstatera att ett projekt, till exempel en romsk brobyggare, kan åstadkomma kraftiga förbättringar för romska barns skolgång, varför ska det då avvecklas efter projekttidens slut? Projektutvärderingen hamnar ofta i en byrålåda, och näste projektledare riskerar att uppfinna hjulet igen.

Det som istället behövs är att arbeta in de goda metoderna inom ramen för den ordinarie strukturen. Romska brobyggare ska vara lika lite ett tillfälligt projekt, en politisk nyck, som till exempel skolbibliotek. Det handlar om att bygga upp ett institutionellt sätt att arbeta på, som skapar förtroende från romernas sida och som framförallt ger resultat över tid.

Inte bara men också statens ansvar

Delegationen bedömer att en nationell strategi för romer inte kan anses vara en isolerad kommunal eller landstingsisolerad angelägenhet. Av dessa skäl behövs också statliga bidrag för kommuners permanenta arbete med romer under den 20-årsperiod delegationen föreslår för att stänga välfärdsgapet.

Myndighetsdialoger

Uppföljning i dialogform med myndigheter och institutioner som arbetar med frågor som rör romer har visat sig vara en fungerande arbetsmetod. Bland annat har de konferenser och rundabords-samtal som delegationen sammankallat till, till exempel med generaldirektörer och minoritets-fokalpersoner, varit produktiva och fått igång självgående processer för arbete med romer.

Rådgivningsverksamhet

Delegationens kansli har konstant under de gångna tre och ett halvt åren kunnat konstatera det uppdämda behovet av en instans som tillvaratar romers intresse och kan fungera som samhällsguide. Det ligger till grund för vårt resonemang om kommunala informations- och kulturcentra nedan.

5.4 Sekretariatet för romska frågor

Förslag: Delegationen föreslår att regeringen inrättar *Sekretariatet för romska frågor* med uppdrag att stänga välfärdsgapet mellan romer och majoritetssamhället. Sekretariatet ska bygga på en samrådsmodell och rapportera årligen till regeringen om resultatuppfyllelsen. Fyra regionala sekretariat underställda det centrala sekretariatet ska även inrättas. Uppdraget ska vara slutfört inom 20 år.

Delegationen bedömer att det krävs 20 år, en generation eller den tid det tar från det man föds tills det man blir vuxen, av uthålliga politiska satsningar för att stänga välfärdsgapet mellan romer och

andra grupper i samhället Tanken är att de barn som föds i romska familjer i år ska kunna gå ut i vuxenlivet på samma villkor som alla andra unga i Sverige.

Delegationen föreslår att ett sekretariat för romska frågor får i uppdrag att samordna och övervaka arbetet. Sekretariatets uppgift tidsbegränsas till 20 år. Sekretariatet ska samverka med myndigheter och institutioner som har uppdrag eller särskilda uppgifter inom ramen för strategiarbetet. Sekretariatet byggs upp enligt en samrådsmodell med romska representanter. Det rapporterar årligen till regeringen om måluppfyllelsen. Delegationen föreslår därutöver att regeringen minst en gång per mandatperiod ska lämna en redogörelse till riksdagen om den nationella romastrategin och dess måluppfyllelse.

Om de föreslagna åtgärderna i strategin genomförs och följs upp kommer livschanserna för romska barn som föds i dag att öka och antiziganismen att motas tillbaka. Delegationen bedömer att detta ska vara möjligt, förutsatt att strategin har en mandatmässigt kraftfull, politiskt förankrad och långsiktigt stabil styrning med tillräckliga resurser till sitt förfogande.

5.4.1 Uppdraget

Sekretariatet för romska frågor ska vara motorn i arbetet med att stänga välfärdsgapet mellan romer och majoritetssamhället. Uppdraget ska vara slutfört inom 20 år. Sekretariatet ska rapportera årligen till regeringen om resultatuppfyllelsen.

Sekretariatet ska stärka den romska minoritetens inflytande och delaktighet samt bidra till kunskaps- och informationsspridningen om såväl den romska minoriteten som om majoritetssamhället.

Sekretariatet ska ge regeringen, departementen och myndigheter råd och stöd genom att tillföra sakkunskap och bredd i frågor som rör den romska minoriteten i syfte att uppnå romers mänskliga rättigheter.

Sekretariatet ska bidra till att följa upp och utvärdera myndigheternas insatser inom ramen för den nationella strategin för romer.

Sekretariatet ska aktivt medverka i processen kring de olika föreslagna bidragen inom utbildningsområdet, arbetsmarknaden m.m. och ha vetorätt i frågor som rör dessa bidrag.

Sekretariatet ska samråda och samarbeta med Stockholms läns länsstyrelse i dess uppgift att samordna de minoritetspolitiska målen.

Sekretariatet ska arbeta aktivt med antidiskrimineringsåtgärder i nära samarbete med Diskrimineringsombudsmannen.

Sekretariatet ska i nära samarbete med Institutet för språk och folkminne och Skolverket arbeta med åtgärder för att främja språket och modersmålsundervisningen.

Sekretariatet ska arbeta stödjande och främjande för romsk organisering.

Sekretariatet ska delta i nordiskt och internationellt samarbete.

5.4.2 Sammansättning

Sekretariatet ska bestå av representanter för den romska minoriteten samt för statliga myndigheter – till exempel Socialstyrelsen, Statens skolverk, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Institutet för språk och folkminne samt representanter för social- utbildnings och integrationsdepartementen. Det ska vara en jämn fördelning av företrädare för den romska minoriteten och representanter för myndigheter. Sakkunniga kan ingå i sekretariatet eller knytas till sekretariatet i en referensgrupp.

Sekretariatet ska sträva efter en jämn könsfördelning och de romska ungdomsförbunden ska ha representation i sekretariatet.

Referensgrupper

Till Sekretariatet knyts olika referens- och arbetsgrupper där representanter för myndigheter som Rikspolisstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens skolinspektion, Högskoleverket, Ungdomsstyrelsen, Folkbildningsrådet, Barnombudsmannen samt Sveriges kommuner och landsting kan ingå.

Myndighetsrepresentanter/departementsföreträdare

Det förutsätts att myndighetsrepresentanterna har en strategisk funktion vid sina respektive myndigheter för att de ska kunna fullgöra sin uppgift. Med detta avses att tjänstemannen bör ha en position som innebär att han eller hon kan verka för att sprida

information och kunskap inom sin myndighet och om myndigheten till den romska gruppen. Tjänstemannen måste ha möjlighet att påverka eventuella beslut vid sin egen myndighet/departement som kan ha bäring på romska frågor

Hur företrädare utses

Regeringen utser de romska företrädarna, sakkunniga och myndighetsrepresentanter i nära samråd med de romska riksorganisationerna samt ungdomsförbunden samt med enskilda aktivister.

5.4.3 Relation till Länsstyrelsen i Stockholm

I propositionen Från erkännande till egenmakt föreslog regeringen att ett uppföljningsansvar behövde införas i samband med minoritetslagen. Syftet med uppföljningen enligt propositionen var att driva på genomförandet av de i lagen angivna rättigheterna och skyldigheterna på det kommunala planet samt att ge regeringen underlag rörande efterlevnaden av lagen. (prop. 2008/09: 158, s. 49). Det fanns också ett behov av främja samordning mellan kommunerna. I förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, formulerades uppföljningsansvaret till att gälla förvaltningsmyndigheter. Regeringen tilldelade Länsstyrelsen i Stockholms län uppföljningsansvaret när det gällde åtgärder rörande minoritetsgrupperna judar, romer, sverigefinnar och torne-dalingar och deras språk. För åtgärderna som berör den samiska minoriteten har Sametinget motsvarade uppföljningsansvar. Dessa bägge myndigheter tilldelades även samordningsansvaret för de minoritetspolitiska frågorna.

Uppdraget innebär även att Länsstyrelsen och Sametinget ska fördela statsbidrag till de kommuner som är förvaltningsområden. Vidare ingår i uppdraget att genomföra informationsinsatser samt stödja kommunerna och minoriteterna i sina strävanden att upprätta samråd på kommunal nivå. Länsstyrelsen har även hand om frågan om organisationsstöd till de nationella minoriteterna.

Länsstyrelsen i Stockholm har därutöver ett tillfälligt uppdrag att under en övergångsperiod upprätthålla det nätverksarbete som Delegationen för romska frågor utvecklat och fungera som kon-

taktpunkt för romska frågor i förhållande till myndigheter och den romska minoriteten.

Lösningen med en länsstyrelse med uppföljningsansvar motive- rades med att frågan om en nationell myndighet för mänskliga rättigheter för närvarande är under utredning. Skulle en sådan myndighet bildas i framtiden kan frågor som rör efterlevnaden av såväl Europarådets ramkonvention och minoritetsspråkskonven- tionen eventuellt föras dit.

Vår uppfattning är att sekretariatet för romska frågor ska fun- gera som ett forum för diskussion om de olika åtgärderna och hur de genomförs och medverka vid granskningen av det underlag som myndigheterna lämnar till Länsstyrelsen.

Även när det gäller Länsstyrelsens uppdrag att genomföra infor- mationsinsatser bör detta samordnas med sekretariatet. Kunskaps- och informationsinsatser som är inriktade mot den romska minoriteten bör utformas av sekretariatet.

För uppgiften att arbeta med att samråd upprättas på kommunal nivå ska detta ske i samarbete med de föreslagna regionala sekre- tariatet.

5.4.4 Regionala sekretariat

Vårt förslag är att man under det centrala sekretariatet inrättar fyra regionala sekretariat kopplade till länsstyrelserna i Västra Göta- lands län, Skåne Län, Norrbottens län samt Södermanlands län.

Målgruppen för de regionala sekretariaten är lokala romska organisationer och aktivister samt kommuner, landsting och stat- liga myndigheter i respektive region.

Den regionala nivån ska samordna frågor över kommungränser och mellan landsting och statliga myndigheter på regional nivå. Den regionala nivån ska kunna ge stöd till såväl kommuner som de lokala romska organisationerna eller aktivisterna och bidra till arbetet med samråd.

De regionala sekretariaten kan exempelvis bistå med att samordna insatser för språk t.ex. modersmålsundervisning och utbildning inom regionen. I samråd med flera kommuner kan man samordna utbildning av modersmåls lärare, utbildning av elev- assistenter, brobyggare m.m.

Folkhälsoinstitutet föreslår i sin rapport om de nationella minoriteternas hälsa att det utbildas romska hälsoinformatörer. Dessa kan kopplas till de regionala sekretariaten.

Sekretariaten ska också genomföra kunskaps- och informationsinsatser riktade till myndigheter och romska organisationerna samt förmedla kunskap om situationen i kommunerna till det centrala sekretariatet. Konferensverksamhet för kommuner/statliga myndigheter i regionen samt för de lokala romska organisationerna eller aktivisterna bör ingå i uppdragen.

Sekretariaten ska initiera regionala och lokala utvecklingsprojekt för att förbättra romernas situation.

Sammansättning

I likhet med det centrala sekretariatet ska det finnas en jämn fördelning av företrädare för den romska minoriteten och representanter för myndigheter. Man ska eftersträva jämn könsfördelning och representanter för lokala romska ungdomsorganisationer ska ingå i de regionala sekretariaten.

De romska företrädarna bör utses av romska lokalorganisationer eller utgöras av romska aktivister från kommunerna som ingår i regionen.

Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt representanter från olika kommuner blir myndigheternas företrädare i de regionala sekretariaten.

5.4.5 Romska kunskaps- och informationscentra – exemplet Malmö

En modell för att stärka den romska delaktighet i samhället som har utarbetats med stöd av delegationen är centra i kommuner med ett stort antal romska innevånare. Romskt Informations- och Kunskapscenter (RIKC) inrättades med delegationens stöd i Malmö stad i juni 2009 i syfte att öka romernas delaktighet i samhället genom bl.a. samhällsinformation, rådgivning m.m. Insatserna riktar sig mot både romer och icke-romer. Verksamheten sker i samråd med centrets besökare. Man har flera anställda men också frivilliga medarbetare, och Malmö stad har nu tagit över verksamheten och RIKC ingår därmed i den kommunala organisationen.

Inrättandet av RIKC kan hänföras till ramkonventionen (artikel 4.2) där Sverige förbundit sig att ”vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja en fullständig och effektiv jämlikhet.”

RIKC bidrar också till att skapa förutsättningar för att ”den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem” (artikel 15, ramkonventionen).

RIKC:s personal fungerar som en länk mellan myndigheter och enskilda som söker stöd information och vägledning i olika ärenden. Cirka en tredjedel av ärendena under de första tio månaderna handlade om bostadssektorn, socialtjänsten och försäkringskassan. Andra frågor har gällt arbete, kronofogden, hjälp med CV och kontakter med skola och polis samt föreningsstöd och hjälp med fonder.

Den verksamhet som är inriktade på att stödja och informera enskilda är en bara del av uppdraget. Personalen arbetar också med att arrangera informationsträffar, genomföra utbildningar och temakvällar och utveckla samarbetsformer i Malmö stad med syfte att öka kunskaperna om romsk kultur och levnadsförhållanden och därmed bättre kunna bemöta den romska minoritetens önskemål och behov. Insatserna i denna del av uppdraget handlar om vad man i ramkonventionen (artikel 6) benämner mellankulturell dialog. Det ligger i linje med regeringens bedömning att kunskapen och medvetenheten om minoritetsrättigheter behöver förbättras på lokal nivå. En sådan ökning av kunskapen kan motverka fördomar och diskriminering (prop. 2008/09: 158, s. 53). Utbildningsinsatserna på RIKC har förutom kommunala myndigheter riktat sig till bl.a. polisen, jurister vid länsrätten och lärare vid Komvux i Eslöv och grundskolelärare i Malmö. Även andra organisationer har tagit del av utbildningarna. Föreläsningarna har varit inriktade på att belysa minoritetslagstiftningen och arbetet med minoritetsstatusen.

Förutom den utåtriktade verksamheten har man ägnat sig åt kompetensutveckling av RIKC egen personal. Exempelvis har man haft föreläsningar i samverkan med Malmö högskola om självförståelse och omvärldsförståelse. Personalen har deltagit i Malmö stads internutbildningar i konfliktlösning och medborgardialog. En av vägledarna har deltagit i en tvådagars utbildning genom Folkhälsoinstitutet. Att aktivt läsa och diskutera olika rapporter och

texter som berör romska frågor är ett annat inslag i personalens kompetenshöjning.

En annan viktig del av arbetet på RIKC gäller samverkan med såväl företrädare för majoritetssamhället som med enskilda romer, föreningar och organisationer som företräder romska intressen. RIKC samverkar även med en romsk tjänsteman från Helsingborgs kommun, Romskt kulturcenter i Malmö och den Romska pingstförsamlingen.

RIKC deltar aktivt i Malmö stads referensgrupp om vuxenutbildning för romer tillsammans med Vägledningscentrum, Komvux och representanter för olika romska grupperingar. Referensgruppen har till uppgift att ge förslag på hur en utbildning för vuxna romer ska kunna utformas för att skapa ett bättre utgångsläge för lågutbildade romer inom en framtida arbetsmarknad. I referensgruppen diskuteras bl.a. att koppla en studie- och yrkesvägledare till RIKC i kombination med kopplingen till Iris-skolan.

De uppgifter som beskrivits ovan ingår i en strategi som RIKC arbetar med att formulera för att implementera minoritetsrättigheter.

Enligt RIKC:s slutrapport (Malmö stad 2009) är en förutsättning för att romer ska kunna bli delaktiga i samhället att man erkänns av samhället som likvärdiga och fullvärdiga medborgare. RIKC arbetar medvetet med kompetenshöjning av såväl den romska gruppen som med övriga kommuninnevånare. Med sin verksamhet bidrar man till en system- och social integration genom att:

- presentera och representera majoritetssamhället för den romska minoriteten samt presentera och representera det romska för majoritetssamhället. Därmed bidrar man kunskapsmässigt, erfarenhetsmässigt och symboliskt till att utmana dikotomier; det svenska och det icke svenska samt det romska och det icke romska.
- förmedla kunskap till romer om samhället. För att man ska känna att man är delaktig i samhället, måste man först ha kunskap om samhället samt få kunskap om hur man kan vara delaktig i samhället.
- förmedla till icke-romer kunskap om det romska eftersom utan denna kunskap kan majoritetssamhället inte öppna sig och få det romska att bli en del av det gemensamma kulturarvet. Det

handlar om att få så många samhällsinstitutioner som möjligt att bli medvetna om det romska som en del av det svenska samt få dessa institutioner att sträva efter samma mål – att öka romers delaktighet i samhället.

- få romer att känna sig erkända av, delaktiga i och ansvariga för samhället, exempelvis genom de intervjuer som RIKC gör där man får romer att känna sig viktiga, tillfrågade, erfarna och kunniga.
- diskutera ett förhållningssätt där man kan behålla sin egen identitet och kultur, oavsett vilken den är, samtidigt som man accepterar och agerar utifrån principen om allas lika värde.
- ge kunskap om möjligheter samt förmedla hopp eftersom en hel del romer RIKC möter är skeptiska och uppgivna när det gäller deras livsvillkor i dagens och framtida samhälle.
- möta alla utifrån öppenhet, ödmjukhet, nyfikenhet och erkännande av andras livsformer utifrån likvärdighetsprincipen vilket är en förutsättning för demokrati- och kunskapsutveckling.

Delegationen bedömer att erfarenheterna från det romska informations- och kunskapscentrat i Malmö är mycket relevanta som en del i en nationell strategi för romer som syftar till att tillförsäkra romer reell tillgång till sina rättigheter.

Vi föreslår att sekretariatet för romska frågor uppdras att som en del av sitt mandat uppmuntra kommuner med större grupper av romer att initiera informations- och kunskapscentra som en del i kommunens arbete med en nationell strategi för romer.

6 Rätt till delaktighet och inflytande

Delegationen föreslår:

- Att uppdra åt Ungdomsstyrelsen att etablera en romsk ungdomsledarakademi.
- Att ge länsstyrelsen i Stockholm i uppdrag att verka för ökat romskt deltagande i politiken, såväl röstdeltagande som aktivt deltagande i politiska partier och ökad representation som förtroendevalda. I uppdraget ska ingå att inleda en dialog med riksdagspartierna om hur romskt politiskt deltagande kan öka.
- Att ett särskilt demokratistödsanslag inrättas till länsstyrelsen i Stockholm, för stöd till ökat romskt politiskt deltagande.
- Att länsstyrelsen i Stockholm uppdrags att i samråd med romska föreningar upphandla ett program i syfte att öka romers valdeltagande och därvid öppna möjligheten också för internationella organisationer att lämna anbud.
- Att det till det ekonomiska stödet till romska civilsamhällesorganisationerna kopplas ett organisatoriskt stöd så att föreningslivet kan utvecklas ytterligare.
- Att Folkbildningsrådet får i uppdrag att anordna utbildning i föreningsteknik samt ge rådgivning till romska föreningar.
- Att regeringen, via det föreslagna sekretariatet för romska frågor, fortsätter 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.

- Att det föreslagna sekretariatet för romska frågor, till dess att en romsk representation existerar, fyller rollen som nationellt samrådsorgan i enlighet med Europarådets ramkonventions krav på samråd och delaktighet för minoriteter.
- Att sekretariatet för romska frågor uppdras följa upp bildandet av lokala eller kommunala samrådsorgan.

I det här kapitlet går vi först igenom 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.

Därefter presenterar vi kartläggningar av hur andra europeiska länder utformat romskt deltagande i politiska beslut, som Raoul Wallenberg-institutet genomfört¹, samt ger en översikt över hur de övriga fyra svenska nationella minoriteternas organisering och delaktighet ser ut. Vi går sedan igenom dagsläget beträffande romers tillgång sina delaktighets- och inflytanderättigheter varvid vi gör en sammanfattning av den romska medborgarrättsrörelsens historia i Sverige, redogör för Europarådets kritik på delaktighetsområdet och föreslår på basis av detta ett antal reformer och insatser för att garantera romers rätt till delaktighet och inflytande.

6.1 Representation, delaktighet och inflytande – vad säger konventioner och lagar

6.1.1 Rättigheter i internationell och regional rätt

Delegationens utgångspunkt är rätten till politiskt deltagande så som den ser ut i en rad internationella överenskommelser mellan staterna, särskilt FN:s regler om mänskliga rättigheter och i Europarådets konvention om skydd för nationella minoriteters rättigheter.² Rätten till politiskt deltagande innebär om man

¹ Raoul Wallenberg institutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt i Lund (RWI) har för delegationens räkning genomfört en kartläggning av olika former för romskt deltagande i Europa, *Former för deltagande och representation*, (RWI 2008).

² Sverige har ratificerat alla de överenskommelser vi nämner, de som går att ratificera. Lundrekommendationerna som nämns senare är dock inte av den karaktären att de ratificeras och är inte rättsligt bindande för Sverige i sig. Om rekommendationernas status sägs mer nedan.

sammanställer vad internationella och regionala rättsregler säger följande:

- Alla har rätt att rösta och att kandidera till val.
- Alla har rätt att ha tillgång till offentliga tjänster.
- Alla har rätt att delta i handläggningen av offentliga angelägenheter antingen direkt eller genom fritt valda ombud.³

Rätten att rösta och kandidera i allmänna val ska garanteras alla utan diskriminering. Det är också navet i det demokratiska systemet och ställer krav på hur valen utförs, hur valkretsarna indelas, hur partierna rekryterar kandidaterna och på hur informationen kring valen ser ut. Personer som tillhör minoriteter äger rätt att rösta och att kandidera till val precis på samma sätt som personer till tillhör majoriteter.

Rätten att ha tillgång till offentliga tjänster betyder att alla ska kunna ha chans till anställning i det offentliga utan hänsyn till ursprung, kön, ålder och så vidare. Merit och kompetens är relevanta uppgifter vid anställning, men inte ursprung.

Rätten att, antingen direkt eller indirekt, delta vid handläggningen av offentliga ärenden innebär att människor ska kunna påverka besluten som fattas inom det offentliga, på alla nivåer. Det ska finnas lagar om hur man kan påverka, t.ex. genom att välja representanter till de beslutande församlingarna eller genom att rösta i folkomröstningar. Yttrandefrihet, informationsfrihet och organisationsfrihet är viktiga rättigheter i detta sammanhang. Människor måste få organisera sig och informera sig om vad som gäller för att kunna ställa krav på de politiska representanterna och på innehållet i politiken

6.1.2 Rätten till politiskt deltagande för minoriteter

Vid sidan av den allmänna rätten till deltagande som alla människor har finns ytterligare regler som handlar om minoriteters deltagande. De går i korthet ut på att minoriteter ska få delta i de politiska beslut som angår deras kultur, språk eller religion⁴ då

³ I vissa fall gäller rättigheten enbart medborgare som har nått rösträttsålder, se Weller, 2007 s. 484.

⁴ Se artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter; FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, kommentar till artikel 27 i General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08/04/94. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, s. 7; FN:s förklaring om

minoriteter av olika skäl ofta kommit att stå utanför de politiska beslutsprocesserna. En av grundtankarna med demokratin är att de politiska besluten fattas genom majoritetsbeslut; en majoritet avgör utgången i en beslutsprocess och minoriteten går med på att stå tillbaka till fördel för majoriteten. Majoritetsprincipen rättfärdigas med tanken på att dagens majoritet är morgondagens minoritet. På så vis uppnås över tid en balans mellan att befinna sig i majoritet och minoritet (Johnsson 2002, s. 56).

Ifråga om kulturella minoriteter är dock den här balansen svår att uppnå och frågor som berör minoriteternas kultur har inte stor möjlighet att hamna på den politiska agendan, åtminstone inte som den skulle formuleras av minoriteterna själva. Strukturell diskriminering, nationalism och rasism hos majoritetsbefolkningen hindrar minoritetskulturerna att utvecklas eller att överleva på samma villkor som majoritetskulturen. Erfarenheter säger också att personer som tillhör en minoritet har sämre möjligheter att tillvarata sina mänskliga rättigheter eftersom de hamnar utanför det politiska och rättsliga systemet (Johnsson 2005, s. 122–127).

Förenta nationerna och Europarådet är några av de internationella och regionala organisationer som har ansett att det är nödvändigt att skydda minoriteter från diskriminering och politiskt utanförskap. De har också slagit fast att det är nödvändigt att vidta positiva åtgärder för att garantera att personer som tillhör minoriteter garanteras sina mänskliga rättigheter i praktiken.

Ramkonventionen

Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter innehåller en utförlig beskrivning av minoriteters rätt till deltagande. (Artikel 4, 5 och 15). Konventionen vilar på en princip om likabehandling som innebär att den ojämlika utgångspunkt i rättigheter som finns mellan människor som tillhör en minoritet och dem som tillhör majoriteten ska rättas till. Artikel 4 säger att staterna som antagit konventionen ska garantera likhet inför lagen och samma skydd av lagen. Därtill ska staterna, där det är nödvändigt, anta

lämpliga åtgärder för att inom ... det ... politiska ... livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell

rättigheter för individer som hör till nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter, Resolution 47/135, 18.12.1992, artiklarna 2.2 och 4.5. Resolutionen är till skillnad från artikel 27 i konventionen inte rättsligt bindande.

minoritet och de som tillhör majoriteten. I detta hänseende skall de ta vederbörlig hänsyn till de speciella omständigheterna för de personer som tillhör nationella minoriteter.

Artikel 4 syftar till att garantera att personer som tillhör minoriteter har samma rättigheter som personer som tillhör majoriteten; Åtgärder som syftar till att sätta minoriteten i en jämlik position med majoriteten, och som är proportionella i förhållande till sitt syfte, strider inte mot likabehandlingsprincipen eller mot diskrimineringsförbudet (EU ETS No 157, s. 80). En annan viktig punkt är att åtgärderna inte ska sträcka sig längre i tiden än vad som är nödvändigt. Sedan ska de upphöra, när syftet är nått (ibid. s. 39).

Detta är en tydlig markering för positiva åtgärder. En av grundbultarna i tanken om mänskliga rättigheter är människors lika rättigheter. När det kommer till minoriteter görs inget undantag, men det krävs positiva åtgärder för att sätta personer som tillhör minoriteter och minoritetsgrupper i samma utgångsläge som personer som tillhör majoriteten när det gäller rättigheter. Det krävs således positiva åtgärder i vissa lägen för att personer som tillhör minoriteter överhuvudtaget ska ha kapacitet att tillgodogöra sig sina mänskliga rättigheter. Den förklarande rapporten visar på att de europeiska staterna anser att det är motiverat och nödvändigt i många fall med speciella lösningar för personer som tillhör minoriteter och för minoritetsgrupper. Även den internationella rätten bekräftar den positionen.

I linje med detta innehåller ramkonventionen en rad rättigheter som ska se till att minoriteterna och dess medlemmar har möjlighet att effektivt åberopa sina mänskliga rättigheter. Rätten till politiskt deltagande är en sådan rättighet. Ramkonventionen, artikel 15, säger följande om rätten till politiskt deltagande.

Parterna ska skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt de som berör dem.

Texten i artikeln är allmänt hållen och lämnar en del frågor om hur representationen ska se ut för att vara effektiv nog, var i samhället den ska äga rum och vad deltagandet mer konkret innebär. Begreppen ”nödvändiga förutsättningar”, ”effektivt deltagande”, ”kulturellt, socialt och ekonomiskt”, ”offentliga angelägenheter”, ”särskilt de som berör dem” behöver ytterligare förklaring.

I Europarådets förklarande rapport till ramkonventionen finns det några förtydliganden av artikel 15:s innehåll som ger en del svar på vad artikeln mer konkret innebär (ibid.). Syftet är att uppmuntra till verklig jämlikhet mellan personer som tillhör en minoritet och de personer som ingår i majoriteten i kulturella, sociala och ekonomiska frågor. Det innebär att staterna ska se till att skapa förutsättningar för åtgärder som syftar till att förstärka minoriteternas deltagande. Som exempel på vad staterna kan göra nämns följande:

- Rådgöra med berörda minoriteter i samband med att man planerar att genomföra eller genomfört lagstiftande och administrativa åtgärder som berör minoriteten.
- Involvera berörda minoriteter när utvecklingsplaner förbereds och verkställs.
- Tillsammans med minoriteterna studera hur utvecklingsprojekt möjligen kan påverka minoriteten.
- Se till att minoriteterna på ett effektivt sätt deltar i beslutsfattande och förtroendevalda organ på alla nivåer.
- Ordna decentraliserade eller lokala former av självstyrelse.

Artikel 15:s krav på staterna

Kommittén till ramkonventionen har i sina rekommendationer sagt att artikel 15 kräver av staterna att de garanterar:

- Jämlikt deltagande för minoriteter och majoriteten i valprocedurer på alla nivåer.
- Tillfredsställande representation i parlament och andra valda församlingar.
- Tillgång till effektiva rådgivande mekanismer.
- Allmänt deltagande av vissa grupper i kulturellt, socialt och ekonomiskt hänseende.
- Allmänt deltagande av vissa grupper vid handläggningen av offentliga ärenden.
- Förbättring av de ekonomiska förutsättningarna för nationella minoriteter (Weller 2005, s. 456).

Detta ger innehållet i artikel 15 en fastare form. Läger vi till de allmänna kraven på deltagande som nämndes inledningsvis så innebär det att minoriteter ska ha möjlighet att söka allmän tjänst och att de i möjligaste mån också bör vara representerade proportionellt eller åtminstone alltid i organ som arbetar med minoritetsrelevanta frågor inte minst om de varit systematiskt uteslutna från möjligheten att ha statlig tjänst tidigare (ibid. s. 452). Den rådgivande kommittén har, utöver detta, också etablerat en regel om att femtio procent av medlemmarna i det rådgivande eller konsultativa organet måste vara valda av minoriteten ifråga självt. Här måste även s.k. demokratisk pluralism tas i beräkning, dvs. regeringen ska inte favorisera en minoritetsorganisation framför en annan (Marko 2006, s. 8).

Köpenhamnsdokumentet

Utöver ramkonventionen finns andra överenskommelser för de europeiska länderna. Alla stater som är med i Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) är skyldiga att uppfylla åtagandena i Köpenhamnsdokumentet från konferensen om den mänskliga dimensionen 1990 (OSSE 1990), som i vissa delar riktar sig specifikt till nationella minoriteter. Stater som står bakom dokumentet ska garantera nationella minoriteter deras politiska rättigheter och att de får delta effektivt i offentliga angelägenheter, särskilt i de som berör minoritetens identitet. Det nämns också att staterna ska se till att skapa lämpliga lokala eller autonoma institutioner för att minoriteterna ska kunna skydda och utveckla sin identitet. I detta dokument erkänns och betonas särskilt romerna och deras situation.

FN

På internationell nivå har FN antagit bestämmelser om minoriteters politiska deltagande, se t.ex. artikel 25 och 27 i den internationella konventionen om civila och politiska rättigheter. Dessa artiklar förstärker de europeiska reglerna. Sammantaget innebär dessa bestämmelser att staterna bör vidta åtgärder för att personer som tillhör minoriteter ska kunna delta i beslut som rör dem (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, stycke 7) dvs. deras kultur, religion

eller språk. Samma tanke uttrycks även i FN:s generalförsamlings förklaring om rättigheter för individer som hör till nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter. Förklaringen uppmanar stater att genomföra åtgärder för att personer som tillhör minoriteter ska kunna delta effektivt i den ekonomiska framgången och utvecklingen i sitt land (artiklarna 2.2 respektive 4.5).

Förenta nationerna också antagit två konventioner som handlar om förbud mot ras- och könsdiskriminering.⁵ Kommittén som tar emot rapporter från stater om hur de genomför rasdiskrimineringskonventionen har rekommenderat staterna som ratificerat konventionen att anta lagstiftning och specialåtgärder inom offentliga institutioner på alla nivåer för romer. Staterna rekommenderas att inrätta strukturer för rådgivning så att romska grupper bjuds in och hörs redan på ett tidigt stadium av handläggningen av ärenden som berör dem. Statliga projekt ska vara transparenta för romer, och de ska få tillgång till information om och undervisning i mänskliga rättigheter (CERD 2000). På liknande sätt innehåller Förenta nationernas kvinnodiskrimineringskonvention bestämmelser om kvinnors roll i det politiska livet, även kvinnor i minoriteter. Detta understöds också i flera andra sammanhang, bland annat i en allmän rekommendation från Kommittén för mänskliga rättigheter: minoritetskvinnors roll ska särskilt lyftas fram i alla situationer där minoriteters rättigheter är aktuella (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 10, s. 32).

Lundrekommendationerna

Utöver ramkonventionen och de allmänna internationella och regionala reglerna om deltagande nämner Raoul Wallenberg Institutet, RWI, OSSE:s rekommendationer om minoriteters deltagande som antogs 1999 i Lund, de s.k. Lundrekommendationerna (OSSE 1999).⁶ Rekommendationerna är inte direkt rättsligt bindande för staterna i Europa men av flera skäl är det intressant att titta närmare på vad de säger. De utgör än så länge möjligen de mest detaljerade reglerna om minoriteters deltagande. Som Marc

⁵ Det ska påpekas att även FN:s barnkonvention är relevant i sammanhanget och att den förstärker barns rättigheter allmänt. När det kommer till deltagande är bilden till viss del annorlunda och lämnas därför åt sidan i det här sammanhanget.

⁶ Dessa rekommendationer är sammanställda på initiativ av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och dess högkommissarie för nationella minoriteter av ett antal experter på området för minoritetsdeltagande.

Weller konstaterar, existerar de flesta av Lundrekommendationernas lösningar i de olika europeiska länderna. Sammantaget uppfyller alltså de europeiska länderna Lundrekommendationerna och därigenom har den rådgivande kommittén till ramkonventionen faktiskt fått att ta ställning till de former av deltagande som finns i rekommendationerna.

I Lundrekommendationerna finns uttalanden om vilka administrativa nivåer i samhället där former för minoritetsdeltagande bör existera, hur valsystemet ska vara utformat, hur staten ska rådgöra med minoriteterna, hur självstyrelser ska utformas och hur detta ska säkerställas och vara rättsligt skyddat. Enligt rekommendationerna ska på central nivå garantera att:

- Minoriteten har reserverade mandat i parlamentet eller i parlamentariska kommittéer
- Minoriteten innehar någon form av representation eller position på regeringsnivå
- Mekanismer som försäkrar att minoritetsintressen tas tillvara inom relevanta ministerier (t.ex. medvetenhet hos personalen)
- Speciella åtgärder som garanterar minoritetsdeltagande i statlig tjänst samt offentliga tjänster där handläggningen till del sker på minoritetens språk.

Motsvarande åtgärder bör också genomföras på regional och på lokal nivå.

Även valsystemet är centralt för hur minoriteters representation ser ut.⁷ Lundrekommendationerna innehåller ett flertal bestämmelser som bl.a. säger att valsystemet ska underlätta gör minoritetsrepresentation genom t.ex. enmansvalkretsar, eller genom att sänka procentspärrear och vid behov se över de geografiska gränserna för valkretsarna.

Utöver detta innehåller rekommendationerna bestämmelser om hur staten ska rådgöra med minoriteterna i vissa frågor. Här sägs följande:

⁷ Dessa rekommendationer har vidareutvecklats genom OSSE:s Warsawa riktlinjer för underlättande av nationella minoriteters deltagande i valprocessen från 2001. I riktlinjerna betonas vikten av att skapa förtroende och legitimitet i processen. En formell process är bättre än en ad hoc, den bör vara så inkluderande som möjligt, både för de politiska partierna men även för medborgarsamhället. Processen bör även innehålla tillräckliga tidsramar, flexibilitet och finansiering.

- Rådgivande organ ska inrättas som kanaler för dialog mellan regeringsmyndigheter och nationella minoriteter i särskilda frågor såsom bostad, mark, utbildning, språk och kultur
- De rådgivande organen ska ges rätt att ta initiativ till dialog med beslutsfattare, förbereda rekommendationer, formulera lagstiftningsförslag, övervaka utveckling och erbjuda åsikter om regeringsbeslut som kan påverka nationella minoriteter direkt eller indirekt

Den sista och inte minst viktiga punkten som Lundrekommendationerna tar sig an berör minoriteternas självstyrelse.

Här sägs att självstyrelsen, om en sådan inrättats, ska vara antingen territoriell eller personell. "Självstyrelse" innebär i korthet att minoriteten har rätt att fatta beslut med bindande verkan över angelägenheter som berör dem. Det finns inga bestämda kriterier för kompetensfördelningen mellan självstyrelsen och staten, och det vanliga är att staten och minoriteten kommer överens om vad staten är ansvarig för och vad minoriteten har ansvar för.

Den territoriella formen av självstyrelse bygger på ett geografiskt avgränsat område. Alla som bor inom området ingår i självstyrelsen. Den här formen anses vara mest lämpad för de minoriteter som bor inom ett avgränsat område. Den personella formen bygger däremot på att personerna som tillhör minoriteten deltar i självstyrelsen oavsett var de bor. Enligt Lundrekommendationerna beslutar en personell autonomi bäst i frågor om utbildning, kultur, användning av minoritetsspråken, religion och andra centrala kulturfrågor för minoriteten.

6.1.3 Sammanfattning av rättsläget enligt internationell rätt

Sammanfattningsvis innehåller internationell och regional standard på området för minoriteters rätt till politiskt deltagande följande aspekter:

Bindande konventioner

- Rätt att rösta och att kandidera till val.
- Rätt att ha tillgång till offentliga tjänster.
- Rätt att delta i handläggningen av offentliga ärenden antingen direkt eller indirekt.
- Rätt att effektivt delta i beslut i angelägenheter som rör kultur, religion eller språk.
- Skyldighet för staten att skapa nödvändiga förutsättningar för nationella minoriteters effektiva deltagande i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt offentliga angelägenheter, i synnerhet sådana som rör dem.

Den rådgivande kommitténs tolkning av innehållet i rätten till politiskt deltagande

- Arrangemang på central nivå.
- Arrangemang genom valsystelet.
- Arrangemang på regional och lokal nivå.
- Rådgivande och konsultativa organ.
- Självstyrelse (främst icke-territoriell).
- Rättsliga garantier för rätten för minoriteter till politiskt deltagande.
- Integrerat rättighetsbaserat förhållningssätt.

Man kan schematiskt dela upp åtagandena när det gäller minoriteters rätt till politiskt deltagande i både vad avser mänskliga och minoritetspolitiska rättigheter:

– *Rätt till samråd och delaktighet* i beslut som rör den egna minoriteten särskilt vad avser kultur, religion och språk.

bindande: Rätt att effektivt delta i beslut i angelägenheter som rör kultur, religion eller språk, delta i handläggning av offentliga ärenden.

rådgivande: Organ för dialog i särskilda frågor upprättas som har initiativrätt, mekanismer för att tillvarata minoritetsintressen på regeringsnivå inrättas, lokal och nationell nivå.

– *Rätt till politiskt deltagande* och representation samt anställningsbarhet i majoritetssamhällets demokratiska strukturer.

bindande: Rätt att rösta och kandidera till val, rätt till tillgång till offentliga tjänster, rätt till kommunikation på sitt språk.

rådgivande: arrangemang för att garantera detta på alla nivåer är möjliga, t.ex. kvotering.

– *Rätt till självstyre* (framförallt när det gäller utbildning, språk, religion och kultur):

bindande: Decentraliserad eller lokal självstyrelse.

rådgivande: Självstyrelse (främst icke-territoriell).

– Av rätten till deltagande följer, menar delegationen, att den nationella minoriteten bör kunna garanteras *möjligheter att organisera sig i egna civilsambällesorganisationer* i syfte att kunna utöva inflytande och deltagande och i vissa fall också självstyre.

bindande: förutsättningar för nationella minoriteters effektiva deltagande i det kulturella, sociala och ekonomiska livet.

I följande avsnitt presenterar vi kartläggningar av hur andra europeiska länder utformat romskt deltagande i politiska beslut som Raoul Wallenberg-institutet genomfört⁸.

Det görs i allmänhet ingen skillnad i de internationella mänskliga rättigheterna mellan deltagande på nationell eller regional och lokal nivå. Rätten till deltagande gäller på alla nivåer i statens organisation, så också för personer som tillhör minoriteter och minoritetsgrupper. FN:s rasdiskrimineringskommitté har i linje med det uttalat att stater som skrivit under FN:s rasdiskrimineringskonvention ska

vidta nödvändiga åtgärder, inklusive positiv särbehandling, för att säkerställa lika möjligheter till deltagande för romer och romska grupper i alla nationella och lokala beslutsfattande organ (CERD 2000, s.41).

På samma sätt gör ramkonventionen ingen åtskillnad mellan deltagande på nationell eller regional och lokal nivå. Tvärtom så anses proportionell representationen på regional och lokal nivå lika eller än mer viktig (Weller 2005 s. 452). I Lundrekommendationerna konstateras kortfattat att samma arrangemang ska vidtas på regional och lokal nivå för att främja minoriteternas deltagande (OSSE 1999). De bekräftar alltså den internationella rätten i övrigt.

⁸ Som källmaterial för den europeiska delen har utgångspunkten varit statsrapporterna till ramkonventionens rådgivande kommitté, men källorna i sak har varit nationell lagstiftning i den mån de funnits i engelsk översättning. Därefter har RWI genomfört intervjuer med sakkunniga på plats och per e-post för att erhålla en mer heltäckande bild.

6.2 Romskt politiskt deltagande

6.2.1 Central nivå

När det gäller deltagande i lagstiftande församlingar finns två huvudmodeller:

- Reserverade platser i parlamentet – kvotering.
- Sänkt röströskel vid valen för minoritetsrepresentation.

Kvotering

Med kvotering menas att minoriteten har vikta platser i parlamentet som bara kan innehas av den och inte av personer som tillhör majoriteten. Mandatet eller mandatet, om det är fler, fördelas på olika sätt. Minoritetsgrupperna i ett land, om det är fler, kan ha samma antal mandat, eller så kan grupperna ha olika antal platser beroende på deras storlek. Några grupper kan också få dela på ett mandat.

Ett exempel på att minoriteten har en egen plats i parlamentet finns i Kosovo.⁹ Där har romerna ett mandat som är reserverat för dem som grupp.¹⁰ Romerna har dessutom möjlighet att konkurrera med de andra minoritetsgrupperna om ytterligare en plats i parlamentet.¹¹ Den av minoriteterna som får flest röster i konkurrensen får också den gemensamma platsen i parlamentet.

I Kroatien representeras minoriteterna olika i parlamentet beroende på vilken storlek de har.¹² De minoriteter som är större än en och en halv procent av landets befolkning har gemensamt rätt till minst fem och högst åtta mandat i parlamentet. Mandaten fördelas utifrån den officiella statistik som samlas in vid folkräkningar och hela landet utgör en valkrets. En grupp får tre mandat, två grupper får ett mandat var och ytterligare två grupper

⁹ Minoritetsmandaten är grundlagsreglerade: Av Republiken Kosovos konstitution 64 § framgår att tjugo av de etthundratjugo platserna i parlamentet ska tillhöra minoriteterna.

¹⁰ Själva fördelningen av mandat mellan minoriteterna samt regleringen av de fasta minoritetsmandaten finns i Law No. 03/L-073 on General Elections in the Republic of Kosovo, 111 §.

¹¹ I Kosovo räcker det att ett parti förklarar sig självt representera ett visst samhälle för att kunna konkurrera om de reserverade mandatet, se Law No. 03/L-073 on General Elections in the Republic of Kosovo, 111 §.

¹² Detta regleras i Act on Elections of Representatives to the Croatian National Parliament (The Official Gazette »Narodne novine« Nr. 116/99), and its amendments published in »Narodne novine« Nrs. 109/00 and 53/03, 15–18 §§.

får dela på ett mandat.¹³ De grupper (här ingår den romska gruppen¹⁴) som är mindre än en och en halv procent tävlar om ett mandat. Systemet innebär att minoriteterna både kan ställa upp i det ordinarie valet och i valet till minoritetens valkrets. För att få rösta i minoritetsvalkretsen krävs att man är registrerad i en särskild röstlängd som en person som tillhör exempelvis den romska minoriteten.¹⁵

Ytterligare en variation på hur minoriteternas mandat fördelas finns i Rumänien. Grundlagen garanterar minoritetsorganisationerna (som likställs med politiska partier i valprocessen) ett mandat i någon av de två kamrar som parlamentet består av.¹⁶ Varje minoritet får dock enbart kandidera genom *en* organisation till *ett* mandat. Grundlagsgarantin träder in först när ingen minoritetsorganisation får ett mandat i någon av kamrarna.¹⁷ För att få ett sådant mandat krävs att minoritetskandidaten får ihop en tiondel av de röster som annars krävs för ett mandat. Det ställs alltså lägre krav på minoritetsorganisationerna i det här sammanhanget än på de icke-etniska partierna.¹⁸ I de fall där minoriteterna kommer in i kammaren genom ett sådant grundlagsskyddat mandat blir antalet ledamöter i den lägre kammaren fler än annars.

Sänkt rösttröskel

I Polen, Serbien och Tyskland finns regler som gör det enklare för minoritetsrepresentanterna att få plats i parlamentet genom att rösttröskeln sänks på olika sätt. Det ställs en del andra varierande krav i de olika länderna och endast systemet i Serbien gynnar romerna.

¹³ Se 19 § i The Constitutional Act on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia och The Act on Election of Representatives to the Croatian Parliament, 16 §.

¹⁴ Romerna konkurrerar med de österrikiska, bulgariska, tyska, polska, rumänska, rutenska, ryska, turkiska, ukrainska, vallackiska och judiska minoriteterna om det reserverade mandatet. Det framgår av The Act on Election of Representatives to the Croatian Parliament, 16 §.

¹⁵ Intervju med Vania Skoric, juridisk rådgivare vid medborgarorganisationen GONG, Kroatien, 1.7.2008.

¹⁶ Rumäniens konstitution 8.12.1991, ändrad genom lag nr. 429/2003 om ändring av Rumäniens konstitution, 62 § 2 mom.

¹⁷ För att erkännas som minoritet krävs att organisationen är medlem i det nationella rådet för etniska minoriteter. Det är reglerat i den rumänska vallagen, se Law No. 373 Election to the Chamber of Deputies and the Senate, publicerad i den officiella gazetten, 29.9.2004, 4 § 1 mom.

¹⁸ Detta regleras i Law No. 373 Election to the Chamber of Deputies and the Senate, publicerad i den officiella gazetten, 29.9.2004.

6.2.2 Regional och lokal nivå

Kvotering

Det enda land som har reserverade mandat i en regional beslutande församling är Kroatien och eftersom konstruktionen ser liknande ut på lokal nivå beskrivs de inte separat. På lokal nivå finns vikta platser för minoriteter i Kroatien, Slovenien och i Montenegro. Kroatien och Slovenien har lokal kvotering till kommunfullmäktige enbart i romers ”traditionella hembygdsområden”. För Montenegros del är lagstiftningen nyligen antagen och ännu inte tagen i bruk. Ungerns modell presenteras separat.

I Kroatien har romer rätt till ett mandat i kommunfullmäktige och fullmäktige på regional nivå enligt Kroatiens minoritetslag.¹⁹ För att få tillgång till mandatet i kommunfullmäktige krävs att en minoritetsrepresentant får ett visst antal röster i de allmänna valen. Minoritetskandidaten måste få minst fem och som mest femton procent av rösterna. Mandatet som kandidaten får tas inte från de ordinarie platserna i fullmäktige utan läggs som ett extra mandat till antalet ledamöter i fullmäktige. Den beslutande församlingen får alltså ytterligare en plats. Utöver den här möjligheten finns andra regler om kvotering som träder in om minoriteten har en viss storlek i förhållande till resten av innevånarna i kommunen alternativt i länet. Är minoriteten *större* än femton procent av befolkningen i kommunen eller fem procent i länet, ökas antalet extra mandat till dess att proportionalitet mellan den romska och majoritetsbefolkningen alternativt andra minoriteter uppnåtts. Minoritetskandidaterna plockas i detta fall från minoritetsvallistan. Finns det inte möjlighet att uppnå proportionalitet med hjälp av minoritetslistan kan särskilda fyllnadsval hållas för att få full proportionalitet. Systemet förutsätter någon form av folkräkning på etnisk grund. Folkräkning för minoriteterna sker således före varje val.²⁰

I Slovenien ska en minoritetskandidat väljas i varje kommun. Om det inte väljs någon kandidat måste kommunen kalla till val ända till dess att den hittar en kandidat för posten, dock enbart

¹⁹ Constitutional Act on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia, 13.12.2002, No. 01-081-02-3955/2 Zagreb, 20 §.

²⁰ Problemet är dock att det hos romer finns en viss tveksamhet till att uppge sin romska identitet vid folkräkningar, vilket leder till att den offentliga statistiken inte nödvändigtvis återspeglar verkligheten.

fram till att det är sex månader fram till nästa ordinarie val.²¹ Även i det här fallet krävs någon form av registrering, både av kandidater och av de röstande: Utöver de vanliga kraven för rösträtt krävs att väljaren offentligt innan valet förklarar att hon eller han är rom. Förklaringen registreras och ligger till grund för rösträtten. En annan procedur gäller för dem som kandiderar till posten som ledamot i fullmäktige. De nomineras av romska föreningar eller så kan de grunda sin kandidatur på att de fått underskrifter från tio medborgare som offentligt förklarar sitt stöd för kandidaten.

Sänkta rösttrösklar

Serbien saknar kvotering till kommunfullmäktige i den form som finns i Kroatien och Slovenien (samt Montenegro). Det finns däremot lättnader i valsyste­met som gör att romska kandidater har en möjlighet att få platser i de lokala beslutande församlingarna. Systemet är detsamma som på riksnivå och innebär att den ordinarie rösttröskeln för att få en plats i fullmäktige, som är på fem procent, sänks för minoritetspartier och koalitioner av minoritetspartier. Precis som på statlig nivå avgör en valkommission vilka organisationer som får registrera sig som partier.²² De minoritetspartier eller koalitioner som är större har också rätt att få en representant i valkommissionen, vilket är viktigt.²³

6.3 Samråd och delaktighet

6.3.1 Intresserepresentation

Central nivå

Förutom politiskt deltagande i majoritetssamhällets beslutande församlingar på nationell nivå ska minoriteterna ha möjlighet till en effektiv rådgivande funktion på central nivå inom förvaltningen i alla beslut som angår dem som minoritet.

²¹ Intervju med Tina Cigler, projektsamordnare, organisationen för frivilligt arbete i Novo Mesto, Slovenien, 29.7.2008.

²² Law on Local Elections, Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 129/2007 40 §.

²³ Detta gäller för de minoritetspartier och koalitioner av minoritetspartier som ställer upp minst en tredjedel kandidater till fullmäktigeledamöter av det totala antalet ledamöter som ska väljas.

Det finns åtminstone tre former av deltagande för representanter som innehar expertis i romska frågor på departementsnivå i de länder som ingått i studien:

1. intra-departementala arbetsgrupper,
2. ”ombudspersoner” med generell kompetens som är underställda premiärministern, eller
3. avdelningar med generell kompetens som lyder under ett departement.

I Polen finns en intra-departemental arbetsgrupp som består av representanter från flera departement, däremot inte från romska organisationer. Huvuduppgiften är att förbättra levnadsstandarden för romer i landet.²⁴ Därutöver samordnar man aktiviteter på regeringsnivå som berör romer, förebygger kränkningar av minoritetsrättigheter, förbereder studier och arbetar med att höja medvetandenivån om romer i Polen.²⁵

I Slovenien arbetar en generalfullmäktige med regeringens strategiåtgärder för att förbättra romers situation och med rådgivande funktioner i dessa frågor.²⁶ För detta arbete finns en mindre budget avsatt, men vid större projekt är generalfullmäktige beroende av de departement som berörs av projektet för finansiering.

Regional och lokal nivå

Intresserepresentationen på regional och lokal nivå ser ut på liknande sätt som på riksnivå. På riksnivå kan den bestå i arbetsgrupper med olika sammansättning som fungerar inom departement eller under regeringen. På regional och lokal består den i huvudsak av enskilda handläggare som fungerar som ”brobyggare” och som har ett särskilt ansvar för dialog mellan myndigheter/majoriteten och romerna. I Rumänien arbetar särskilda representanter som väljs av de romska partierna lokalt som ”prefekter”. Prefekterna ska fun-

²⁴ Inga romer ingår sålunda i gruppen. Se inrikes- och administrationsministeriets hemsida: <www.mswia.gov.pl/portal/en/10/59/Team_for_National_Minorities.html>, läst 3.7.2008.

²⁵ Se inrikes- och administrationsministeriets hemsida: <www.mswia.gov.pl/portal/en/10/59/Team_for_National_Minorities.html>, läst 3.7.2008.

²⁶ Statute of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for Roma Communities (approved by the Government on 17 December 2003, Decree Nr. 1196/2003), 2 § 2 mom.

gera som en länk mellan kommunfullmäktige och romerna. De representerar romerna i fullmäktigesammanhang, och fullmäktige i romska sammanhang.

I Tjeckien finns både regionala och lokala samordnare för romska frågor.²⁷ De regionala och kommunala samordnarna fungerar som en samarbetspartner med kommunerna, särskilt med lärare, fältarbetare och andra myndighetspersoner.

6.3.2 Rådgivande organ

Central nivå

Enligt ramkonventionen ska staten rådgöra med minoriteterna när den planerar att genomföra åtgärder och lagstiftning som berör minoriteten. Minoriteten ska ha effektiva möjligheter att påverka frågorna genom att bland annat ge rekommendationer, ge lagförslag och erbjuda åsikter.

Flera europeiska länder har inrättat rådgivande organ för romer eller för minoriteter där romer också är representerade. Dit hör Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Finland, Makedonien, Slovenien, Tjeckien och Spanien. De rådgivande organen kan gå under beteckningen råd, delegation, kommission, kommitté eller kontor. Samtliga är permanenta organ. (För ett schema över de olika organen hänvisas till ursprungsrapporten)

Samtliga rådgivande organ i de ovannämnda länderna har följande gemensamt:

- De har offentligrättslig grund, antingen genom förordning, lag eller grundlag.
- De har hand om romska alt. minoritetsfrågor och har romsk representation.
- De lyder under och är rådgivande till regering, departement eller parlament.
- De skyddar minoriteters rättigheter och verkar för integration.

Den romska representationen varierar mellan att organet enbart består av romska företrädare till att mindre än hälften är romer. I

²⁷ Report on the Situation of Roma Communities in the Czech Republic 2006, maj 2007, s. 4. Se <www.vlada.cz/assets/en/rvk/rzrk/aktuality/Report_on_the_Situation_of_Roma_Communities_in_the_Czech_Republic_2006.pdf>, läst 5.6.2008.

det senare fallet rör det sig dock om rådet för nationella minoriteter i Bosnien-Hercegovina, som är gemensamt för alla minoriteter i landet.²⁸ Samma sak gäller för den makedonska kommittén för nationella minoriteter som inte är ett romaspecifikt råd. I den bulgariska kommissionen ingår ett fåtal romer, betydligt färre än regeringsrepresentanterna i organet. I de övriga institutionerna uppgår representationen åtminstone till hälften av ledamöterna: i den finska delegationen är åtta av sexton romer²⁹, den tjeckiska fjorton av tjuogoåttan (DH-MIN(2005)010, s. 71), och i det spanska rådet är tjuogo av fyrtio personer med romsk bakgrund (liksom sju av fjorton i kommissionen, som beskrivs närmare nedan).³⁰ Endast i det slovenska rådet har samtliga ledamöter romskt ursprung.³¹

Lyder under och är rådgivande till regering, departement eller parlament

De rådgivande organen lyder vanligtvis under regeringen, ett departement eller annan förvaltningsmyndighet. Två av dem lyder dock direkt under parlamentet. I allmänhet är rådgivningen riktad till den institution som inrättat det rådgivande organet. Det slovenska rådet har den mest långtgående kompetensen. Det kan att ge råd till och ta initiativ till ärenden i parlamentet och såväl förvaltningsmyndigheter, regeringen och parlamentet har dessutom en skyldighet att höra rådet i frågor som berör romska intressen.

Verkar för minoriteters rättigheter och integration

Samtliga organ har till huvuduppgift att verka för integration mellan romer och majoritetssamhället. De flesta har också som huvuduppgift att tillvarata minoriteters rättigheter. I många fall gäller att råden ska arbeta med frågor som berör romernas språk, utbildning, boende och deltagande. Det spanska rådet ska exem-

²⁸ Rådet består alltså av de minoriteter som finns listade i lagen om skydd för nationella minoriteter, 3 §. Rådet har en romsk ordförande för tillfället. Bilden kan komma att ändras. Se ACFC/SR/II(2007)005, Second report submitted by Bosnia and Herzegovina pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (received on 2 August 2007), s. 66.

²⁹ Given i Helsingfors den 4 december 2003: Statsrådets förordning om den riksomfattande delegationen för romska ärenden och regionala delegationer för romska ärenden, 3 § 3 mom.

³⁰ Ministerio de trabajo y asuntos sociales 14549: real decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, artikel 7.1.b.

³¹ Roma Community Act 2007, 10 §.

pelvis arbeta med sysselsättning, utbildning, kultur, sociala frågor, hälsa och boende.³²

6.3.3 Stora skillnader mellan de rådgivande organen

Trots likheterna finns betydande skillnader mellan de olika rådgivande organen. Variationen består i huvudsak i:

- Bindande eller rådgivande beslut.
- Romsk representation enbart eller olika representation.
- Verkar för jämn könsrepresentation.
- Varierande antal ledamöter.

Bindande eller rådgivande beslut

En väsentlig skillnad mellan de rådgivande organen sinsemellan är vilken effekt deras medverkan har i beslutsprocessen dvs. i vilken grad organens rådgivning styr de institutioner de ger råd till och om och hur de i övrigt kan ta självständiga initiativ till förändringar. Här kan man se en fallande skala från större grad av deltagande till mindre grad av deltagande; från att råden är bindande till att de enbart är en vägledning. En starkare form av medverkan är om de rådgivande organen själva kan ta initiativ till ärenden vid parlament, regering eller förvaltningsmyndigheter. En sådan initiativrätt innebär att minoriteten faktiskt kan föra upp frågor som berör dem på dagordningen antingen för diskussion och vidare beredning eller för beslut till parlament, regering eller förvaltningsmyndighet. Visserligen binder initiativen inte parlament, regering eller myndighet att fatta beslut om ett visst innehåll, men det tvingar dem att ta ställning till en viss fråga.

En sådan initiativrätt finns i Slovenien, Makedonien och i viss utsträckning i Finland. Det slovenska rådets möjlighet till initiativ är förmodligen det mest omfattande, det har initiativrätt till parlament och regering samt till förvaltningsmyndigheter och kan väcka ärenden för behandling vid alla dessa institutioner.³³ I Makedonien har parlamentet en skyldighet att beakta de åsikter och förslag som

³² Intervju med Raquel del Río, avdelningen för likabehandling, Fundación Secretariado Gitano, Spanien, 21.7.2008.

³³ Roma Community Act 2007, 10 § och 12 §.

kommer från det makedonska rådet och att besluta i de frågor som väcks av det. Slutligen har den finska delegationen möjlighet att ta initiativ till åtgärder på myndighetsnivå.

En annan rådgivande funktion och mindre långtgående form av deltagande är att det är tvingande för parlament, regering eller förvaltningsmyndigheter att hämta in minoriteternas synpunkter i vissa fall, så är det för det slovenska parlamentet. Hur synpunkterna sedan ska behandlas kan variera, från att de är bindande för beslutsfattarna, till att de är rådgivande eller beredande enbart.

Andra organ har enbart en rådgivande status och saknar möjligheten till initiativ och även den medverkan som tvingande rådgivning ger. De kan istället på förfrågan besvara frågor och bereda ärenden. En konsultativ status hos de rådgivande organen finns i Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Tjeckien och Spanien.

Den bulgariska kommissionen har tillsammans med den myndighet den lyder under en konsultativ och samordnande funktion. Den stöder samarbete mellan myndigheter, föreningar för bulgariska medborgare som tillhör olika etniska minoriteter och andra föreningar som arbetar på området av inter-etniska relationer och/eller demografisk utveckling (DH-MIN(2005)010). Kommissionen diskuterar och föreslår regeringen specifika åtgärder, strategier och program om minoritetsrättigheter och integration. Den behandlar och uttalar sig om lagförslag och förslag till andra rättsliga regler med minoritetsrelevans. Vidare genomför den studier och enkäter, den övervakar situationen för etniska minoriteter och implementeringen av antagna åtgärder, koordinerar bulgariskt deltagande i internationella minoritetsprogram både horisontalt (inom regeringen och ministerierna) och vertikalt (från lokal till central nivå). Kommissionen organiserar också konferenser och seminarier med bland annat syftet att höja den allmänna kunskapsnivån och medvetandenivån om romers situation i landet. Den uttalar sig även om hur statliga medel fördelas inom den kulturella sektorn.

Den bulgariska kommissionens råd saknar bindande rättslig verkan, men den har en kompetens att agera både på riksnivå och på lokal nivå. Den kan ge synpunkter på lagförslag, inhämta uppgifter om hur läget är för romer i landet och har möjlighet att på olika sätt sprida informationen till andra om detta.

Sammansättning och romsk representation

I samtliga rådgivande organ finns romer representerade i varierande grad från fem till hundra procent av ledamöterna. På samma sätt varierar representationen bland dem som är icke-romer. De som sitter i de rådgivande organen företräder genomgående regeringen, departement eller myndigheter. Det är värt att notera att det endast är det spanska rådet som har krav på kvinnorepresentation, två av de romska representanterna ska vara kvinnor och dessutom ska två representanter komma från ungdomsorganisationer.

Antalet ledamöter varierar mellan råden, de flesta har mellan tjugo och tjugofem ledamöter, flest har det spanska med fyrtio ledamöter.

Regional och lokal nivå

Det finns betydligt färre exempel på formaliserade regionala och lokala rådgivande organ än det finns exempel på nationella rådgivande funktioner i de länder som ingått i studien. Finland och Spanien hör till de länder där det finns rådgivande minoritetsfunktioner på regionalt plan. Det betyder däremot inte att det saknas informella samarbeten mellan romska organisationer och myndigheter av rådgivande karaktär även i andra länder, utan enbart att dokumentationen av dem är mer svårtillgänglig. På lokal nivå finns färre exempel på rådgivande organ, men i Finland finns rådgivande verksamhet i vissa delar av landet, lik den som finns på regional och på nationellt plan. De regionala delegationerna har dessutom samarbete med kommuner i romska frågor, se vidare avsnittet om Finland.

6.3.4 Finlands modell

På statlig nivå handhas frågor som gäller romer av den riksomfattande delegationen för romska ärenden. Denna grundades år 1956 och fungerar under Social- och hälsovårdsministeriet. Delegationen sköter minoritetens kontakter med olika ministerier och strävar genom sin verksamhet till att främja jämlikheten och romernas möjligheter till samhällelig deltagande samt att främja romernas ekonomiska, sociala och kulturella levnadsförhållanden [påverka politiska beslut] – någon självständig beslutsrätt har inte

närmare fastställts för den. Delegationen för romska ärenden har kommit till på basis av kommittéväsendet och är därför ett biorgan i statsförvaltningen. Först år 1989 fick delegationen en heltidsanställd sekreterare varmed verksamheten blev aktivare och det första åtgärdena, som verkligen förbättrade den romska befolkningens ställning, sattes igång.

Delegationen för romska ärenden har enligt statsrådets beslut till uppgift att:

1. följa med romernas möjligheter till samhälleligt deltagande och utvecklingen av levnadsförhållandena samt att ge utlåtanden till myndigheterna i dessa frågor,
2. ta initiativ till förbättringar av den romska befolkningens levnadsförhållande med tanke på ekonomi, utbildning, sociala frågor och bildning, samt att främja sysselsättningen bland romer,
3. verka för ett slut på all diskriminering,
4. främja romanispråket och den romska kulturen,
5. stödja verksamheten vid de regionala delegationerna för de romska ärenden samt
6. delta i nordiskt och annat internationellt samarbete för att främja romernas rättigheter och förbättra deras förhållanden.

Ansvar för att på den riksomfattande nivån utveckla och genomföra utbildningen av den romska befolkningen ligger hos gruppen [enheten] för utbildning av romer vid utbildningsstyrelsen. Grunden för dennas verksamhet utgörs av riksdagens, regeringens och undervisningsministeriets ställningstaganden och beslut som gäller utvecklandet av den romska befolkningens utbildning och förverkligandet av deras kultur. Gruppen [Enheten] för utbildning av romer främjar också romanispråket och romernas kultur samt sköter fostringsarbete och information.

Strukturen för de romska ärenden inom förvaltningen i Finland

Kommuner samt frivilliga lokala samarbetsgrupper för romaniärenden		Kommuner	
Regionala delegationer för romska ärenden (4) - inom Regionförvaltningsverken (Enheten för basservice och rättskyddet)			
Den riksomfattande delegationen för romska ärenden			
Statsförvaltningens representanter	Representanter från de romska organisationerna i Finland samt från de regionala delegationerna	Utbildningsstyrelsen	Forskningscentralen för de inhemska språken
Arbets- och näringsministeriet Inrikesministeriet Miljöministeriet (boende)		Enheten för fritt bildningsarbete och mångkulturell undervisning	Språknämnden för romani
Social- och hälsovårdsministeriet Undervisnings- och Kulturministeriet Utrikesministeriet		- Grupp för utbildningen för romer	
Social- och hälsovårdsministeriet Avdelningen för främjande av välfärd och hälsa - Gruppen för främjande av delaktighet		Undervisnings- och kulturministeriet	
Statsrådet			

Den finska riksomfattande delegationen består av högst sexton ledamöter vid sidan av ordförande och vice ordförande. Hälften av dessa, dvs. åtta ledamöter kommer från departementen: de som ansvarar för sociala och hälsofrågor, undervisning, justitiefrågor, inrikesfrågor, arbetsfrågor, utrikesfrågor och boende[miljö]frågor. Hälften av delegationens medlemmar representerar romer. Ordförande har oftast varit en riksdagsledamot [en politiker] och vice ordförande har varit rom. Statsrådet tillsätter delegationen för romska ärenden för tre år i sänder. Delegationen har en heltidsanställd sekreterare, som är tjänsteman i social- och hälsovårdsministeriet.

Delegationen har påverkat den finländska lagstiftningen och förvaltningsreformer i frågor som berör romer, bland annat har man tagit initiativ till att förbud mot rasdiskriminering införts i den finländska strafflagen. Man har även fäst uppmärksamheten på romernas bostadssituation. Att minoriteterna införts i Finlands grundlag år 2000 är ett resultat av delegationens arbete.

Regionala delegationer för romska ärenden

Regionala delegationer för romska ärenden finns inom regionförvaltningsverket (före detta länen) i Södra Finland, i Sydvästra Finland, i Östra Finland och i Norra Finland. Regionala delegationen i Sydvästra Finland verkar också inom verksamhetsområden för förvaltningsverket i Västra och Inre Finland och delegationen i Norra Finland verkar också inom förvaltningsverket i Lappland. (Det vill säga att för sex regionförvaltningsverk finns det fyra delegationer).

Fr.o.m. år 2006 har i var och en av de regionala delegationerna för romska ärenden funnits en planerare i heltidstjänst.

De finska regionala delegationerna vilar på samma regeringsförordning som den riksomfattande delegationen (Statsrådets förordning 1019/2003), men fick inte permanent status förrän 2004. De har samma uppgifter (1–4) inom sitt område som den riksomfattande delegationen.

De är tväradministrativa samarbetsorgan mellan den romska befolkningen och myndigheterna och eftersom de är etablerade i en förordning betyder att de lyder under regeringen och social- och hälsovårdsministeriet. Delegationerna samarbetar däremot med regionalförvaltningsverken och kommunerna på regional nivå.

De regionala delegationerna i Finland specialiserar sig på just myndigheter och romska frågor. De samarbetar med relevanta myndigheter inom utbildning, äldrevård, språk och kultur och boende (Lindberg 2007). Andra områden som faller under delegationernas kompetens är diskriminering, likabehandling och integration. Exempel på myndigheter som delegationen arbetar med är polisen, kommunala myndigheter, skolor och arbetskrafts- och näringscentraler.

Till deras uppgifter hör också att sprida kunskap om den romska kulturen, främja likställighet och att motarbeta diskrimi-

nering. De kan även initiera regionala och lokala utvecklingsprojekt för att förbättra romernas situation.

De viktigaste områden man fokuserar på är

- att öka den romska minoritetens deltagande
- att beakta romanispråket och den romska kulturen i barnomsorgen och utbildningen
- att höja den romska befolkningens utbildningsnivå
- att informera om frågor kring social- och hälsovård samt om kulturella särdrag
- att genom information riktad till regionalförvaltningen och kommunerna främja samarbetet mellan romer, bostadsmyndigheter och kommuner.

I de regionala delegationerna sitter åtta till tolv ledamöter. Hälften av dessa representerar områdets romska befolkning. Regionala förvaltningsverket utser alla representanter för tre år i sänder (Statsrådets förordning 1019/2003).

Lokala samarbetsgrupper i romska ärenden

Under de senaste åren har lokala romska arbetsgrupper tillsatts i kommunerna. Speciellt den regionala delegationen för romska ärenden i Västra Finland har tagit initiativ och stött tillsättandet av kommunvisa lokala arbetsgrupper. År 2009 verkade drygt 20 officiellt av kommun tillsatta lokala romska arbetsgrupper i Finland.

Även i de lokala samarbetsgrupperna sitter romer och representanter från lokala myndigheter och andra samarbetspartner. I genomsnitt består grupperna av tio personer där åtminstone fyra är romer (Lindberg 2007). Syftet bakom det lokala samarbetet, som alltså förstärker de regionala delegationernas arbete på just lokal nivå, är att utveckla den romska befolkningens egna möjligheter till deltagande och att främja växelverkan mellan myndigheter och romer. Det lokala samarbetet mellan romer och myndigheter saknar dock rättsligt stöd.

6.4 Självstyrelse

6.4.1 Självstyre för minoriteten

Central nivå

Den internationella rättsregleringen ger utrymme för ett mer långtgående självstyre inom vissa ramar för minoriteter. Den rådgivande kommittén för ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter menar att en rådgivande funktion ensamt inte är tillräckligt utan att mer måste till för att minoriteter ska vara effektivt deltagande (ACFC/31DOC(2008)001). Även om ramkonventionen inte nämner något om självstyre så har den rådgivande kommittén tagit ställning till och undersökt effekten av autonomi i olika länder. Den menar att självstyre främjar ett effektivare deltagande inom de områden som självstyret har kompetens att fatta beslut.

Huruvida den ska vara knuten till den befintliga statliga organisationen eller vara självständig och ligga separat, utanför systemet anges däremot inte.

I Lundrekommendationerna särskiljs mellan icke-territoriellt självstyre och territoriellt självstyre. Med det förra menas att personer som tillhör en minoritet har möjlighet att bestämma över vissa frågor gemensamt och kan göra det oavsett var i landet de bor. Självstyrelsen är inte knuten till en kommun eller ett län. Det territoriella självstyret är däremot knutet till en geografisk enhet inom landet och ofta till den indelning som redan finns inom staten i län och kommuner. Det är dock inte nödvändigt utan självstyrelsen kan vara knuten till en region som har andra gränser än statens ordinarie förvaltning. För att kunna fullgöra sitt uppdrag krävs att staten tilldelar det självstyrande organet resurser och att det finns konstitutionella och administrativa garantier för självstyret, dvs. att det erkänns i grundlag och uppfattas som en jämbördig samarbetspartner av de statliga myndigheterna. Att detta är centralt bekräftas också av den rådgivande kommittén till ramkonventionen (ibid.).

Flera länder i Europa har etablerat någon form av självstyre på central nivå som tillfaller romska minoriteter. Några av dessa länder har också regional och lokal självstyrelse. De huvudpunkter som framträder vid studiet av de självstyrande organen är de följande:

- Den offentlighetsrättsliga grund de vilar på.
- Sättet på vilket de utnämns/väljs på och deras sammansättning.
- Deras kompetens.

Dessa huvudpunkter visas översiktligt i följande schema

	Kroatien	Montenegro	Serbien	Ungern
Romaspecifikt	Nej	Ja	Ja	Ja
Rättslig grund	Grundlag + lag	Lag	Grundlag + lag	Grundlag + lag
Utnämning	Blandat: regering, regionala och lokala minoritetsråd samt minoritetsorganisationer	Genom särskilda demokratiska minoritetsval och vid ett särskilt valmöte	Vid ett valförsamlingsmöte. Kandidater måste ha godkänts av romer	Av elektorater från valda lokala minoritetskommuner/representanter
Sammansättning	Proportionellt i förhållande till minoritetens storlek i landet	Parlamentariker, regeringsrepresentanter, borgmästare och lokala partiledare, samt andra representanter för minoriteten	Representanter för romer	Representanter för romer
Kompetens	Förslag, rådgivning, information	Rådgivning	Rådgivande, beslutsfattande inom kompetensområde. Initiativ till lagstiftning	Etablera institutioner, "veto"-rätt inom vissa områden. Utfärda förordningar
Sakområde	Språk, utbildning och media	Språk, utbildning, kultur och media	Språk, utbildning, kultur, information på språk och om kultur	Språk, utbildning, kultur, media och tradition

Den offentlighetsrättsliga grunden

Flera av självstyrelserna finns förankrade i grundlagen, även om detaljerna kring hur de utnämns sätts samman och deras kompetens regleras i vanlig lagstiftning. Bestämmelsernas innehåll varierar i konktion. I den montenegrinska grundlagen (79 § 13 mom.) finns en allmänt hållen bestämmelse om att minoriteterna har rätt att inrätta ett råd för att skydda och främja minoriteters rättigheter.

Den serbiska konstitutionen (75 §) är något mer detaljerad och anger att personer som tillhör minoriteter (observera att den riktar sig till individer och inte till grupper) har rätt att delta i beslut eller besluta självständigt i frågor som rör deras kultur, utbildning och i frågor som berör information om minoriteterna och hur deras språk används i officiella sammanhang. Det är i det syftet som självstyrelsen inrättas. Enligt den kroatiska grundlagen (15 § 4 mom.) har minoriteterna en rätt till kulturell autonomi.

Utnämning och sammansättning

Det finns olika former för hur självstyrelsen utses och hur den sätts samman. Den kroatiska självstyrelsen (det nationella minoritetsrådet) på central nivå utses av den kroatiska regeringen efter nominering av dels de regionala och lokala minoritetsråden, dels av föreningar, institutioner och individer som tillhör minoriteten. Regeringen utser sju ledamöter och minoriteten fem. Ledamöternas mandat sträcker sig över fyra år i taget. Det centrala minoritetsrådet i Kroatien representerar samtliga minoriteter i landet, medan de regionala och lokala minoritetsråden inrättas genom val och individuellt för varje minoritetsgrupp. Antalet ledamöter från varje minoritet i det nationella minoritetsrådet motsvarar deras totala andel av den kroatiska befolkningen. De minoritetsrepresentanter som är invalda i parlamentet är automatiskt också representerade i det nationella rådet (DH-MIN(2005)010).

I Serbien finns även nationella råd för olika minoriteter, däribland romer.³⁴ Det serbiska nationella rådet utses genom valförsamlingsmöte. För att bli representant i rådet krävs att kandidaten till posten har samlat minst etthundra underskrifter av romer som stödjer kandidaturen.³⁵

³⁴ De nationella råden för minoriteter förkroppsligar den kulturella autonomi för minoriteter och regleras i Law on Protection of Rights and Freedoms of National Minorities 2002. Även om Serbien hänvisar till denna minoritetslag i sin andra rapport till den rådgivande kommittén för ramkonventionen 2008 (se ACFC/SR/II(2008)001, Second report submitted by Serbia pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (received on 4 March 2008), s. 363) råder en viss oklarhet ifråga om lagens rättsliga status eftersom det är en federal lag som antogs just före Serbien och Montenegro skildes åt. Se t.ex. Minority Rights Group International om detta: MRG Serbia Overview (Governance), <www.minorityrights.org/?lid=4028>, läst 17.12.2008.

³⁵ Intervju med Aleksandar Spasic, rådgivare vid Roma Information Center (RIC), Serbien, 13.6.2008.

Kompetensen

Kompetensen hos de självstyrande organen varierar i omfattning och genomslagskraft. Det kroatiska och montenegrinska självstyret har endast rådgivande kompetens, medan det kroatiska nationella minoritetsrådet har rätt att diskutera frågor som berör minoriteter och minoritetslagen med berörda myndigheter, samt att ge förslag till förbättringar inom medieområdet och i frågor som berör romers sociala och ekonomiska situation (DH-MIN(2005)010 s. 52). Rådet har vidare rätt att begära information från alla myndigheter och att bjuda in representanter från myndigheter till sina möten. Verksamheten finansieras av medel från statsbudgeten. Det ska påminnas om att rådet inte är romaspecifikt, utan att alla minoriteter i Kroatien samarbetar i den nationella minoritetssjälvstyrelsen.

På liknande sätt har det montenegrinska minoritetsrådet (hur det utses beskrivs i underlags rapporten) rätt att konsulteras av regeringen eller andra berörda förvaltningsmyndigheter i frågor som angår den romska kulturella identiteten: språk, utbildning, media och kultur (PER 2008).

Den rättsliga grunden för det serbiska nationella rådets kompetens är för närvarande oklart efter det att Serbien och Montenegro splittrats. Rådets kompetens gick i vart fall tidigare något längre än till att enbart vara rådgivande. Rådet hade en rätt att ta initiativ till lagstiftning som berör romskt språk, utbildning, information på modersmålet och om kulturen.³⁶ Det hade även rätt att begära information från myndigheter för att kunna arbeta på ett effektivt sätt. Utöver detta kunde rådet initiera ärenden vid myndigheter som berör romska frågor. Myndigheterna var också tvungna att konsultera rådet i frågor som berör romsk kultur.

Regional och lokal nivå

I de europeiska länderna finns exempel på romsk självstyrelse på regional och lokal nivå och de förekommer i Ungern och Kroatien. Sammantaget är de följande karaktärsdragen de mest väsentliga hos självstyrelserna och de som bör lyftas fram särskilt:

³⁶ Law on Protection of Rights and Freedoms of National Minorities 2002, 19 § 1 mom.

- Anknytning till den ordinarie statsorganisationen
- Valproceduren (inklusive registrering)
- Kompetens

Detta kan illustreras genom följande schema:

Land	Kroatien	Ungern		
Nivå	Regionalt	Lokalt	Regionalt	Lokalt
Romaspecifikt	Ja	Ja	Ja	Ja
Benämning			Regional minoritets-självstyrelse	1. Kommunal minoritetssjälvstyrelse 2. Indirekt vald minoritetssjälvstyrelse 3. Direkt vald minoritetssjälvstyrelse
Förutsättning för etablering	500 medlemmar i länet	15 % av befolkningen eller över 200 personer i kommunen	Ingen uppgift	Olika för de tre olika formerna av självstyrelse
Antal ledamöter	25	10–15	9	3–9
Krav bakom kandidatur	50 personer som tillhör minoriteten eller en minoritetsorganisation	20-30 personer som tillhör minoritet eller en minoritetsorganisation		Olika beroende på form av självstyrelse. För direkt vald minoritets-självstyrelse: krav på registrering i minoritetsröstlängd och stöd av etablerad minoritetsorganisation
Valperiod	Samma som ordinarie val	Samma som ordinarie val	Samma som ordinarie val	Samma som ordinarie val
Kompetens	?	Antar egna arbetsprogram, budget, stadgar och publiceras som offentligt beslutsbeslut. Ge förslag till åtgärder och lokala beslut. Nominera kandidater till offentliga anställ-	Rätt att ge åsikt om förslag som angår minoriteten, samt viss kompetens i minoritetsutbildningsfrågor.	Rätt att få information från myndigheter Rätt att ge förslag till åtgärder/beslut. Rätt att initiera åtgärder. Rätt att protestera mot åtgärder eller beslut om kränker

Land	Kroatien	Ungern	
		ningar, statliga eller kommunala. Rätt till information om minoritetsrelevanta ärenden. Ge förslag i lokala mediefrågor. Rådgivande. Anmäla till departementet om anser att kommunala beslut strider mot minoritetslagen eller mot grundlagen.	minoritetens rättigheter.
Område		Beslut om egna symboler, tjänstecken, helgdagar. Media riktad till minoriteter.	För form 1 av självstyrelse: språk, utbildning och annat som beslutar om som majoritet i kommunen. För självstyrelse 2 och 3: Egendomsfrågor, budget, balansräkning, utmärkelser, lokala högtider. Utbildning, media, företags-etablering, begära förslag till och bedriva projekt, utlysa stipendier. Språk och utbildning, utbildningsinstitutioner, läromedel, litteratur. Veto i kommunalt beslutsfattande inom dessa områden.
Finansiering		Egen budget, kommunens budget, statsbidrag, donationer, gåvor och arv.	Självstyrelse: Statsbidrag för förskola, och modersmålsundervisning, organisationsbidrag, egna inkomster, bidrag från privata aktörer.

Anknytning till den ordinarie statsorganisationen

De lokala och regionala självstyrelserna i Kroatien och Ungern är knuta till statens organisation. Det betyder att de knyter an till länen och till kommunernas indelning i landet och att ledamöterna i självstyrelserna väljs vid de ordinarie valen. Däremot verkar vissa av självstyrelserna vid sidan av de beslutsfattande organen, även om de så att säga följer statens organisation. Detta ska beskrivas närmare och utgångspunkten tas då bäst i valproceduren.

Valproceduren

Ett sätt att utforma valproceduren till regionalt, eller för den delen lokalt, självstyre är ställa krav på att det ska finnas ett minimiantal personer som tillhör minoriteten i området för att självstyrelsen ska få etableras, eller med andra ord, rättigheten ska få realiseras.

För att Kroatiens regionala självstyre ska etableras krävs att det bor minst femhundra romer eller att det finns åtminstone en romsk organisation inom länet.³⁷ De väljs sedan vid de ordinarie valen.

Strukturen för att utse de lokala självstyrelserna i Kroatien och Ungern är tekniskt komplicerad, särskilt i Ungern, eftersom det finns flera former av deltagande och självstyrelse och valet till varje form ser annorlunda ut. I Kroatien finns en rätt för alla minoriteter, så även för romer, att etablera självstyrelse i kommuner/städer under vissa förutsättningar: Består befolkningen i en kommun av mer än femton procent romer kan den romska minoriteten välja att inrätta en självstyrelse. Om minoriteten inte når upp till femton procentsnivån kan de ändå få etablera självstyrelse om de är fler än två hundra personer i kommunen.

6.5 Ungerska modellen

För det första erkänner den ungerska konstitutionen att minoriteterna deltar i folksuveräniteten och att de representerar en grundläggande del av staten på det viset.³⁸ De jämställs alltså med den ungerska majoriteten och formar en med den ungerska majoriteten likvärdig ”etnisk” del av den ungerska nationalstaten

³⁷ Kroatiens minoritetslag, 24 § 1 mom.

³⁸ Se § 68 i den ungerska konstitutionen, lag nr. XX från 1949 om Republiken Ungerns konstitution.

(Johnsson 2002). De har också samma rätt att delta i de politiska besluten som den ungerska majoriteten; för det följer av att de är en del av folksuveräniteten.³⁹ För det andra säger grundlagen också att staten ska säkerställa att minoriteterna deltar aktivt och kollektivt i offentliga angelägenheter. Därigenom har de, som framgår av grundlagen, möjlighet att upprätthålla sin kultur, använda sitt språk, få utbildning på sitt modersmål och få använda namn på sitt modersmål. För det tredje, sägs i grundlagen att den ungerska lagstiftningen ska garantera representation för minoriteterna och att de har rätt att etablera centrala och lokala självstyrelser. Minoritetsautonomin har alltså konstitutionell grund. Den ungerska konstitutionen riktar sig till minoriteterna som grupp och inte till personer som tillhör minoriteter.⁴⁰ Den konstitutionella rättigheten till självstyrelse är skyddad såtillvida att den enbart kan ändras genom ett beslut av parlamentet om två tredjedelar av dess ledamöter är för en ändring.⁴¹ Skyddet är således lika starkt som för ändringar av grundlagen i övrigt. Därtill finns ett skydd mot inskränkning av minoritetsrättigheternas ”kärna” i händelse av nöd eller konflikt. Det går inte att helt ta bort minoriteters rättigheter enligt grundlagen även om landet skulle hamna i krig.

6.5.1 Intresserepresentationen på central nivå

Den ungerska avdelningen för nationella minoriteter lyder under ett departement, men är sammansatt av representanter från flera departement. Avdelningen samordnar romska frågor i regeringen både innehållsmässigt och budgetmässigt.⁴² Vid avdelningen arbetar elva personer med romskt och annat ursprung. Avdelningschefen har för närvarande romskt ursprung. Till avdelningen är också ett antal kommissionärer av romskt ursprung knutna. Deras uppgift är att samla frågor som väcks vid de olika departementen och föra dem till avdelningen för vidare samordning. Avdelningen arbetar med administration av romska projekt och program och då i nära samarbete med romer och lokala minoritetskommuner. De flesta

³⁹ Det följer också av att konstitutionen innehåller ett anti-diskrimineringsförbud och har verkningar för bestämmelsen om minoriteters rättigheter. Se Johnsson 2005, s. 185.

⁴⁰ Lagen om rättigheter för etniska och nationella minoriteter innehåller visserligen individuella rättigheter, och deras innehåll sätts av de områden som nämns i konstitutionen. Johnsson 2005, s. 202.

⁴¹ Se den ungerska konstitutionen, 68 § stycke 5.

⁴² Intervju med Dr. Andor Ürmös, avdelningschef för avdelningen för romska frågor, Budapest 15.5.2008.

projekt berör integration och boende. Avdelningen har en betydande budget till sitt förfogande.⁴³

6.5.2 Minoritetsstyret på central nivå

Det ungerska romska nationella minoritetsstyret består av en församling med femtiotre ledamöter. Ledamöterna väljs av minoritets-
elektorer. Elektorerna är de valda lokala representanterna som finns i landets kommuner, eller om någon kommun saknar romska förtroendevalda, andra representanter för minoriteten.⁴⁴ Församlingen väljer sedan ordförande och vice ordförande från ledamöterna i gruppen.⁴⁵

Det ungerska nationella minoritetsstyret går längst av alla länder i RWI:s kartläggning och har rätt att övervaka den verksamhet som är etablerad för att främja minoriteterna. Dit hör de institutioner som kan ha etablerats för att främja minoritetens kultur: media, utbildningsinstitutioner, teatrar, museum, bibliotek och förlagsverksamheter. Utöver detta har rådet rätt att samtycka till all lagstiftning som berör utbildning (förskola och grundskola), bevarandet av historiska bosättningar och minnesmärken. Rådet har också rätt att samtycka till alla regeringsförordningar som verkställer bestämmelser i skollagen om läroplaner.⁴⁶ Det är i detta som minoritetssjälvstyrelsen har den mest ingripande makten; den kan blockera beslut som påverkar minoritetskulturen.

6.5.3 Regional och lokal nivå

I det ungerska fallet har ordföranden i det direkt valda minoritetssjälvstyret rätt att få en plats i kommunfullmäktige. Den ungerska regionala självstyrelsen väljs med hjälp av elektorer som utses av de lokala självstyrelserna. De lokala självstyrelserna har på detta viset, både genom att de utser elektorer till val av ledamöter i

⁴³ Den ungerska avdelningen för romsk integration förfogar över runt 26 miljoner euro för projekt. Problemet med att integrera romerna består i detta fall inte av brist på finansiering utan snarare brist på samtycke från majoritetsbefolkningen. Ibid.

⁴⁴ Se 31 § 2 i den ungerska minoritetslagen. Mer om det lokala systemet nedan.

⁴⁵ Den ungerska minoritetslagen, Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities, 31 § 2.

⁴⁶ Lagen samt The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation, National Democratic Institute Assessment Report, September/October 2006, s. 19.

de regionala självstyrelserna och den nationella självstyrelsen, en nyckelposition i den romska självstyrelsen i Ungern. Det är oklart om det finns några speciella förutsättningar för att etablera regionala självstyrelser. Systemet är relativt nytt⁴⁷ och nära sammanknutet med den lokala självstyrelsen.

Det finns långtgående regler om minoriteters självstyrelse på lokal nivå. Det som är relevant här är att en särskild kommunal minoritetsrepresentant kan utses i de fall där det saknas en minoritetssjälvstyrelse i kommunen.⁴⁸ Minoritetsrepresentanten har möjlighet att delta, med en rådgivande funktion vid möten som hålls i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och i andra nämnder på kommunal nivå. Hon eller han kan också föra upp ämnen på agendan och ta initiativ till att ändra beslut som fullmäktige har fattat. Representanten har utöver detta en rätt att få information från kommunen för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Precis som självstyrelserna kan minoritetsrepresentanten i vissa fall lägga in ett veto i frågor som fullmäktige ska besluta om och som berör minoritetens rättigheter.⁴⁹

Enligt den ungerska minoritetslagen kan den romska minoriteten bilda tre former av lokalt självstyre:

- Kommunalt minoritetssjälvstyrelse
- Indirekt valt minoritetssjälvstyrelse
- Direkt valt minoritetssjälvstyrelse

De tre formerna av självstyrelse representerar olika grader av inflytande. I den första formen, den kommunala självstyrelsen, har kommunfullmäktige efter ett val kommit att bestå av mer än hälften representanter från en minoritetsgrupp. Fullmäktige kan i det läget besluta om att omvandla sig till en minoritetskommun, en kommunal självstyrelse för minoriteten. Det innebär att kommunfullmäktige, som fortsätter att ta hand om de allmänna kommunala angelägenheterna, också kan fatta beslut i en rad minoritetsrelaterade frågor genom gängse majoritetsbeslut.

I den andra formen, det indirekt valda minoritetssjälvstyret, har minoritetsrepresentanterna i fullmäktige inte fått samma antal platser som i "minoritetskommunen". Om de valda ledamöterna i

⁴⁷ För närvarande finns cirka 20 självstyrelser på regional nivå inrättade. Det framgår av en rapport från NDI Assessment Report September/October 2006: The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation, s. 20.

⁴⁸ Se den ungerska minoritetslagen, §§ 40–41.

⁴⁹ Ibid., § 29 stycke 2.

fullmäktigt uppgår till minst trettio men inte når upp till femtio procent av ledamöterna kan istället denna form av självstyrelse inrättas. Det krävs dock att det i praktiken finns minst tre ledamöter som kan ingå i självstyrelsen, för att den ska aktualiseras, annars är det inte tillåtet.⁵⁰ Mindre kommuner träffas sannolikt av den begränsningen. Den indirekta självstyrelsens kompetens är dock mindre omfattande än "minoritetskommunens", vilket följer av att minoriteten inte har egen majoritet. Däremot finns andra skyddsregler som träder in och begränsar beslutsutrymmet för den politiska majoriteten/majoritetsbefolkningen. Det samma gäller om minoriteten inte fått trettio procent av platserna i kommunfullmäktige. Dit hör den direkt valda minoritetssjälvstyrelsen.

I minoritetsbefolkade kommuner kan personer som tillhör en minoritet även rösta direkt i val till en särskild minoritetssjälvstyrelse, den direkt valda minoritetssjälvstyrelsen.⁵¹ Detta system ligger vid sidan av det ordinarie valsystemet och kan initialiseras vid ordinarie val under vissa förutsättningar. Finns det femtio giltiga röster i valet på en ort med en befolkningssmängd som är mindre än tio tusen personer, eller ett hundra röster på en ort vars befolkningssmängd är större än tio tusen personer, kan minoriteten utse en direkt vald minoritetssjälvstyrelse. Av intresse här är att ordföranden i den direkt valda minoritetssjälvstyrelsen automatiskt får en plats i fullmäktige med en rådgivande roll.⁵² *Här finns alltså en form av kvotering till kommunfullmäktige*, även om lagstiftningen var generösare innan en ändring trädde ikraft år 2005. Tidigare hade nämligen minoritetskandidater ett förmånsmandat till fullmäktige.

6.6 Övriga nationella minoriteters organisering och delaktighet i Sverige

Hur de övriga nationella minoriteterna i Sverige har organiserat sig beskrivs i följande avsnitt⁵³. Det är viktigt att komma ihåg att det i dagsläget inte finns någon central romsk organisation i Sverige.

Det innebär bl.a. att när de nationella minoriteterna kallas till samråd med regeringen kommer för de övriga minoriteterna före-

⁵⁰ Den ungerska minoritetslagen Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities, 22 § 2 stycket.

⁵¹ Se *ibid.*, 23 §.

⁵² Intervju med Orban Kolompar, ordförande i det romska nationella minoritetssjälvstyret i Ungern, Budapest 15.5.2008.

⁵³ Avsnittet bygger på en underlagsrapport av Anki Wood (2009).

trädare för deras centrala organisationer, medan det från romerna kommer företrädare för flera olika organisationer.

När riksdagsbeslutet om minoritetsspråk fattades 2000 blev ett antal kommuner utsedda till särskilda förvaltningsområden som omfattas av minoritetsspråkslagen. Lagstiftningen ger medborgarna rätt att använda sina minoritetsspråk och myndigheterna skyldighet att ge service på minoritetsspråk. I förvaltningsområden ska myndighet eller domstol kunna ge ett mutligt besked på samiska, finska eller meänkieli. Förskola och äldreomsorg ska också på begäran kunna bedrivas på dessa språk. Förvaltningsområdena utökades efter lagen den 1 januari 2010.

Förvaltningsområdet för finska språket omfattar kommunerna Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gällivare, Hallstahammar, Haninge, Haparanda, Huddinge, Håbo, Kiruna, Köping, Pajala, Sigtuna, Solna, Stockholm, Surahammar, Södertälje, Tierp, Upplands Väsby, Upplands-Bro, Uppsala, Västerås, Älvkarleby, Österåker, Östhammar och Övertorneå.

Förvaltningsområdet för samiska språket omfattar kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen och Östersund.

Förvaltningsområdet för meänkieli omfattar kommunerna Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå.

I förvaltningsområdena för finska, samiska och meänkieli ingår också landstingen i Dalarnas län, Jämtlands län, Norrbottens län, Stockholms län Södermanlands län, Uppsala län, Västerbottens län, Västmanlands län och Västra Götalands län.

Inom de språkliga förvaltningsområdena i Norrbottens län ska samråd med de nationella minoriteterna ske på lokal nivå i berörda kommuner. Nationella uppföljningar av minoritetspolitiken och Europarådets granskning visar dock att samrådsförfarandena på lokal nivå behöver förbättras avsevärt.

6.6.1 Samer

Samerna är en urbefolkning som finns i de norra delarna av nuvarande Norge, Sverige, Finland och Kolahalvön i Ryssland. En viktig del i den samiska identiteten är det samiska språket, vilket är ett finsk-ugriskt språk.

Samernas ställning som ursprungsfolk bekräftades av riksdagen 1977 och eftersom samerna är ett urfolk i Sverige finns det en särskild samepolitik. Det övergripande målet för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar.

Den samiska befolkningen i Sverige uppgår till cirka 35 000 personer. De flesta bor i de traditionella bosättningsområdena från Idre i Dalarna till Kiruna i Norrbotten. Cirka 2 500 av de samer som bor i detta område ägnar sig åt renskötsel som huvudsaklig sysselsättning. Många samer är också bosatta i kusttrakterna i norra och i mellersta Sverige samt i Stockholmsområdet.

Samerna har genom tiderna organiserat sig på olika sätt. I äldre tid fanns bland samerna siidasystemet, en egen organisation inom vars ram bland annat gemensamma beslut fattades och rätt skipades.

År 1993 inrättades Sametinget som folkvalt organ och statlig förvaltningsmyndighet med uppgift att bl.a. besluta om fördelningen av statens bidrag och medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer. Det övergripande uppdraget är att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige (SFS 1992:1433).

Samernas övriga organisationsformer varierar från samebyar till olika samiska föreningar och samiska partier. Det finns flera samiska riksorganisationer och det förekommer också ett samiskt samarbete över nationsgränserna eftersom många samefrågor rör samerna som folk, oberoende av nationell tillhörighet. Den äldsta samiska riksorganisationen är Same Ätnam som i sin tur varit med i bildandet av många andra samiska organisationer. En annan viktig organisation är Svenska Samernas Riksförbund, SSR, som är en politiskt obunden intresseorganisation för rennäringen och samiska näringslivs- och samhällsfrågor. SSR representerar samer anslutna till samebyar eller sameföreningar som återfinns över hela landet.

Deltagande/inflytande på nationell nivå

Sametinget är statlig remissinstans. Dessutom hålls regelbundna samrådsmöten med företrädare för regeringen. Hearings och utfrågningar förekommer i departement och riksdag och möten hålls regelbundet med Europarådets expertkommitté.

I egenskap av urfolk är samerna den enda nationella minoriteten med en statlig förvaltningsmyndighet. Sametinget har endast regelbundna och formaliserade samråd med Skogsstyrelsen i markanvändningsfrågor respektive rovdjursfrågor samt med Vägverket, de tre nordligaste länsstyrelserna, Boverket och Naturvårdsverket om snöskotertrafik i fjällen. För övriga samhällsfrågor finns inga formaliserade samrådsformer. I de flesta fall tar Sametinget själv initiativ om man önskar samråda om en fråga.

Samerna har som urfolk vissa rättigheter, men utifrån det perspektivet finns inte någon konsultationsordning.

Sametinget – dubbla och motstridiga roller

År 1982 tillsattes en offentlig utredning, "Samerättsutredningen". 1989 var utredningen klar och den fastslog att ett folkvalt samiskt organ i Sverige behövdes. Sametinget i Sverige invigdes 1993.

Den svenska staten var i början av 1990-talet inte beredd att gå längre än till att ge Sametinget ett begränsat inflytande. Resultatet blev en blandning av folkvalt parlament och statlig förvaltningsmyndighet med avgränsade och lagreglerade arbetsuppgifter. Samerna menar att effekten är att samernas riksdag styrs från två håll och att samernas strävan efter självbestämmande därmed begränsas. På sametingets hemsida konstateras att "Den inbyggda konflikten mellan samernas vilja till ökat självbestämmande och statsmaktens återhållsamhet och myndighetsreglering har sedan dess kännetecknat det svenska Sametingets verksamhet".

Sametinget ska i sin egenskap av statlig myndighet verkställa den politik och de beslut som fattats av riksdag och regering samtidigt som tingets folkvalda ledamöter valts in på partiprogram och vallöften som ofta går stick i stäv med den politik som regering och riksdag ger uttryck för. De folkvalda samepolitikerna har dock lagt större vikt vid att Sametinget är ett självständigt folkvalt organ än en statlig förvaltningsmyndighet. Det har man markerat genom tingets politiska arbete. Men de dubbla rollerna har ofta lett till att

Sametingets politiker känner sig handlingsförlamade och begränsade av den statliga regel- och anslagsstyrningen.

I regeringens proposition om Sametinget från 1992, sägs tydligt att ”trots benämningen TING är det inte frågan om något organ för självstyre, som ska verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige, eller i konkurrens med dessa organ”. Sametingslagen ger inte heller något utrymme för en annan tolkning.

Konstitutionellt råder det alltså ingen tvekan om att Sametinget är en statlig förvaltningsmyndighet. Men med hänsyn till syftet med denna myndighet har betydande frihet lämnats åt Sametinget att finna sina egna arbetsformer. För statliga myndigheter gäller normalt att regeringen har rätt att ge direktiv för verksamheten och att myndigheten ska verkställa regeringens politik. Regeringens direktiv utformas genom särskild förordning eller instruktion. Sametinget har genom sin organisation och sitt ändamål en särskild ställning. Sametingets arbetsuppgifter är inskrivna i sametingslagen, men också i regeringsförordningen med Instruktion för Sametinget. Själva grundidén med ett folkvalt organ är att samerna självständigt får sköta vissa egna angelägenheter. Sametingets struktur liknar därför ingen annan myndighet i Sverige.

Sametingets organisation

Sametingets folkvalda organ kallas plenum och har 31 ledamöter som utses genom allmänna val av röstberättigade samer vart fjärde år. Nästan 8 000 av Sveriges förmodade 35 000 samer har hittills registrerat sig i Sametingets röstlängd (detta sker frivilligt eftersom det inte finns någon registrering och statistik som bygger på etnicitet). Plenum utser en styrelse, som i sin tur utser myndighetens chef. Styrelsen ansvarar för den löpande verksamheten. På kansliet arbetar Sametingets tjänstemän som sköter de dagliga myndighetsuppgifterna och andra frågor på uppdrag från styrelsen och plenum.

Sametingets organisation påminner om kommunernas. Sametingets plenum kan jämföras med kommunfullmäktige, medan sametingets styrelse motsvaras av kommunstyrelsen.

Sametingets plenum har ett presidium som förbereder och ansvarar för plenums möten.

Sametingets kansli är jämförbart med kommunernas förvaltningar och tjänstemän. Kansliet har det dagliga ansvaret för att

sköta myndighetsuppgifterna. Skillnaden är att Sametinget som statlig myndighet lyder direkt under Jordbruksdepartementet och att Sametingets arbetsuppgifter är reglerade i sametingslagen.

Huvudkansliet finns i Kiruna och det finns kontor i Jokkmokk, Tärnaby och Östersund. På Sametinget arbetar 37 tjänstemän och en heltidsanställd politiker. Dessutom finns ett antal säsongsanställda inom riksgränsverksamheten.

Deltagande/inflytande på regional nivå

Norrbottens län har en särskilt viktig uppgift inom den svenska minoritetspolitiken eftersom de kommuner som omfattas av minoritetsspråkslagen, förvaltningskommunerna, ligger i Norrbotten. Länsstyrelsen i Norrbottens län inrättade 2000 en regional arbetsgrupp med representanter från lokala och regionala myndigheter samt från minoritetsgrupperna. Uppdraget var att implementera lagstiftningen, följa upp insatserna och redovisa till regeringen, samt att sprida information till myndigheter, institutioner och allmänhet. Efter cirka fyra år började detta ansvar successivt skjutas över till den lokala nivån, med ett samordnande ansvar hos Kommunförbundet Norrbotten. Arbetsgruppen på länsstyrelsen upplöstes då.

Det finns inget formellt samrådsuppdrag för länet och inget regionalt organ för samråd med de nationella minoriteterna. Dock finns en rennärlingsdelegation inom länsstyrelsen där företrädare politiker och samebyar ingår. Olika projektgrupper har också bildats för specifika frågor.

Forskaren Lars Elenius (2004) visar i sin rapport *Ett ut hålligt språk* att bland regionala/nationella myndigheter i förvaltningsområdena är det 15 procent som anger att de har samisktalande personal. Bland lokala myndigheter anger 25–50 procent att de har personal som talar samiska.

I rapporten *Förbättrat samråd inom språkligt förvaltningsområde – Dialogmodellen* konstaterar Sametinget att samråd om hälso- och sjukvårdsfrågor samt kulturstrategier behöver diskuteras i ett länsperspektiv. Ett problem är emellertid att det finns begränsningar för minoriteternas möjligheter att interagera med Norrbottens läns landsting, eftersom det inte har ett formellt uppdrag att tillhandahålla service på minoritetsspråk utanför förvaltningsområdena.

Deltagande/inflytande på lokal nivå

Inom de språkliga förvaltningsområdena i Norrbottens län ska samråd med de nationella minoriteterna ske på lokal nivå i berörda kommuner. Nationella uppföljningar av minoritetspolitiken och Europarådets granskning visar att samrådsförfarandena på lokal nivå behöver förbättras.

Sametinget har i dagsläget inte något organiserat samråd vare sig nationellt, regionalt eller lokalt. När samråd sker bygger det ofta på initiativ som Sametinget tar med till exempel kommuner. Svenska Samerna Riksförbund, SSR, har inte heller löpande diskussioner med kommunerna. Det enda någorlunda regelbundna samrådet sker mellan kommuner och samebyar samt sameföreningar om mark- och planfrågor, men inte heller detta är långsiktigt och formaliserat.

Sametinget anger i rapporten *Förbättrat samråd inom språkligt förvaltningsområde – Dialogmodellen* att man anser att det behövs lagstiftning om samråd och att det ska formaliseras i avtal och partnerskap. Samrådsfrågorna bör nivåmässigt ligga på kommunstyrelsenivå. SSR anger att kunskapen om samernas situation generellt är för låg inom kommunerna. Det finns ett mycket stort behov av utbildningsinsatser för kommunerna för att de ska kunna förbättra sitt arbete i förhållande till det samiska samhället. Okunskapen kan i värsta fall leda till låsningar och konflikter. Många samer väljer att inte vända sig till kommunen eftersom kunskapen är låg om deras situation.

De fyra kommunerna organiserar språkfrågorna som rör samer under kommunstyrelsen. Arjeplogs, Jokkmokks och Gällivares kommuner har ett minoritetsspråkspolitiskt handlingsprogram eller en arbetsgrupp. I Arjeplogs kommun finns en samisktalande handläggare på heltid som ger service på samiska och som fungerar som tolk. Kommunledningarna har samråd med samebyar angående främst markanvändningsfrågor.

I Stockholms stad finns det övergripande ansvaret för frågor om de nationella minoriteterna hos kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning. Stadsledningskontorets utbildning och arbetsmarknadsenhet har ett samordnings- och uppföljningsansvar för stadens arbete med nationella minoritetsfrågor.

6.6.2 Sverigefinnar

Under cirka 600 år, fram till år 1809, var Sverige och Finland ett rike. Finska språket har talats i Sverige under mycket lång tid och svensktalande medborgare finns i Finland.

Det finns ett starkt intresse hos sverigefinnar att bevara sitt språk och sin kulturella särart i Sverige. Sverigefinnarna är Sveriges största minoritetsgrupp och i dag lever cirka 450 000 första och andra generationens sverigefinnar här. Majoriteten flyttade till Sverige efter andra världskriget. Kulmen på inflyttningen kom omkring år 1970 och sedan dess har inflyttningen minskat.

Sverigefinnarna har under lång tid varit en välorganiserad grupp i Sverige. Ett exempel är Stockholms Finnkår som bildades på 1830-talet. En annan anrik organisation är Stockholm finska förening som har funnits i över 100 år. 1957 bildades Sverigefinska Riksförbundet, SFRF, som är pådrivande i alla frågor som rör sverigefinnarna inom samhällslivets alla områden. En huvuduppgift är att främja sverigefinnarnas aktiva deltagande i det svenska samhället och utveckling till en tvåspråkig befolkningsgrupp.

När Sveriges Riksdag fattade beslut om inrättandet av en nationell minoritetspolitik bildade sverigefinnarna Sverigefinländarnas delegation, som samarbets- och motpart till statsmakten.

Deltagande/inflytande på riksnivå

Sverigefinländarna representeras på riksnivå av Sverigefinländarnas delegation, en paraplyorganisation som ska fungera som ett representativt organ för så stor del av minoriteten som möjligt.

Delegationen är ett organ med 25 intressenter: de största riksorganisationerna, som Svenska kyrkans finskspråkiga arbete, den finskspråkiga ortodoxa församlingen och den finskspråkiga pingstförsamlingen. Dessutom ingår ett antal sverigefinska nätverk som företräder olika sakkunnigområden och institutioner samt ett antal sverigefinska nätverk som representerar olika yrkesområden.

Delegationen leds av ett presidium som väljs på årsmötet. Ett antal kommittéer utses, en för varje politikområde och dessa föreslår vilka frågor som presidiet ska driva. Årsmötet beslutar sedan vilka gemensamma frågor som presidiet ska driva.

Årsmötet beslutar också om ansökningar om medlemskap från sverigefinska organisationer. I stadgarna slås fast att "Delegationen

som sina medlemmar (kan) anta nya samfund, institutioner och nätverk vilkas funktion inte enbart är lokal eller regional.”(3 kap. § 6)

Ledamöterna bör enligt stadgarna utses av organisationens högsta beslutande organ och antal ledamöter avgörs genom att ”De sverigefinländska riksorganisationerna (...) får utse en (1) ledamot per 1–499 medlemmar och ytterligare en (1) ledamot per 500–999 medlemmar. Därtill berättigar varje påbörjat tusental till en (1) ledamot – dock högst sju (7) ledamöter per organisation. Övriga sverigefinländska samfund, institutioner och nätverk utser en (1) ledamot var.” (3 kap. § 1–2)

Delegationens stadgar slår fast att ”delegationen ska upprätthålla kontakter med den svenska statmakten och svenska myndigheter, Europarådet och andra nationella, nordiska och internationella samfund”. Delegationen vill också sprida större insikt och förståelse bland svenskarna för den sverigefinländska minoritetens språkliga och kulturella strävanden.

Delegationen skriver alla remissvar, deltar i samråd på departement, ingår i referensgrupper och skickar dessutom egna skrivelser till regeringen.

Delegationen har också ett nätverk med riksdagsledamöter, som man uppmanar att driva viktiga frågor till exempel genom motioner och interpellationer osv.

Det är Delegationen som deltar i möten med Europarådets expertkommitté när den besöker Sverige, och man skriver en skuggrapport och lämnar synpunkter på regeringens rapportering.

Delegationen är fristående från staten – förutom ett bidrag som gör att man kan finansiera en halvtidstjänst för delegationssekreteraren. Delegationen värnar om friheten att driva sina frågor, kritisera eller berömma.

Delegationen driver frågor som är gemensamma för sverigefinnarna som minoritet, men det står andra sverigefinska organisationer fritt att driva egna frågor gentemot regeringen – vare sig de är medlemmar i Delegationen eller inte.

Deltagande/inflytande på regional och kommunal nivå

Sverigefinska delegationen arbetar enbart på nationell nivå. De olika medlemsorganisationerna, församlingarna och nätverken finns däremot både på regional och på kommunal nivå. Till exempel har

Sverigefinska riksförbundet tio distrikt i Sverige och cirka 130 lokalföreningar i 100 kommuner. Deras uppgift är att driva de frågor som rör sverigefinnar regionalt och lokalt. De flesta minoritetspolitiska besluten fattas på kommunal nivå.

Ett fåtal kommuner (fyra-fem stycken) har regelbundet samråd med Sverigefinska riksförbundet. I landets övriga kommuner tar förbundet själv kontakt genom att skriva brev, skicka rapporter och be om personliga möten med tjänstemän och politiker. På regional nivå är kontakterna mellan förbundet och myndigheter ytterst få.

Förvaltningsområdet i Norrbotten omfattar endast fem procent av sverigefinnarna. I rapporten *Förbättrat samråd inom språkligt förvaltningsområde – Dialogmodellen* uppger SFRF att samrådsförfarandet fungerar bäst i Haparanda, där det finns en minoritetsdelegation med representanter från organisationens lokala föreningar. Delegationen har möten cirka en gång i månaden. En liknande delegation efterlyses i övriga kommuner i förvaltningsområdet.

SFRF anser också att ett regelbundet samråd med Norrbottens läns landsting är viktigt då sverigefinnar har sämre hälsa än majoritetsbefolkningen. Även inom hälsovården är språkfrågan och möjligheten att göra sig förstörd viktig.

Såväl Sverigefinska delegationen och SFRF vill utöka förvaltningsområdet till att även gälla Stockholm och andra kommuner i Mälardalen. Detta ingick också i regeringens proposition 2008/09:158, *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna*. Regeringen föreslog att förvaltningsområdet utökas kraftigt, till 18 kommuner i Mälardalen, bland andra Stockholm. Dessutom föreslogs att alla kommuner kan ansöka hos regeringen om tillhörighet till förvaltningsområdet och att det för hela landet stadgas en minoritetspolitisk lag. Regeringens förslag byggde på Sverigefinländarnas delegations kompromissförslag, som vuxit fram under förhandlingar och diskussioner mellan Delegationen och departementet. Propositionen blev till Lag SFS 2009:724 om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Sverigefinska delegationen håller konsulentutbildningar för regionala och lokala förbund och organisationer om minoritetspolitiken och hur man kan påverka lokalt. Delegationen påpekar att det inte är ovanligt att kommuner blandar ihop integrationspolitiken och minoritetspolitiken och konstaterar att eftersom kunskaperna om minoritetspolitiken är så låg inom kommuner och

landsting är det svårt för de lokala parterna att göra sina röster hörda.

6.6.3 Tornedalingar

En finsktalande bosättning har funnits i området kring Torne älv troligen redan före medeltiden. På den tiden var Tornedalen en mötes- och handelsplats vilket gjorde området till en flerspråkig region. Från medeltiden har finska dominerat i Tornedalen. När Sverige efter kriget mot Ryssland åren 1808–1809 förlorade sin östra rikshalva till Ryssland skedde detta genom att en gräns drogs genom Tornedalen så att den västra delen av Tornedalen förblev svenskt område. Trots detta har tornedalingar på båda sidor om gränsen bevarat både sitt språk och sitt kulturarv fram till i dag. Tornedalingarnas språk heter meänkieli (vårt språk).

Under den senare hälften av 1880-talet inleddes en försvenskingsprocess av Tornedalen. Det primära var att förhindra spridning av inflytande från finsk kultur, språk och politik och 1888 inrättades därför s.k. statsskolor i Tornedalen. Staten bekostade dessa skolor, men villkoret för ekonomiskt stöd var att undervisningen uteslutande bedrevs på svenska. I början av 1920-talet var skolväsendet i Tornedalen (Sveriges finnbygd) helt försvenskat. På vissa skolor dröjde det ända till 1957 innan andra språk än svenska fick talas på rasterna. På 1970-talet lagstadgades om möjligheten till hemspråk i Sverige.

I dag bor cirka 75 000 tornedalingar i Norrbottens län. 1981 bildades Svenska Tornedalingars Riksförbund, STR-T. STR-T är det samlande organet för tornedalingar och bildades efter en lång och medveten kamp för att ena minoriteten, stärka självkänslan och bevara språket och kulturen. Ett viktigt mål var att få unga människor att engagera sig.

Förbundet är religiöst och partipolitiskt obundet. Det har sitt säte i Tornedalen och det finns lokalföreningar i Stockholm, Umeå och Pajala. En lokalförening är även under bildande i Kiruna. STR-T är en intresseorganisation för Tornedalen och tornedalingar i språkliga, kulturella och samhällsfrågor samt regeringens remissinstans i dessa frågor. Organisationen vill främja och stärka den tornedalska minoritetens identitet, språkliga och kulturella förankring.

Deltagande/inflytande på nationell nivå

STR-T har regelbundna samrådsförfaranden direkt med regeringskansliet där man delger sina åsikter om olika frågeställningar och för en diskussion. Ibland kallas alla fem nationella minoriteter tillsammans, ibland sker det separat. STR-T är nöjd med hur kommunikationen med departementet genomförs, men skulle föredra ett formaliserat samrådsförfarande. Organisationen deltar också i hearings och utfrågningar i riksdag, utskott och andra offentliga sammanhang. STR-T är statlig remissinstans och dessutom representerar organisationen tornedalingarna vid möten med Europarådets rådgivande kommitté.

Deltagande/inflytande på regional nivå

Norrbottens län har en särskilt viktig uppgift inom den svenska minoritetspolitiken eftersom flera av de kommuner som omfattas av minoritetsspråklagen, förvaltningskommunerna, ligger här. Det finns dock inget formellt samrådsuppdrag för länet och inget regionalt organ för samråd med de nationella minoriteterna.

I rapporten *Förbättrat samråd inom språkligt förvaltningsområde – Dialogmodellen* konstaterar STR-T och Kommunförbundet Norrbotten/Länsstyrelsen i Norrbotten att det råder olika förutsättningar för minoriteterna i länet. Minoritetsorganisationerna är olika starka organisatoriskt och ekonomiskt, den lokala representationen varierar också mellan kommunerna. De konstaterar också att det inte finns någon gemensam mötesplats/forum för de nationella minoriteterna i Norrbottens län. ”Vi ser att en mötesplats för minoriteter möjliggör erfarenhetsutbyte och skapar styrka i frågor samt behov som är gemensamma för de nationella minoriteterna.”

Kommunförbundet Norrbotten har under ett antal år drivit ett nätverk bestående av aktörer som har intresse av frågor som berör nationella minoriteter. I detta nätverk återfinns kommunala representanter, Norrbottens läns landstings kulturdivision, Sametinget samt företrädare från nationella minoritetsorganisationer. Nätverket i sig är värdefullt, men sårbart då det är drivet på projektbasis.

Deltagande/inflytande på lokal nivå

I förvaltningsområdet Norrbotten sker i dag inget strukturerat samråd. De berörda kommunerna för meänkielitalande är Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå. Enligt STR-T får organisationerna sällan inbjudan att delta – och om de bjuds in är det oftast för sent i processen.

Enligt rapporten *Förbättrat samråd inom språkligt förvaltningsområde – Dialogmodellen* uppger STR-T att det enda samråd tornedalingarna deltog i under den period när rapporten skrevs gällde en uppföljning och revidering av det minoritetspolitiska handlingsprogrammet i Haparanda kommun.

Viktiga kommunala frågor organisationen vill samråda kring är hur minoritetsmedlen ska användas för att främja minoritetsspråk och kultur i kommunen. STR-T är också av åsikten att all samhällsplanering på något sätt berör även minoriteterna, dessa bör därför medverka i planeringen för att behoven ska tillgodoses. En annan frågeställning är också att införa kunskaper i minoritetsspråken som särskild merit vid tjänstetillsättningar på offentliga tjänster. I vissa fall bör man till och med ställa krav på kunskaper i förekommande minoritetsspråk i orten eller kommunen. Vidare anser STR-T att vid varje förvaltning bör en stadig punkt finnas med i dagordningen: ”Har minoriteternas behov tillgodosetts?” alternativt ”Har minoritetsorganisationerna hörts i frågan?” Det gäller även vid fastställande av läroplaner på skolor m.m.

STR-T anser att minoritetspolitiska handlingsprogram måste upprättas på lokal nivå. De understryker också vikten av dialog i samhället samt vikten av goda exempel för att överbrygga attityder och hinder. De understryker också att lagstiftningen är vag kring minoritetspolitik.

Språkfrågorna som rör meänkieli organiseras under kommunstyrelsen i fyra av kommunerna inom förvaltningsområdet, undantaget är Pajala där de ligger under kultur- och utbildningsnämnden. Gällivares och Haparanda kommuner har ett minoritetsspråkspolitiskt handlingsprogram. I Pajala kommun är tornedalingarna en majoritet av befolkningen och där finns en handläggare som dessutom är tolk och översättare. I Haparanda kommun saknar däremot STR-T lokal representation. Lars Elenius uppger i sin rapport ”Ett uthålligt språk” att bland regionala och nationella myndigheter i förvaltningsområdena har 53 procent personal som talar meänkieli och bland lokala myndigheter 60–100 procent.

I Stockholms stad finns det övergripande ansvaret för frågor om de nationella minoriteterna hos kommunstyrelsens arbetsmarknads- och integrationsberedning. Stadsledningskontorets utbildnings- och arbetsmarknadsenhet har ett samordnings- och uppföljningsansvar för stadens arbete med nationella minoritetsfrågor.

6.6.4 Judar

Mot slutet av 1600-talet kom de första judarna till Sverige. År 1685 reglerades för första gången i svensk lag judarnas närvaro i landet. Först 1775 kunde judar bosätta sig i Sverige utan att låta döpa sig, året efter tilläts de bilda en judisk församling i Stockholm. Under 1800-talet infördes reformer som medförde att judarna inlemmades i det svenska samhället. Från år 1863 fick judar och icke-judar lov att ingå äktenskap. År 1849 fick judar vittna i domstol och från år 1862 fick judar kommunal rösträtt.

Judar har en egen religion, judendomen, egen kultur, eget kulturspråk (jiddisch) och egna traditioner som skiljer sig från den svenska majoritetsbefolkningens.

Under den tid som gått sedan de första judarna kom till Sverige har nya grupper judar kommit hit, ofta på grund av förföljelser i olika delar av Europa. Judiska Centralrådet uppskattar antalet judar i Sverige till cirka 20 000 (enligt den judiska lagens definition) varav cirka 7 000 är medlemmar i de judiska församlingarna i Sverige. Läger man till personer som har judisk börd på fädernet, eller längre tillbaka i släkten, är antalet väsentligt högre.

Judiska Centralrådet, JC, i Sverige bildades 1953. JC utgörs i dag av de judiska församlingarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, vilka har till syfte att möjliggöra ett judiskt liv i det lokala upptagningsområdet. JC är en takorganisation för de judiska församlingarna i Sverige. Ett av JC:s uppdrag är att på nationell nivå initiera, driva och bevaka frågor och ärenden av betydelse för den judiska nationella minoriteten och judenheten i Sverige.

Den judiska gruppen har integrerats väl i Sverige utan att ha assimilerats – även om viss assimilation förekommer. Man har satsat på utbildning och kommit in i samhället, men har ändå kunnat leva som minoritet med en egen levande kultur.

Deltagande på riksnivå

Judiska Centralrådet sköter de nationella kontakterna och uppvaktar regering och myndigheter med frågor som gäller judarna i hela Sverige. JC är remissinstans och bjuds in att delge åsikter även i offentliga kommittéer, hearings och utfrågningar som har beröringspunkter till judiska/minoritets frågor. Centralrådets medlemmar tar själva kontakt med departement eller myndigheter om de har synpunkter i någon fråga. JC representerar judarna vid möten med Europarådets rådgivande kommitté.

Judarna i Sverige har byggt upp en relation till det svenska samhället och dess myndigheter från första början. Kunskapen om hur det svenska samhällssystemet fungerar är god och gruppen är välartikulerad. Judiska Centralrådets representanter tas nästan alltid emot, även om det kan dröja ibland. Frågor där man inte anser sig ha uppnått fullgott resultat gäller den religiösa slaktfrågan och säkerhetsfrågorna. Judiska Centralrådet upplever att hotbilden mot judar inte alltid tas på allvar och att judiska institutioner och medborgare inte alltid får det skydd som behövs för att man ska känna sig trygg.

Församlingarnas styrande organ utses något olika inom respektive församling. Stockholmsförsamlingen har allmänna val var tredje år till ett fullmäktige som har 21 platser. Fullmäktige utser en styrelse som i sin tur utser olika nämnder – som i en svensk kommun. Respektive församlingsstyrelse (Stockholm, Göteborg och Malmö) utser representanter till Judiska Centralrådet.

Deltagande/inflytande på regional och lokal nivå

Judiska Församlingarna i Stockholm, Göteborg och Malmö har kontakt med respektive kommun. Landets övriga judar har oftast någon form av mindre förening på respektive ort där det bor judar. Dessa judar/föreningar är oftast anslutna till den storstadsförsamling som ligger geografiskt närmast.

Även på dessa nivåer har judarna i Sverige har byggt upp en relation till det svenska samhället och dess myndigheter. Judiska Församlingen i Stockholm är till exempel noga med att bjuda in representanter från kommunen till evenemang som anordnas inom församlingen.

Kontakterna mellan Judiska Församlingarna och kommunerna handlar bland annat om kulturfrågor, ungdomsfrågor och sociala frågor. Församlingarna bedriver mycket social verksamhet samt sjuk- och ålderdomshem för medlemmar med särskilda behov. Det finns inget organ för den regionala nivån, utan de tre Judiska Församlingarna sköter även dessa kontakter, till exempel med läns-polismyndigheterna.

6.7 Romers makt och deltagande i Sverige

6.7.1 Romers rätt till politiskt deltagande

En av de mest grundläggande politiska och medborgerliga rättigheterna, och den som har störst symboliskt värde för att demonstrera principen om allas lika värde, är rätten att delta i allmänna val både som väljare och som kandidat till förtroendeposter. För romer i Sverige är det en rättighet som funnits i praktiken enbart i ett par generationer, trots att romer varit svenska medborgare mycket längre än så. Enligt intervjustudien Kelderashgruppens historia och kulturarv i Sverige var många av de svenska romerna under 1900-talet inte mantalsskrivna, och kunde därför vanligen vare sig få ransoneringskort, barnbidrag, skicka sina barn till skolan eller rösta. De intervjuade äldre personerna i studien säger att de röstade för första gången i på mitten av 60-talet efter att de blivit bofasta och mantalsskrivna.

ADT: Men om ni inte var mantalsskrivna och folkbokförda och sånt där, då har ni ju aldrig heller röstat. Har ni fått rätt att rösta vem som ska vara statsminister i det här landet?

NN. Nej, vi hade ju faktiskt inte rätt till någonting, inte ens rätt till sjukhus utan vi var ju utanför samhället. Vi levde i Sverige men vi levde i ett romskt samhälle. Det var inte svenskt, så vi hade ingenting med Sverige att göra förutom att vi gick och handlade och sålde det som männen hade att sälja. ... Men det blev nu inte klart förrän 1965 att vi romer fick lov och rösta (Delegationen för romska frågor (2010)).

I början av 60-talet började vad som kan kallas en romsk medborgarrättsrörelse och vars förgrundsgestalt framförallt var Katarina Taikon, hennes syster Rosa och ett antal andra engagerade romer. Katarinas debutbok *Zigenerska* hösten 1963 väckte många svenskar för den misär och rättslöshet romer i Sverige levde i. I sin

självbiografi skriver Hans Caldaras om den första romska politiska demonstrationen:

Första maj 1965 samlades romer, författare, journalister, skådespelare och många andra etablerade i samhället för att demonstrera för att vuxna romer skulle få undervisning. Det fanns cirka 1 000 svenskfödda romer, alla svenska medborgare, av dem var ungefär 90 procent analfabeter. Det var första gången romer fick gå i ett förstamajtåg för egen sak. Det var alltså ett historiskt ögonblick. På våra banderoller stod det ”Vi vill gå i skola”, ”Ge oss rätt till vuxenundervisning” m.m. När vi gick längs Valhallavägen med Katarina Taikon i spetsen tror jag att vi alla bar på samma känsla av stolthet och glädje. Äntligen fick vi vara med i sammanhang där vi tidigare varit bannlysta. Äntligen fick vi öppet visa vårt missnöje. Ju närmare vi kom Gärdet, som var demonstrationstågets slutmål, desto större blev vårt tåg. Folk som stod längs gatorna, hoppade spontant in i vårt led för att solidarisera sig med oss i vår kamp. Många av oss hade svårt att hålla tillbaka glädjetårarna (Caldaras 2002).”

Rosa Taikon har vittnat om hur de bägge systrarna ”nästan bodde på kanslihuset” i sitt intensiva arbete för romers rättigheter, där de hade många möten med statsminister Erlander och andra regeringsrepresentanter. Så vände utvecklingen för romer i Sverige. De blev accepterade in i samhällsbygget, fick pass och barnbidrag och lägenhet – och rätt att gå i skola.

Den första romska organisationen i Sverige, Zigenarsamfundet, bildades 1964 av Katarina Taikon och en grupp engagerade majoritetssvenskar, en sammanslutning som fokuserade på romers mänskliga rättigheter och som levde några år. Katarina Taikon och hennes man Björn Langhammer startade den första romska tidskriften i Sverige 1965, och 1970 gav Katarina ut debattboken *Förlåt att vi stör* tillsammans med Thomas Hammarberg.

1960-talet blev det decennium då romerna fick sitt politiska och opinionsmässiga genombrott, och den romska saken blev sedd ur ett rättighetsperspektiv. Men det utvecklades aldrig till en permanent romsk medborgarrörelse, och det bildades ingen förening som organiserade de svenska romerna. Däremot inspirerade de svenska romernas politiska arbete de finska zigenarna i Stockholm till att år 1972 bilda Stockholms Finska Zigenarförening. År 1972 bildade föreningen Nordiska Zigenarrådet tillsammans med Finlands zigenarförening. De utomnordiska romerna som fanns i Sverige hade nu också börjat bilda egna föreningar och anslöt sig successivt till rådet, som 1998/99 kom att ombildas till Romernas Riksförbund. 2004 bildades Riksförbundet romer i Europa. I dag

finns en mångfald av föreningar och paraply-organisationer på såväl lokal som nationell nivå. Aktivisterna kommer från alla de romska grupperna, men någon gemensam romsk organisation stark nog att bli ett permanent inslag i det romska civilsamhället har inte uppstått än.

Fortfarande i dag har människor i den romska gruppen erfarenheter av att sakna möjligheter att styra och påverka sina egna liv. Det kan antas att röstbenägenheten är lägre och att romer ännu inte är representerade i valda församlingar i procentuell del av sin befolkningsandel. Mycket få förtroendevalda har varit romer, och i många fall har de kanske inte ens velat skylta med det.

För större delen av de romer som vuxit upp i Sverige under nittonhundratalet har till exempel upprepade och påtvingade byten av skola och bostad fått mycket negativa konsekvenser vad gäller utbildningsnivån och tilliten till det svenska samhället. Det i sin tur påverkar deras effektiva möjlighet att utnyttja rätten till deltagande och medbestämmande i även enklare ärenden. Få romer är därför delaktiga i den demokratiska processen och möjligheterna för romer att utöva sin kultur inom ramen för svenskt kulturliv är fortfarande begränsade.

6.7.2 Romers rätt att organisera sig

Det romska civilsamhället är fortfarande inte särskilt stabilt. Föreningar föds och dör och slås samman, och har hela tiden stora ekonomiska bekymmer. Det är uppenbart att ekonomin är ett hinder för stabiliteten i den romska organisationsstrukturen, men det handlar också om att man släpar efter i allmän föreningsvana jämfört med andra minoritetsgrupper, vilket ytterligare urholkar kraften i påverkansarbetet.

I *Från erkännande till egenmakt* (prop. 2008/09: 158) refereras till de nationella minoriteternas demokratiska underläge. De nationella minoriteterna kan ha svårt att driva sina krav och få sina intressen tillgodosedda genom de vanliga demokratiska kanalerna. Minoriteterna är relativt sett så få till antalet på många orter att de har svårt att hävda sig i den demokratiska processen p.g.a. sitt låga antal. Det är också lättare att avfärda krav från mindre grupper. I den allmänpolitiska processen vill majoriteten sällan driva frågor som i första hand berör minoriteterna. Det kan vara svårt för

minoriteterna att få sina kandidater nominerade till de politiska listorna.

Det romska civilsamhället företräder de nationella minoriteterna särskilt stöd för att öka gruppernas möjligheter till inflytande. Stödet fördelas efter ansökan till Länsstyrelsen i Stockholm enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter. De nationella minoriteterna har kritiserat regeringen för det ekonomiska stödets storlek eftersom det anses att beloppen som varje förening erhåller är så låga att det inte går att bedriva den typ av verksamhet som skulle kunna ge de nationella minoriteterna reellt inflytande i frågor som berör dem. Från minoritetshåll har det uppfattats som problematiskt att grupperna konkurrerar med varandra om relativt små statliga medel.

Nivån på stödet höjdes från och med budgetåret 2010, eftersom det ger de nationella minoriteterna bättre möjlighet att delta i samråd på olika nivåer i frågor som berör dem. Det ökade stödet är således en direkt följd av införandet av den lagstadgade skyldigheten att samråda med nationella minoriteter. Regeringen nämnde i propositionen om de nationella minoriteterna att man särskilt prioriterade de nationella minoriteternas förutsättningar att skapa fungerade samrådsmodeller inom förvaltningsområdena, och att det ökade stödet var en viktig åtgärd för att stärka de nationella minoriteternas egenmakt och reella inflytande.

6.7.3 Romers rätt till samråd

Samråd är en mekanism som är omistlig när det gäller att förankra beslut som rör romer hos romer själva, och sålunda skapa en liten ö av romsk delaktighet i majoritetssamhället. Det återstår dock att se vilken förstärkning av samrådsstrukturerna som kan ske efter den beslutade lagstiftningen om samråd 2009.

I prop. 2008/09, *Från erkännande till egenmakt* skärptes lagstiftningen om samråd med de nationella minoriteterna. Europarådets ministerkommitté hade rekommenderat Sverige att vidareutveckla samrådsformerna med de nationella minoriteterna för att öka dessa gruppers delaktighet i beslutsprocesser på en rad områden, allt från hälsofrågor till samhällsplanering. Det konstaterades i konstitutionsutskottets uppföljning att de nationella minoriteternas möjligheter till samråd och inflytande har ökat, men att det fortfarande finns hinder att övervinna innan minoriteterna fullt ut kunde känna

tydlig delaktighet i frågor som berör dem, då samrådsförfarandet med regeringen är rådgivande och inte av beslutande karaktär. Företrädare för de nationella minoriteterna ansåg att de borde ges ett större förtroende och en större del av ansvaret att styra sina egna angelägenheter. Enligt Integrationsdepartementets enkät till kommunerna om minoritetspolitikens förverkligande på lokal nivå uppgav en majoritet av de svarande att de inte samrådde med de nationella minoriteterna när beslut ska fattas som rör dessa grupper specifikt. Knappt 40 procent av kommunerna gör det ibland, alltid eller ofta. Andelen som alltid gör det är fyra procent.

I och med lagändringen råder nu råder en skyldighet för förvaltningsmyndigheterna att samråda. De ska enligt lagförslaget ”ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor.”

Man skrev i propositionen att:

Samrådsorgan för minoritetsfrågor bör därför inrättas på olika nivåer där de nationella minoriteterna finns företrädda, om sådana organ inte redan finns. Hur samrådet utformas på det lokala, regionala och nationella nivån får bedömas från fall till fall. Regeringen anser att det bör finnas en stor frihet i att finna former som fungerar på respektive nivå. Det avgörande är att de nationella minoriteternas synpunkter fångas in och kan beaktas där detta är möjligt. Frågor där det är särskilt viktigt att fånga in de nationella minoriteternas behov och synpunkter är bl.a. områden som rör förskoleverksamhet och skola, ungdomsfrågor, äldreomsorg, biblioteks- och annan kulturverksamhet, dvs. på områden där kommunerna har vissa skyldigheter i förhållande till medborgarna (prop. 2008/09: 158).

Regeringen betonade att det är angeläget att även de nationella minoriteterna ges tillgång till de demokratiska fora som finns i olika sammanhang. Myndigheter bör särskilt överväga om det finns anledning att se över redan befintliga samrådsformer för att säkerställa att även de nationella minoriteternas röst kan höras och synliggöras i olika frågor.

Som redogörs för i de olika modellerna för romskt samråd och delaktighet finns ett stort antal modeller för hur minoritetsdelaktighet kan genomföras.

Vissa modeller, som i Ungern till exempel, synes bygga på att minoriteten utgör en avsevärd del av befolkningen. Det kan motivera en särskild minoritetsarkitektur. Det som vore lämpligt för Sverige är sannolikt samråds- och delaktighetsmodeller som

ansluter sig till konventionstextens anda utan att bygga huset alldeles för komplicerat.

Delegationens enkätundersökning

Delegationens kansli utformade en enkel enkätundersökning under våren 2010 i syfte att skapa en bild av hur ett antal kommuner med förhållandevis högt antal romer arbetade med den nya lagen vad gäller samråd med minoriteten och ställde därför tre frågor till 15 kommuner⁵⁴:

1. Har ni idag samråd med den romska minoriteten? Om inte vilka planer har ni i er kommun för att förbättra den romska minoritetens inflytande? Var så konkreta som möjligt när ni beskriver det existerande samrådet eller ert planeringsarbete. Vi vill även veta orsaker eller skäl till att ni eventuellt inte kommit igång med planeringen.
2. Har ni romska organisationer i er kommun? Vilka är de och får de stöd från kommunen?
3. Vilka frågor anser ni omfattas av möjligheten till inflytande och samråd enligt § 5?

Samtliga kommuner redovisas inte utan vi har valt att lyfta fram några av kommunerna för att visa på hur arbetet med samråd bedrivs.

I Västerås finns sedan februari 2009 Rådet för romska frågor. Rådet består av en polsk, två finska, två ex-jugoslaviska samt två representanter för Västerås kommun. Rådet träffas var 4–6 vecka.

Huvudfokus ligger på de områden som lyftes fram i en förstudie från våren 2009 om den romska gruppens situation. En följd av förstudien och rådets diskussioner är att man i Västerås har beslutat om ett antal åtgärder som ska genomföras under 2010, bl.a. en orienteringskurs med samhällsinformation, inrättandet av en tjänst som brobyggare och olika insatser för modersmålsundervisning.

⁵⁴ 15 kommuner spridda över hela landet valdes ut. Följande kommuner fick enkäten: Borås, Västerås, Örebro, Eskilstuna, Malmö, Helsingborg, Norrköping, Linköping, Södertälje, Luleå, Staffanstorps, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Uppsala. Samtliga besvarade den.

I Staffanstorps kommun finns en tjänsteman med ansvar för den romska minoriteten sedan åtta år tillbaka samt en anställd resursperson med romskt ursprung på kommunledningsnivå som löpande har dialog med den romska minoriteten. Därigenom förs en fortlöpande diskussion om vad som är väsentligt för den romska gruppen men även för majoritetssamhället. Dessutom finns en politiker med särskilt ansvar för den romska minoriteten. Något formaliserat samråd finns dock inte.

Malmö har ett formaliserat samråd rörande vuxenutbildningen där ett 10–15-tal representanter för olika romska grupper ingår. Samrådet rör SFI och grundläggande vuxenutbildning. Gruppen träffas en gång per månad och frågor rörande upphandling, utbildningens innehåll, utbildningsbehov m.m. är på dagordningen. 2009 bildades det Romska informations- och kunskapscentret RIKC och Malmö stad har som ambition att centret ska bli en nav i ett mer kontinuerligt samrådsförfarande.

I såväl Borås som Stockholms stad har man arbetat fram riktlinjer för hur arbetet med samrådet ska genomföras. I Handlingsplanen för de nationella minoriteternas ställning i Borås stad, som tagits fram i samarbete med den romska gruppen, finns förslag på ett lokalt samrådsorgan. Regler för hur samarbetet ska bedrivas arbetas fram och samrådsorganet med den romske representanten beräknas börja under 2010.

Stockholms stad har sedan 2003 samråd genom ett nätverk med representanter för lokala nationella minoritetsorganisationer. Utöver detta har man på årlig basis nationella samrådsmöten med företrädare för regeringen och minoriteternas riksorganisationer. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har haft i uppdrag att ta fram övergripande riktlinjer för hur stadens nämnder ska arbeta för att följa lagstiftningen. Enligt nämndens förslag ska samtliga nämnder göra en kartläggning av i första hand den finska minoritetens situation och behov på det lokala planet samt överväga på vilket sätt samråd med den finska minoritet kan ske. Kartläggningen har även omfattat vilken språkkompetens i finska som de olika stadsdelarna och förvaltningarna har tillgång till. Någon motsvarande inventering av språkkunskaper i romani chib har inte genomförts.

Södertälje hade under drygt 20 år ett samrådsförfarande med representanter för etniska minoriteter och invandrad befolkning, Södertälje kommuns referensgrupp för invandrarfrågor, som var knutet till kommunstyrelsen. Under merparten av rådets existens

fanns två representanter för den romska befolkningen, närmare bestämt den finsk-romska. Referensgruppen upphörde i mitten av 1990-talet av flera skäl. Bl.a. var den allmänna uppfattningen att den finska och därigenom den finsk-romska gruppen vid det laget borde vara väl etablerad och eventuella behov och särskilda önskemål kunde kanaliseras via kommunens Invandrarbyrå. År 2005 drogs ett särskilt projekt kallat Greppa livet igång kring de specifika behov som identifierats bland romska familjer i Södertälje. När projektet avslutades 2007 bildades en förening med samma namn men denna lyckades inte etablera sig som en samtalspartner vad gäller romska angelägenheter i Södertälje. Det finns i dagsläget inget etablerat samråd med den romska minoriteten. Enskilda tjänstemän på olika nivåer har haft återkommande samtal med romer, men detta har ofta skett på individuell nivå och gällt individuella intressen och ärenden. Kommunens social- och omsorgsnämnd, utbildningsnämnd samt arbetslivsnämnd bjöd i november 2009 in representanter för den romska minoriteten till ett första möte för att få igång en dialog. Mötet ställdes dock in och ett nytt möte är planerat till 2010.

Uppsala kommun är i färd med att utarbeta en policy för kommunens minoritetsinsatser. Policyn ska utformas dels utifrån de krav som ställs i lagen och dels utifrån de krav som ställs på Uppsala kommun som förvaltningsområde. I Uppsala har man under en tid haft samrådsmöten med en förening för sverigefinnarna, men ännu inte med någon annan av de övriga nationella minoriteterna. Den romska gruppen är inte organiserad på samma sätt som den sverigefinska vilket man menar är en försvårande omständighet för samråd. Kommunen kommer därför kontakta deltagarna i sitt arbetsmarknadsprojekt Romano zór för ett första möte mellan dem och kommunens arbetsgrupp.

Stadskansliet i Göteborgs stad har uppdraget att samordna frågorna kring de nationella minoriteterna samt att ordna två möten per år med representanter för de olika nationella minoritetsorganisationerna samt ansvariga kommunalråd. Det har tidigare funnits Romsk arbetsgrupp i Göteborg som deltog i samrådsträffarna, men denna grupp har splittrats. Till de senaste träffarna har man bjudit in representanter från Agnesbergs folkhögskola.

I Eskilstuna finns en riksorganisation Joshua Sverige Finska romer som haft samråd med kommunens arbetsmarknads- och familjeförvaltning samt med ledande kommunpolitiker. För denna grupp har man haft särskilda projektinsatser. Romer med bakgrund

i Balkan och Östeuropa har aldrig ”betraktats som en särskild grupp utan omfattats av samma integrationsinsatser som deras övriga landsmän”.

Lokala romska organisationer

Så gott som samtliga kommuner har svarat att de har en eller flera romska föreningar i sin kommun. Majoriteten av dessa är lokala föreningar.

I Linköping, Eskilstuna och Södertälje finns riksorganisationer representerade på lokal nivå. Föreningarna får stöd i enlighet med sin kommuns regler om föreningsbidrag, i några fall är det fråga om stöd från kultur- och fritidsförvaltningen, i några fall får de stöd i egenskap av invandrarorganisation. I Göteborg stad kan föreningar få stöd i den mån de bedriver verksamhet för barn och ungdomar, endast en romsk förening får stöd. Flertalet kommuner uppger också att man samarbetat med föreningarna kring olika aktiviteter framförallt kulturaktiviteter.

Samrådsfrågor

Enligt propositionen är samråd viktigt inom bl.a. områden som rör förskoleverksamhet och skola, ungdomsfrågor, äldreomsorg, biblioteks- och annan kulturverksamhet, dvs. på områden där kommunerna har vissa skyldigheter i förhållande till medborgarna. Dessa områden är i varierande grad också dem som nämns i kommunernas svar till delegationen. Förutom dessa frågor lyfter Södertälje, Eskilstuna och Linköping fram att samråd och samarbete om missbruk, kvinnofrid och jämställdhet är viktiga. Även arbetsmarknadsfrågor nämns av några kommuner.

Örebro svarar att för att kunna få till stånd ett samråd måste man i första hand etablera kontakt med de olika romska grupperna och i samtal med dem få kunskap om vilka frågor som gruppen anser vara mest prioriterad. Även Södertälje och Linköping påpekar vikten av att romerna är med och bestämmer vilka områden de vill prioritera. Så går man tillväga i Västerås där dialog om prioriteringar förs i Romska rådet. Västerås har för övrigt en föreningsbyrå som kan bistå intresserade med en kurs i hur man startar och driver en förening. Luleå kommun besvarar inte frågan alls och i

Helsingborg är svaret att det gäller ”alla frågor som kan tänkas beröra den romska minoriteten”.

Högst varierande samråd

Den nya lagen har endast varit i kraft några månader då vi genomförde enkäten och den ställdes till ett fåtal kommuner, dock kommuner med ett förhållandevis högt antal romer. Det är därför vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser från enkätsvaren som ger en varierad bild av kommunernas samråd med romer.

Men det är värt att notera att i många kommuner hanteras den nationella minoriteten som en del av invandrargrupperna och frågorna kring dem behandlas i samband med övriga invandrar- och integrationsfrågor. Helsingborgs kommun till exempel har ett integrationsråd med fem invandrarorganisationer, och den romska minoritetens frågor har inte särskiljts från invandrarfrågor. Även i Luleå räknas den romska gruppen in under invandrarrådet som är direkt underställt kommunstyrelsen.

Särställningen som nationell minoritet i förhållande till övriga grupper är inte helt tydlig, för många kommuner är romerna i första hand en nyanländ grupp. Att det sedan 1500-talet finns en ”inhemsk” romsk befolkning tycks man inte ha uppmärksammat. Det märks på svaren på frågan om vilka romska föreningar som finns i kommunen. Endast Linköping och Malmö nämner bland de romska föreningarna exempel på resandegrupper. Jönköping, som historiskt sett haft många resande, nämner inte denna grupp. Arbetet med förvaltningsområdena sätter sin prägel på bl.a. Stockholm, Eskilstuna, Uppsala. Luleå och Södertälje där också de finska romerna har en mer framträdande plats.

På frågan om vad kommunerna ansåg som viktiga områden att samråda kring svarar många kommuner utbildning, modersmålsundervisning och boende, arbete, äldreomsorg och kultur. Stockholm stad menar att det är upp till varje nämnd att bestämma vilka frågor som de finner det angeläget att samråda om. I sina riktlinjer fokuserar man dock i första hand på den finska minoriteten då staden kommer ingå i förvaltningsområdet för finska språk. Inget nämns om övriga minoriteter.

Eskilstuna lyfter fram jämställdhetsfrågan och missbruksproblematiken. Jönköpings kommun anger som orsak till att man inte har något samråd att det enligt skola och socialförvaltningen inte

funnits några frågor som ”direkt berört den romska minoriteten”. Visst samarbete/samråd i specifika frågor har några kommuner – exempelvis Linköping där man nämner äldreomsorgen och Malmö anger vuxenutbildningsfrågorna. Det är inte alldeles klart vad man lägger för betydelse i begreppet samråd. Några kommuner nämner t.ex. olika aktiviteter som olika romska kulturevenemang som svar på frågan om samråd men även frågor som rör bidrag till kulturorganisationer. Några kommuner har inte besvarat frågan.

Här är det också värt att notera de kommuner (Örebro, Södertälje, Västerås och Linköping) som menar att man ska formulera vilka områden man ska samråda om i dialog med den romska gruppen, dvs. den romska gruppens behov och önskemål sätts i främsta rummet.

Flera kommuner nämner behovet av mer information om den romska minoriteten och i exempelvis Eskilstuna och Linköping har man därför i samarbete med den romska minoriteten haft eller ska ha informationsinsatser och seminarier i syfte att höja kunskapsnivån.

6.7.4 Romers rätt till självstyre

När det gäller de organ för etniska minoriteters självstyre som återfinns framförallt i sydöstra Europa varierar de i omfattning och genomslagskraft. De kan vara rådgivande eller ha förslagsrätt. Det kroatiska nationella minoritetsrådet har förutom rätt till samråd om minoritetsfrågor med berörda myndigheter, rätt att begära information och rätt att bjuda in myndighetsrepresentanter också förslagsrätt. Det montenegrinska minoritetsrådet har rätt att bli konsulterade av regeringen eller berörda myndigheter i frågor om romsk kulturell identitet som språk och kultur. Det tidigare serbiska nationella rådet hade rätt att ta initiativ till lagstiftning som berör romskt språk, utbildning och kultur, kunde begära information från myndigheter och även initiera ärenden som berör romska frågor hos myndigheter och myndigheterna hade skyldighet att konsultera rådet i frågor om romsk kultur.

I Sverige är självstyre något som hittills endast anförtrotts den minoriteten och i viss mån de övriga minoriteterna. Genomgången ovan visar att samerna är den enda av de fem svenska minoriteterna som åtnjuter självstyre. Sametinget är ett av riksdagen beslutat

organ, såväl en politisk representation för samer som en myndighet för samefrågor och därmed en del av majoritetssamhällets regering.

Den judiska minoriteten kan kanske sägas ha ett de factosjälvstyre över sina religiösa och kulturella institutioner, även om det inte är offentligrättsligt grundat och inte heller i någon märkbar utsträckning finansierat av offentliga medel. Dock kan man slå fast att den judiska minoriteten har makt och inflytande över väsentliga delar av sin kultur och sitt kulturarv, liksom sina religiösa institutioner. De två övriga grupperna, Sverigefinnar och Tornedalingar kan inte helt sägas ha någon grad av självstyre. Dock har de liksom judar och samer i egna och majoritetssamhällets ögon legitima och representativa organ som representerar minoriteten i majoritetssamhället, och som utgör minoritetens egen mötesplats. Något liknande har inte romerna.

En slutsats man kan dra är att självstyre och en legitim representation kan ha många olika former, och behöver inte nödvändigtvis vara beslutat av riksdagen och finansierat av skattepengar. En annan slutsats är att alla minoritetsgrupper har sin egen representation utom just romerna. Återigen är det romerna som framstår som den fattiga minoriteten utan röst. Det är inte rimligt att denna obalans i grad av självstyre för de svenska nationella minoriteterna fortsätter.

Romska företrädare har i samband med delegationens samråd och dialoger inte omedelbart tagit till sig idén att det faktiskt skulle vara möjligt att i viss utsträckning utöva självstyre, vilket gör att processen i riktning mot självstyre behöver mer tid än vad vi inledningsvis trott.

6.7.5 Europarådets kritik

Sverige har under de senaste åtta åren till Europarådet kunnat rapportera om viktiga framsteg och nya initiativ som syftar till att stärka de nationella minoriteternas, däribland romernas, ställning och skydd. Dock har Europarådet även påpekat en del brister och riktat kritik mot Sverige, speciellt i fråga om romernas situation och därmed bland annat om brist på tillämpning av ramkonventionens artikel 15, som garanterar de nationella minoriteternas rätt till deltagande och medbestämmande, speciellt i ärenden som berör

dem.⁵⁵ Det har påpekats att det fortfarande saknas hållbara och långsiktiga mekanismer som garanterar att romernas röster kan göra sig hörda och få större gehör.

6.8 Delegationens överväganden och förslag

Det står klart att romers politiska makt, möjlighet till inflytande inom förvaltningsmyndigheter över beslut som rör dem, grad av självstyre och egna civilsamhällesorganisationer ligger långt under vad Sveriges internationella åtaganden bjuder, och att vi 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.

Romer är politiskt underrepresenterade också i andra europeiska länder. I juli förra året gjorde den amerikanska demokratibiståndsorganisationen National Democratic Institute (NDI) en förstudie i Rumänien i syfte att bättre förstå hindren för romers politiska deltagande. De fann ett antal olika hinder där det särskilda minoritetsmandatet för romer av olika skäl var ett(!), men framförallt fann de att den negativa allmänna attityden gentemot romer utgjorde ett avgörande hinder för politiskt deltagande. Tillsammans med fattigdomen, analfabetismen och bristen på demokratisk kultur skapar antiziganismen och diskrimineringen en allvarlig marginalisering av romer. NDI föreslog en strategi som dels byggde på att de vanliga politiska partierna skulle försöka ta upp romska frågor och etablera kontakt med romska samhällen och grupper, dels på att civilsamhället skulle försöka riva barriärerna för romsk politisk representation, bland annat genom att utbilda unga romer för att skapa en ny generation romska politiska ledare, lokala projekt för att överbrygga motsättningar mellan romer och majoritetsbefolkningen, lobbyverksamhet med parlamentariker för att övertyga om en romsk reformagenda med mera, och slutligen att EU behövde göra mer för att bidra till att förbättra romers situation i Rumänien och stödja projekt för romers politiska deltagande. NDI summerar med att säga att trots att en del gjorts

⁵⁵ Se den rådgivande kommitténs kommentarer kring Sveriges statsrapporter: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Sweden, ACFC/INF/OP/I(2003)006; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Sweden, ACFC/OP/II(2007)006. Den rådgivande kommitténs rekommendationer till Sverige: Resolution ResCMN(2003)12; Resolution CM/ResCMN(2008)4.

under de gångna sex åren återstår väldigt mycket att göra innan romer kan bli deltagare fullt ut i Rumäniens demokratiska strukturer, mycket av liknande skäl som kan iakttas i alla andra länder i Europa inklusive Sverige.

Utgår man från NDI:s analys och drar paralleller till Sverige leder det till att man förutom att stimulera de svenska riksdagspartierna att bli mindre dåliga på minoritetsrepresentation, också initiera ett ledarskapsprogram för att få fram en ny generation unga romska aktivister och ledare. När den kvinnliga politiska representationen var lägre än i dag var detta en strategi som de allra flesta partier använde sig av. Men ett ledarskapsprogram behöver inte alls enbart vara inriktat mot partier, inte heller behöver det förutsätta en stark tillhörighet i någon organisation, även om det naturligtvis är att föredra. Demokratistödsorganisationer världen över har använt sig av liknande träningsprogram för att på sikt stimulera fram ett högre politiskt deltagande.

Delegationen föreslår att ungdomsstyrelsen uppdras etablera en *romsk ungdomsledarakademi* för ungdomar som både är och planerar att bli föreningsaktiva med ett program som sträcker sig över minst ett par år per kull, och 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.

Om man utgår från den ungefärliga siffran 50 000 för antalet romer i Sverige skulle det i och för sig helt klart räcka som underlag för drygt ett riksdagsmandat. Chansen är relativt liten att det finns någon folkvald med romsk bakgrund i den svenska riksdagen, möjligen är chansen större vad gäller landstingen eller kommunfullmäktige. Delegationen vill dock *avvisa tanken på ett etniskt kvoterat mandat* för en romsk riksdagsledamot. En etnisk kvotering i de allmänna valda församlingarna vore ett främmande inslag i svensk demokratisk tradition, och skulle följas av krav både på fler etniskt kvoterade mandat och sannolikt så småningom på en etnisk folkräkning, något som delegationen avvisar.

Däremot är det en demokratisk skam att romer är så underrepresenterade i svensk politik. De politiska partierna har tidigare kunnat anta utmaningar om att förbättra sin representation av underrepresenterade grupper som kvinnor, ungdomar, homosexuella och invandrare. Nu borde det vara det dags för de nationella minoriteterna att få sitt demokratiska genombrott! Den svenska politiska traditionen handlar om att istället för att lagstifta

om kvoter i god demokratisk ordning diskutera fram en sammansättning av listorna som av medlemmarna uppfattas som demokratiskt representativ. De politiska partierna bör utmanas att spränga minoritetsvallen.

Mot bakgrund av den låga utbildningsnivån och graden av isolering gentemot majoritetssamhället har delegationen anledning att anta att en väljarutbildningssatsning med särskild inriktning på romer och med material på romani chib vore en viktig insats för att fördjupa romers politiska deltagande. Delegationen vill därför ge länsstyrelsen i Stockholm i uppdrag att ge länsstyrelsen i Stockholm i uppdrag att verka för ökat romskt deltagande i politiken, såväl röstdeltagande som aktivt deltagande i politiska partier och ökad representation som förtroendevalda. I uppdraget ska ingå att inleda en dialog med riksdagspartierna om hur romskt politiskt deltagande kan öka. Ett särskilt demokratistödsanslag bör inrättas till länsstyrelsen i Stockholm, för stöd till ökat romskt politiskt deltagande.

Vidare att länsstyrelsen i Stockholm uppdrags att i samråd med romska föreningar upphandla ett program i syfte att öka romers valdeltagande och därvid öppna möjligheten också för internationella organisationer att lämna anbud.

När det gäller romska civilsamhällesorganisationerna föreslår delegationen att det till deras ekonomiska stöd kopplas ett så att föreningslivet kan utvecklas ytterligare.

Delegationen föreslår att ge folkbildningsrådet i uppdrag att anordna utbildning i föreningsteknik samt ge rådgivning till romska föreningar

Förverkligandet av romernas rättigheter har länge, inte bara i Sverige utan även i andra EU-länder, behandlats ut ett socialpolitiskt perspektiv och mindre utifrån ett juridiskt rättighetsperspektiv. Detta har gett utrymme för viss godtycklighet och stora pendelsvängningar vad gäller hur de romska frågorna bemöts och drivits. Det har även inneburit svårigheter för att inrätta mer långsiktiga eller permanenta mekanismer för till exempel samråd och medbestämmande.

Beträffande delaktighet och samråd väljer delegationen att inte föreslå en permanent samrådsstruktur, utan 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.

De fyra föreslagna regionala sekretariaten föreslås också byggas upp efter en samrådsmodell. Samtliga de myndigheter och verk som berörs av romska frågor bör, om de inte redan har det, utse en romsk samråds/referensgrupp. Den romska kulturnämnden föreslås också ha en samrådsmässig sammansättning. På så vis menar vi att samrådet kan förverkligas, kring de gemensamma arbetsuppgifterna.

Det finns dock ett kvardröjande, demokratiskt besvärande problem. Majoritetssamhället ägnar sig fortfarande åt att själva utse de representanter för romer som ingår i alla dessa referensgrupper och sekretariat. Detta eftersom det inte finns någon romsk landstäckande legitimt vald representation eller paraplyorganisation som självt kan utse sina representanter. Detta är otidsenligt och har drag av ett kvardröjande ”zigenarkonsulentstänkande”.

Delegationen anser att denna snudd på koloniala situation behöver avlösas av en mer demokratisk struktur. Vi vill slå fast som vår bestämda uppfattning att det behövs en legitim, av romer vald representation för den romska minoriteten i Sverige. Så länge den inte finns kommer regering och kommun och en lång rad icke-romer att godtyckligt bestämma vilken person eller vilken organisation som utgör romernas representant. Vi har fört fram tankar om en vald romsk representation, men inte lyckats få entydigt stöd för tanken i del olika delarna av den romska gemenskapen. Vi är övertygade om att en av romer vald representation skulle utgöra en milstolpe i romers delaktighet och öka tyngden hos den romska minoriteten i Sverige samt förändra maktbalansen mellan minoritet och majoritetssamhälle. Vi är också övertygade om att det skulle gå att genomföra.

Ett alternativ är att följa de andra minoriteternas exempel och forma ett föreningsbaserat organ helt utan statsmaktens inblandning, till exempel baserat på de val som förrättas till European Roma and Travellers Forum. Men det skulle inte ge möjlighet till framtida självstyre. Regeringen kan knappast delegera romsk kulturpolitik till en enskild organisation. Då behövs en institution med offentlighetsrättslig status.

En framtida romsk representation skulle kunna sikta mot att så småningom ha samma typ av självstyre som Sametinget, (med undantag för rennäringsspolitiken), det vill säga med ett eget ansvar för kulturfrågorna i första hand. Den skulle utgöra remissorgan och officiell representant för den romska gruppen. Den skulle erbjuda många plattformar för romska ledare att växa från. Den

skulle utgöra ett politisk myndighetsförklaring av romer. Den skulle kunna väljas med hjälp av ny teknik men utan att röstlängderna sparades från år till år för att undanröja alla farhågor.

Delegationen vill föreslå att regeringen, via det föreslagna sekretariatet för romska frågor, fortsätter 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.

7 Rätt till utbildning

Förslag: Delegationen föreslår att Statens skolinspektion får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska modersmålsundervisning i förskola/förskoleklass, grundskola samt studiehandledning för elever med romsk språk- och kulturbakgrund.

Delegationen föreslår att Skolverket får i uppdrag att i samråd med romska företrädare göra en beskrivning och analys av situationen för romska barn i förskola/förskoleklass.

Delegationen föreslår inrättandet av ett statsbidrag för att kommunerna i samråd och samarbete med den romska minoriteten i kommunen ska kunna genomföra olika åtgärder och insatser inom förskola/förskoleklass samt grundskolan i syfte att förbättra den romska minoritetens utbildningssituation.

Delegationen föreslår att Diskrimineringsombudsmannen får i uppdrag att i samverkan med Barn- och elevombudet, Barnombudsmannen och Arbetsmiljöverket leda en sammanhållen insats för att skapa trygga förhållanden för romska barn i skolan.

Delegationen föreslår inrättandet av ett statsbidrag för kompetenshöjande utbildningsinsatser för kommunalt anställd personal med romsk språk- och kulturbakgrund.

Delegationen föreslår att Statens skolinspektionen får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska måluppfyllelsen vad gäller grundskolekompetens för elever med romsk språk- och kulturbakgrund och kommunernas stöd till de romska eleverna.

Delegationen föreslår ett inrättande av ett statsbidrag till utbildningsanordnare inom studieförbund, folkhögskolor samt kommunala vuxenutbildningar för utbildningar anpassade för elever med romsk språk- och kulturbakgrund

Delegationen föreslår att möjligheterna till avskrivning av studiemedelsskulder för grundvux-studier för personer med romsk språk- och kulturbakgrund utreds i särskild ordning. Uppdraget ska även omfatta att utreda vilka möjligheter det finns till full bidragsfinansiering av grundvux-studier för personer med romsk språk- och kulturbakgrund.

Delegationen föreslår inrättandet av ett särskilt statsbidrag för produktion av läromedel i romani chib för alla nivåer inom skolväsendet. Språkrådet och Romska språkkommittén ska i samverkan med Skolverket planera och ansvara för läromedel med rätt nivåer och i tillräcklig omfattning i samtliga varieteter produceras för olika användningsområden.

Enligt FN:s allmänna förklaring för mänskliga rättigheter och en rad andra bindande traktater har alla rätt till utbildning. Dit hör att utbildning ska erbjudas alla och att den ska ske utan kostnad åtminstone i grundskolan. Högre utbildning ska erbjudas och finnas allmänt tillgänglig baserat på meriter.

Utbildningen ska ta i beaktande utvecklingen av hela människans potential och stärka respekten för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Två centrala bestämmelser för den allmänna rätten till utbildning finns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Där framgår att alla och envar har rätt till utbildning. Precis som i den allmänna deklarationen står att staterna ska se till att utbildningen till fullo utvecklar människans personlighet, insikten om hennes värde och stärka respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Enligt den sociala och ekonomiska kommittén är rätten till utbildning både en rättighet i sig och en nödvändig förutsättning för att andra rättigheter ska kunna genomföras. Utbildning är, enligt kommittén, den primära drivkraften bort från en ekonomisk och socialt marginaliserad position för både vuxna och barn. Den hjälper dem att lyfta sig ur fattigdom och gör det möjligt att i större utsträckning delta aktivt i samhällslivet. Att garantera rätten till utbildning är, som kommittén konstaterar, en av de bästa investeringar en stat kan vidta.

I rätten till utbildning ingår att grundskoleutbildningen ska vara obligatorisk och kostnadsfri. Utbildningen ska vara tillgänglig för alla, utan diskriminering, och det gäller särskilt för de grupper i

samhället som är marginaliserade av olika skäl. Innehållet i utbildningen vara relevant och anpassad till dem som utbildar sig i fråga om exempelvis kultur och kvalitet. Det gäller både läroplan och pedagogiska metoder.

Utbildningen ska vara flexibel och kunna anpassas till de behov som finns i ett samhälle i förändring och kunna svara mot elevernas behov med tanke på deras olika kulturella och sociala bakgrund. Barnens behov står alltså i centrum; deras behov av att få lära sig. Av artikeln framgår att utbildningen ska vara obligatorisk för barnen. Ordet "obligatorisk" understryker att varken barnet, föräldrarna eller andra förmyndare eller staten kan behandla skolgång som en fråga om valfrihet. Däremot understryker den ekonomiska och sociala kommittén att den undervisning som erbjuds "måste vara adekvat i fråga om kvalitet, relevant för barnet och måste främja att barnets andra mänskliga rättigheter genomförs. Grundläggande utbildning ska så långt möjligt uppmuntras och intensifieras för dem som inte har genomgått eller avslutat grundskoleutbildning.

Förutom grundutbildning har enskilda också rätt att utbilda sig vidare, däribland genom teknisk utbildning och yrkesutbildning. Högre utbildning ska göras lika tillgänglig för alla som har fallenhet för sådan utbildning genom lämpliga åtgärder.

De stater som ratificerat konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har skyldighet att genomföra rätten till utbildning. Det innebär utöver det som redan nämnts och enligt den ekonomiska och sociala kommittén, att de ska skydda tillgängligheten genom att hindra föräldrar från att hålla flickor hemma från skolan; genomföra en anpassad skolgång som innebär att läroplanen är kulturellt lämplig för minoriteter och av god kvalitet för alla; det innebär också att garantera läromedel och utbildning av lärare för att tillgodose barnens rätt till utbildning.

FN, liksom dess fackorgan UNESCO, anser att diskriminering inom utbildningsväsendet är ett så allvarligt hinder för de mänskliga rättigheternas realisering att de antagit särskilda bestämmelser som siktar just mot osaklig och otillåten särbehandling i skolan. FN:s kvinnodiskrimineringskonvention understryker att kvinnor och män ska ha samma möjligheter till utbildning, till samma utbildningar och att utbildningen i sig ska motverka alla stereotypa bilder av könsroller på alla utbildningsnivåer, i textböcker och i de pedagogiska metoder som används. Staterna ska också motverka att flickor slutar skolan i förtid och ordna med särskilda program för

dem som lämnat skolan för tidigt. Samma principer om en utbildning som motverkar fördomar och, i det fallet rasism, finns i rasdiskrimineringskonventionen. Staterna som skrivit under konventionen ska se till att alla utbildningar och all undervisning ger sådan information och kunskap att rasdiskriminering motverkas och respekt mellan människor byggs upp och främjas.

FN:s barnkonvention förstärker innehållet i rätten till utbildning för just barn. Artikel 28 slår fast barnens rätt till obligatorisk och kostnadsfri grundutbildning. Dessutom ska man bl.a. främja utbildning efter grundutbildningen, göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig för alla barn samt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

UNESCO:s konvention om förbud mot diskriminering i utbildning från 1960 innehåller en rad rättigheter eller förbud mot diskriminering inom utbildningsväsendet. Med utbildning avses i konventionen alla former av utbildning på alla nivåer, inkluderande tillgång till utbildning, dess standard och de villkor på vilka utbildningen äger rum. Diskriminering ska förstås som varje åtskillnad, uteslutning, begränsning eller företräde som grundas på ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, ekonomiska villkor eller ursprung, och som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller försämra likabehandling i utbildning. Det gäller i synnerhet om syftet eller effekten av diskrimineringen är att en människa eller en grupp av personer berövas tillgång till utbildning av något slag, på någon nivå. Samma sak om syftet eller effekten är att vissa personer eller grupper av personer blir hänvisade till utbildning som håller en lägre standard. Det är dock tillåtet enligt konventionen att etablera separata utbildningssystem för religiösa eller språkliga syften så länge innehållet i utbildningen stämmer överens med föräldrars eller förmyndares önskemål och – mycket viktigt – är frivilligt, samt håller samma standard som all annan utbildning på samma nivå. Det är otillåten diskriminering att placera barn som tillhör en grupp i särskild utbildning om det inte är frivilligt eller stämmer med föräldrarnas önskemål. Därtill är det otillåtet att påtvinga människor eller en grupp av personer villkor som är oförenliga med mänsklig värdighet.

Minoriteter har enligt konventionen rätt att driva egna utbildningsinstitutioner där undervisningen sker på modersmålet eller i modersmålet, så länge det inte hindrar personerna som deltar i utbildningen att även ta del av hela samhällets kultur och språk eller

att delta i samhällslivet i allmänhet. Det måste vara frivilligt att delta i sådan utbildning. De minoritetsspecifika traktaterna lägger till en del till den allmänna rättigheten till utbildning. FN:s deklaration om minoriteters rättigheter innehåller bestämmelser som säger att staten ska vidta åtgärder så att utbildningarna i landet uppmuntrar kunskaper om minoriteters historia, traditioner, språk och kultur. Personer som tillhör minoriteter ska också ha möjlighet att få kunskap om samhället som helhet. I Europarådets ramkonvention är rätten till utbildning formulerad så att personer som tillhör en minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk (artikel 14). I områden som bebos av ett betydande antal personer som tillhör en minoritet, ska staten sträva efter att så långt som möjligt se till att erbjuda tillfredsställande undervisning i och på språket. Majoritetsspråket ska dock alltid läras ut. Även här förstärks alltså skyddet när minoriteten bor samlat. Undervisning ska då även kunna erbjudas under vissa förutsättningar på språket, alltså reguljär undervisning i ordinarie ämnen på minoritetsspråket. Minoriteterna har också rätt att inrätta och sköta sina egna privata utbildningsanstalter. Staten behöver dock inte bidra till finansieringen av själva institutionen (artikel 13).

För att förstärka utbildningsrättigheterna och stödja jämlikheten mellan personer som tillhör minoriteten och de som tillhör majoriteten ska staten, enligt ramkonventionen, där det är lämpligt främja åtgärder inom utbildning och forskning som leder till ökad kunskap om nationella minoriteters och majoritetens kultur, historia, språk och religion. Det är det interkulturella som är i fokus, det vill säga hur minoritet och majoritet samspelar historiskt, språkligt, kulturellt och religiöst. Exempel på sådana verksamheter är att bereda lämpliga möjligheter till lärarutbildning och till gång till textböcker på minoritetsspråket eller om minoriteten eller om det interkulturella, samt att underlätta kontakter mellan studenter och lärare i olika befolkningsgrupper. Staten ska också främja möjligheter till tillträde till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör minoriteter. Här återkommer alltså den grundläggande principen om att främja lika möjligheter för personer som tillhör majoritet och minoritet.

7.1 Inledning

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 avhoppet 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.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att det saknas statistik över unga romer i Sverige vilket betyder att vi inte har någon samlad bild över hur utbildningsresultaten ser ut för romska ungdomar i jämförelse med andra ungdomsgrupper. Vad vi har är spridda rapporter och nedslag från olika kommuner. Variationen är stor bland Sveriges romer, som vi tidigare beskrivit; det finns romska grupper som funnits i Sverige i 500 år men även nyanlända romer och deras respektive situation, förutsättningar och behov ser olika ut. Det kan tyckas naturligt att nyanlända romer i landet inte har samma studieresultat som infödda svenskar men problemen gäller inte enbart de nyanlända romerna från Balkan och förklarar inte de sämre resultat som exempelvis Malmörapporterna visar för de svenska-, finska- och utomnordiska romer som levt i landet under flera decennier.

7.1.1 Historik – romska barns skolgång

År 1842 infördes allmän folkskola i Sverige med skolplikt för både pojkar och flickor men det tog lång tid innan den obligatoriska skolgången uppfattades som en självklarhet även för den fattigaste delen av befolkningen. Myndigheterna införde repressiva åtgärder mot fattiga familjer som inte följde lagen om skolplikt. Exempelvis skulle barn som inte gick i skolan omhändertas. Men för att kunna gå i skolan krävdes att man var kommuninnevånare. De flesta romer omfattades därför inte av skolplikten då de sakade möjlighet att bosätta sig. Det kom att dröja ytterligare ca 100 år innan svenska myndigheter fattade beslut om att romerna skulle ges möjligheter att bli bofasta och därmed få del av sina utbildningsrättigheter. Fram till 1970-talet lades flera förslag om skolgång för de romska barnen.

Under 1940-talet menade man inom skolan att de ”resandes” barn hade särskilda problem, och skolans lösning var att placera dem i särskilda klasser (hjälpklass eller hjälpskola) (Ohlander 1943). Det fanns dessutom ett motstånd hos skolmyndigheterna att låta de romska barnen följa vanlig skolgång. I Skolutredningen 1940 föreslog staten därför att man skulle införa undervisning för de romska barnen motsvarande den som fanns för barnen till de renskötande samerna – så kallad nomadundervisning. Förslaget ledde till att svenska staten 1943 gav stöd till en ambulerande skolverksamhet för de romska barnen under sommarmånaderna. Sommarkurserna pågick till 1958 med avbrott sommaren 1945. Undervisningen pågick under en månad och omfattade läsning, skrivning, räkning samt någon form av syslöjd. Den organisation som drev detta var Stiftelsen Svensk Zigenarmission. Av lärarnas rapporter från verksamheten framgick att den saknade resurser och att det var omöjligt att utföra effektivt skolarbete. Den månad som var avsatt till skoltid avbröts ofta, antingen av de lokala myndigheternas restriktioner eller av romernas egna förflyttningar (RA 262, Stiftelsen Svensk Zigenarmission vol. 2). Även lärarnas tjänstgöringstider orsakade avbrott i arbetet eftersom de sällan stannade längre än två veckor och därefter ersattes av en annan lärare som stannade resten av månaden. Hans Caldaras (2002) har beskrivit sommarundervisningen i sin bok *I betraktarens ögon*. När den ambulerande verksamheten lades ned 1958 var tanken att barnen skulle få undervisning i den kommun som föräldrarna vistades i.

Det var först i slutet av 1950-talet och början på 1960-talet som romska barn i större utsträckning fick börja i skolan (Takman 1976, Montesino Parra 2002). 1954 års zigenarutredning (SOU 1956:43) slog fast att fasta bostäder var en förutsättning för att skolfrågan för romerna skulle kunna lösas. Samma utredning avfärdade också det tidigare förslaget om en nomadskola och menade att det bästa för de romska barnen var att de skulle få ta del av skola i likhet med andra svenska barn. 1960 fastställdes att de romska barnen skulle integreras i den vanliga skolan och vid behov få särskild undervisning eller stödundervisning. Staten tillförde medel för sådan stödundervisning för högst 12 veckotimmar per undervisningsgrupp (Kungl. Brev 1960-06-10). Medlen utgick fram till 1990 då skolorna kommunaliserades och medlen i stället fördelades kommunalt.

Frågan om rätten till utbildning drevs också av flera romer i form av demonstrationer, kampanjer och uppvaktningar av bl.a. statsministern. Katarina Taikon (1963) skrev om utbildningsfrågan i sin bok *Zigenerska*, och drev även en kamp för rätt till utbildning för vuxna. I praktiken dröjde det ända in på 1970-talet innan alla romer hade fått tillgång till bostad och därmed möjlighet till skolundervisning.

I samband med att den gemensamma nordiska arbetsmarknaden infördes 1954 upphävdes också det speciella inreseförbudet mot romer efter krav från Finland. I första hand kom de finska romerna men från 1970-talet började invandringen av romer från de utomnordiska länderna och ännu senare från bl.a. balkanländerna. Flertalet av dessa senare anlända romer har kommit att omfattas av olika flykting- och integrationsprogram. Många av de barn (och deras föräldrar) som kom har i likhet med de svenska romerna bristfällig eller obefintlig skolgång i sina hemländer som en följd av olika sanktioner samtidigt som det finns flera grupper med god utbildning.

7.1.2 Rapporter om romska barns skolsituation

De romska barnens skolsituation har belyst i ett antal rapporter under senare år. Sammantaget bekräftar dessa den bild som företrädare för romer förmedlar. Rapporterna illustrerar också hur komplex frågan är och understöder därmed behovet av brett verkande åtgärder.

Skolverket

Skolverket har på regeringens uppdrag genomfört flera studier om romernas och andra nationella minoriteters situation i grundskolan. *Romer och den svenska skolan*, från 1999, visade att romska elever hade hög skolfrånvaro och många inte fullföljde grundskolan. Ett mycket litet antal fortsatte till gymnasiet. Man konstaterade samtidigt att detta varierade beroende på deras bakgrund. Skolverkets rapport *Romer i skolan – en fördjupad studie*, år 2007, visar att bilden fortfarande präglas av att många elever har stor frånvaro och inte avslutar grundskolan med fullständiga betyg. Endast ett fåtal går i realiteten vidare till gymnasieskolan och högskolan. Flera elever som intervjuats i studien har ambitioner att gå vidare till gymnasieskolan men når inte ända fram. Men det finns exempel som visar att skolans aktiva insatser ger resultat. Skolornas uppsökande verksamhet har till exempel bidragit till att motverka elevernas ogiltiga frånvaro. Att anställa assistenter med romsk bakgrund inom skolan har också gett positiva resultat. Problemet är dock att dessa insatser ofta är kortvariga och saknar långsiktighet. Skolverket drar bl.a. slutsatsen att ”särskilda satsningar för romska elever är motiverade och bör ha en långsiktig karaktär”.

Rädda Barnen

Rädda Barnen belyste de romska barnens situation i två rapporter under slutet av 1990-talet. *Vi är rädda att förlora våra barn* från 1998 beskriver situationen för de romska barnen i Norden utifrån Barnkonventionen. Där konstateras att de romska barnen i stor utsträckning lämnar grundskolan i förtid och att detta gäller för fler flickor än pojkar som hoppar av. Titeln på rapporten speglar en rädsla som har sin grund i att barn under olika historiska perioder tagits från sina föräldrar av assimileringsskäl. Fortfarande omhändertats barn om deras närvaro i skolan är för låg (Socialstyrelsen 2006). Där påpekas också att den täta familjegemenskapen kan leda till att steget till skolans värld kan vara mycket stort. ”Skolan blir en plats där det romska barnet ofta känner att det får bekräftelse på att det kommer till korta och inte klara kraven. (Rädda Barnen 1998 s. 23)” och barnen är i skolan på majoritetssamhällets villkor. Rapporten menar att för att skapa en förbättring av de romska

barnens situation är ”åtgärder som positiv särbehandling och tolkningsföreträde /../ något som på allvar borde diskuteras”.

En grundskola för alla (Rädda Barnen 1999) är en intervjustudie över skolsituationen i Malmö som tar sin utgångspunkt i vilka attityder till utbildning som romska föräldrar och barn har och vilka faktorer som utöver föräldrarnas attityder påverkar barnen. Rapportförfattaren Margareta Popoola drar slutsatsen att de romska barnens och ungdomarnas möjligheter till att studera i hög utsträckning är beroende av sina egna, föräldrarnas och skolvärldens attityder och önskemål. Att förändra attityd och inställning kan ta generationer, och förändringar i utbildningsnivå kan därför troligen inte spåras förrän om ett par generationer. Allt arbete som bedrivs måste vara långsiktigt för att uppnå majoritetssamhällets önskan om att ge alla barn samma förutsättningar oberoende av var man är född eller vilken grupp man tillhör. Detta innebär, menar Popoola, att man inte bara ska ge ett visst stöd, utan tillräckligt stöd och lyssna på de förslag som kommer från romerna själva. Fler romska förebilder, fler vuxna romer i skolorna är återkommande önskemål från de intervjuade romerna.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Barnombudsmannen

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har i olika rapporter påvisat den utbredda diskrimineringen av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet. Enligt sin undersökning från 2002–2003 fanns det tecken på att det utanförskap som många romska barn upplevde i skolan var ett hinder för att barnen kunde tillgodogöra sig rätten till utbildning på lika villkor. De intervjuade romerna menade att den diskriminering som de som vuxna utsattes för påverkade deras barns självuppfattning och medförde att de kände sig otrygga i skolan. (DO 2004). Barnombudsmannens rapport *De vill att jag ska vara osynlig* (2005) bekräftar bilden av utsatthet. Vid de rundabordsamtal som genomfördes lyftes några punkter bl.a. att barnen inte blir kallade till skolan om de uteblir från lektionerna; att kunskapen bland romska barn och ungdomar om sina rättigheter är låg och att de romska barnen ofta kan känna sig kluvna i sin identitet (sid. 16).

Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen (2009) genomförde på uppdrag av Delegationen för romska frågor en intervjustudie inriktad på åldersgruppen 16–20 år och behandlar bl.a. kommunernas uppföljningsansvar vad gäller de ungdomar som lämnar grundskolan utan att gå vidare till gymnasiet. I studien återges även de intervjuades syn på skola och utbildning. De intervjuade beskriver en situation där de måste hantera fördomar, misstänksamhet och isolering. Även föräldrarna har mötts av ”tysta” blickar och andra markeringar.

Mina föräldrar hade superkoll på skolan och samarbetade med lärare och så. De kom ofta på sådana föräldramöten och sånt. Så det var ju det, de stöttade mig och så, det var inte något problem med det. men det var väl, man märkte som liten så kände man att när min mamma och pappa kom till skolan så de andras föräldrar eller klasskompisarnas föräldrar, det var någon speciell blick de fick. Ja det var någonting som, ja där kommer de liksom eller någonting (ibid. s. 32).

De problem i skolan som ungdomarna lyfter fram är bristen på kunskap om romsk kultur och historia och bristen på kvalificerad modersmålsundervisning. Andra problem är avsaknaden av romska förebilder och studietradition hemifrån. Ungdomarna uttrycker en stor enighet om vikten av att utnyttja de utbildningsmöjligheter som finns. Motivationen är stor för fortsatta studier, bland de intervjuade finns ungdomar som läser på grundvux, gymnasiet och universitetet. För att kunna läsa vidare är föräldrarnas stöd av avgörande betydelse och det kan bli ett problem när de eller den romska gruppen sällan uppmuntrar ungdomarna till att satsa på en högre utbildning. En ungdom uttrycker det så här:

Jag är nog inte klar med skolan än känner jag, jag jobbar lite grann. Men jag är ändå inte klar, jag trivs så bra i skolan, så jag slutar nog inte där på ett tag. Försöker och nå så högt upp jag kan och klarar av, så jag börjar på komvux och sen så utmaningen är universitetet så jag hoppas att jag kommer dit en dag annars så vet jag faktiskt inte (ibid. 33).

7.1.3 Kommunstudier

Delegationen har följt utvecklingen i Malmö särskilt noga. I Malmö bor många romer från olika grupper och kunskapen om situationen för romerna där är förhållandevis god som en följd av en studie som staden gjort tillsammans med romer samt en fördjupning som

delegationen beställt. Det finns några kommuner som utöver Malmö gjort särskilda studier över skolsituationen för romer, bl.a. Stockholm 1989 och 1997, Helsingborg 2003 samt 2009, Västerås 2009 samt Norrköping 2007. Dessa redovisas dock inte här.

Malmö

Från Malmö finns två studier som båda tillkommit på delegationens begäran. *Romers situation i Malmö* gjordes som en förstudie till projektet med ”medborgarkontor” i Malmö av tjänstemän och romska företrädare i samarbete (Malmö Stadskontor 2008).

Rapporten visar att av de cirka 1 000 barn mellan 7–15 år som är bosatta i Malmö räknar de romska representanterna med att 450 barn sköter sin skolgång, dvs. de är i skolan men närvaron är generellt sett sämre än för övriga barn, 550 barn har mycket hög frånvaro eller är helt frånvarande. Tjänstemännens uppgifter skiljer sig från de romska företrädarna, enligt dem är det 330 romska elever som har hög frånvaro. Skillnaderna i uppgifter menar man kan bero bl.a. på att tjänstemännen inte har samma kunskap om vem som är rom som de romska företrädarna. Under de tidiga skolåren är skolnärvaron generellt sett högre, såväl skolorna som de romska representanterna gör gällande att frånvaron ökar dramatiskt i de senare årskurserna, framförallt för flickorna. Många romska flickor hoppar helt av grundskolan under denna tid och få går ut med fullständiga betyg. Endast ett mycket litet antal elever går vidare till gymnasiet, av cirka 1 000 ungdomar i gymnasieålder går endast 50 på gymnasiet.

Bland annat med anledning av rapporten *Romers situation i Malmö* genomförde forskarna Göran Lindberg och Marianne Liedholm på delegationens uppdrag en särskild studie över situationen för barn med romsk språk- och kulturbakgrund i ett antal skolor i Malmö (Lindberg/Liedholm 2010). Sammanlagt har mer än 30 intervjuer genomförts med 20 personer. Genom undersökningen har författarna sökt kunskap om vad som ser ut att vara hinder i skolarbetet samt ger förslag om vad som kan vara goda idéer för att eliminera eller minska hindren. De skolor som ingick i studien är inte representativa för skolorna i Malmö då författarna endast undersökt skolor med romska barn. Fyra av skolorna har romsk personal – vilket är samtliga skolor med romsk personal i Malmö. Några skolor har samtliga stadier, några enbart låg- och

mellanstadierna och några enbart högstadierna. Enligt författarna är den heterogenitet som finns i den romska gruppen viktig att hålla i minnet när man talar om romer och de romska barnens skolgång:

Alla romer har inte samma bakgrund, tillhör inte samma grupp, lever inte under samma förhållanden och har inte samma inställning till eller möjligheter respektive problem att sammanfoga sina liv och sitt engagemang med det som den svenska skolan kräver eller förväntar sig. Eller acceptera det som den svenska skolan vill ge. Även om skillnaderna bland romerna innebär att man bör undvika enkla generaliseringar när man diskuterar de romska barnens skolgång och utbildning, så finns det ändå så många gemensamma nämnare och likheter sett i en utvecklingsprocess som gör det motiverat att klumpa ihop och analysera vad som man kan göra för att förbättra situationen i skolan för de romska barnen och därmed också för romernas situation och framtid.

De resultat man kommer fram till i rapporten gäller visserligen situationen i Malmö, men det finns anledning att anta att de i många fall är giltiga för situationen för romska barn i hela landet. Vi återkommer mer i detalj till studiens resultat under avsnittet om grundskolan.

7.2 Modersmål i förskola, förskoleklass och grundskola

Delegationen föreslår att Statens skolinspektion får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska modersmålsundervisning i förskola/förskoleklass, grundskola samt studiehandledning för elever med romsk språk- och kulturbakgrund.

Modersmålsundervisningen har betydelse ur flera aspekter. Skolverket (2002) lyfter fram tre av dessa:

1. Modersmålets betydelse för identitetsutvecklingen. En trygg identitet är en grundförutsättning för en positiv utveckling. Att bli sedd som den man är med en dubbel kulturbakgrund har avgörande betydelse för självbilden.

För elever med romsk språk- och kulturbakgrund spelar modersmålsundervisningen stor roll, enligt en tidigare rapport från Skolverket (1999 s. 12) där man framhåller hur betydelsefullt det är med en väl fungerande modersmålsundervisning då den medverkar

till att romernas acceptans för skolan blir bättre. Det är också en viktig signal för föräldrar att samhället respekterar dem och deras kultur, och modersmålläraren blir en arbetande förebild för romerna. Vidare är det ”ett ämne där de romska barnen kan stärka och vidareutveckla sitt självförtroende och sin kunskapsörst”.

2. Modersmålet som ett av de flerspråkiga barnens och elevernas språk. Undervisningen är ett stöd för individen att stärka sitt modersmål och stimulans att gå vidare med både fördjupning och breddning av olika språk till nya kompetenser. Kunskaper i flera språk är önskvärt i många sammanhang. Ökade kunskaper bidrar till öppenhet och förståelse för andra kulturer, värderingar och tänkesätt.

3. Modersmålet är ett verktyg för lärande. I Lindberg/Liedholm (2010) har man konstaterat att stöd från en romsk assistent/brobyggare eller modersmållärare under ordinarie lektion betyder mycket för den elev som inte förstår vad som skrivs på tavlan eller har svårt att följa med under lektionerna. Även om eleven kan läsa är det inte säkert att eleven förstår vad han eller hon läser. Det är mycket lättare att reda ut begreppen om förklaring kan ges både på svenska och på romani chib.

I *Med annat modersmål* från Skolverket (2008a) visas att elever som deltagit i modersmålsundervisning uppvisar bättre studieresultat jämfört med elever med annat modersmål som inte deltagit i modersmålsundervisning.

Till dessa kan vi även lägga modersmålsundervisningens betydelse när det gäller att stärka och stödja minoritetsspråken. Denna sista aspekt är inte minst viktigt då Sverige har förbundit sig att på olika sätt stödja och bevara minoritetsspråken. I *Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetsskydd* (SOU 2005:40) uppmärksammas minoritetsbarnens möjlighet till utbildning i och på minoritetsspråket som avgörande för minoritetsspråkets överlevnad på sikt. EU-kommissionen betonar vikten av att minoritetsspråk får överleva och att människors modersmål inte suddas ut. För romani chib är detta särskilt viktigt – någon annan utbildning än den som ges som modersmålsundervisning finns inte i Sverige förutom en introduktionskurs om 5 poäng i romani chib vid Linköpings universitet. Några av varieteterna är dessutom mer hotade än andra – t.ex. kaale som talas av de finska romerna och svensk romani (svenska resande).

7.2.1 Historik

Modersmålsundervisningen infördes för första gången 1968 och hette då hemspråksundervisning. I Läroplan för grundskolan 69, Lgr 69, finns en kursplan för enbart finska, och först i Läroplan för grundskolan 80, (Lgr 80) finns ett ämne som heter hemspråk.

Enligt Lgr 69 fick undervisningen omfatta högst 2 veckotimmar och ersätta något annat obligatoriskt ämne, vilket innebar att de elever som deltog fick gå ifrån lektioner i andra ämnen. I andra språk än finska fick undervisningen anordnas om "behov och förutsättningar föreligger enligt skolstyrelsens bedömning". (Lgr 69) Det var frivilligt för kommunerna att ordna hemspråksundervisning. Föreskrifterna om hemspråksundervisning fanns bland reglerna om särskilda stödinsatser.

Hemspråk som ämne infördes i Lgr80 i samband med att antalet barn med utländsk bakgrund¹ ökade i skolorna. Under 1960- och 70-talen placerades många av dessa barn i vanliga klasser med målsättningen att de skulle lära sig svenska och bli svenska, assimileras. I samband med beslutet om den officiella invandringspolitiken 1975 ersattes assimilationstanken med honnörsorden jämlikhet, valfrihet och samverkan. Insikten om hemspråkets betydelse för dessa barns identitetsutveckling och välmående ledde till hemspråksreformen som trädde i kraft 1 juli 1977. I reformen slog man fast barnens rätt till hemspråksundervisning, studiehandledning på hemspråket samt svenskundervisning. Där fastlades även vilken behörighet, kompetens och arbetsuppgifter som hemspråksläraren skulle ha. Kommunerna blev skyldiga att anordna hemspråksundervisning samt studiehandledning för de elever som var berättigade, dvs. hade språket som ett levande inslag i hemmet. 1985 ändrades detta till att omfatta endast elever vars ena eller båda vårdnadshavare talade annat modersmål än svenska och som använde detta språk i det dagliga umgänget med eleven. Undantagna från den nya regeln samiska, tornedalsfinska och romska elever. (Grundskoleförordningen 1994:1194) Ansvaret för utvärdering, uppföljning och tillsyn av hemspråksundervisningen låg hos Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna fram till 1991 då dessa lades ned. Efter nedläggningen av Skolöverstyrelsen blev kommunerna ansvariga för undervisningen och bestämmelsen att kommu-

¹ Barn födda utomlands eller med en eller två utrikes födda föräldrar räknades som barn med utländsk bakgrund.

nen inte var skyldig att anordna undervisning om det inte fanns minst fem elever i en undervisningsgrupp infördes.

Vid mitten av 1980-talet beslutades att skolans undervisning skulle präglas av ett interkulturellt synsätt. I den nya läroplanen som började tillämpas läsåret 1994/95 framgår detta tydlig. I denna läroplan fick hemspråken en egen kursplan och betygskriterier. I juli 1997 ändrades ämnesnamnet "hemspråk" till "modersmål", en markering från regeringen i linje med den förstärkta ställning undervisningen fått i och med läroplanen. Man menade även att termen hemspråk varit missvisande och uppfattats som att hemspråk "är ett språk som bara kan användas i informella sammanhang". Från att ha varit en stödåtgärd riktad till vissa elever övergick undervisningen i hemspråk till att vara en uttalad språkundervisning.

7.2.2 Modersmål i förskolan

I skollagen kap. 8 § 10 sägs att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. I praktiken är det ovanligt att barn med nationell minoritetsspråkbakgrund erbjuds modersmål. I de förvaltningsområden som inrättats enligt Minoritetslagen ska föräldrar ha möjlighet att placera sina barn i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på samiska, finska eller meänkieli. Denna möjlighet saknas för föräldrar till barn som talar romani chib.

Barn i förskoleklass omfattas av samma regler om modersmål som barn i förskolan.

Enligt Lpfö 98 ska förskolan bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla svenska språket och sitt modersmål. I propositionen *Kvalitet i förskolan* (prop. 2004/05:11) sägs att

Stöd för barn med annat modersmål än svenska är mycket viktigt i förskolan, särskilt för de yngsta barnen som är i färd med att utveckla språk och identitet. Det räcker inte att barnen talar sitt modersmål i hemmet. Även förskolan bör bidra till att modersmålet utvecklas för att barnen aktivt skall kommunicera på såväl sitt modersmål som på svenska.

När barn lär sig sitt modersmål är det mer än grammatik och ord som de lär sig, de lär sig normer och värderingar som hör till den familj och kultur de tillhör. Barnen socialiseras in i en kultur och ett sätt att leva

vilket innebär att modersmålet först och främst är viktigt för barnets självkänsla och identitet. Om barnen får möjlighet att utveckla sitt modersmål i förskolan parallellt med svenskan kommer språken berika varandra (Myndigheten för skolutveckling 2006, s. 24).

Kommunerna ansvarar för detta genom att anordna modersmålsstöd i förskolan. Detta understryks också i Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2005:10) för kvalitet i förskolan där det framgår att kommunen bör verka för att alla förskolors arbete präglas av ett interkulturellt förhållningssätt där olika kulturer ses som en tillgång samt särskilt uppmärksamma att barn med annat modersmål än svenska erbjuds kontinuerligt modersmålsstöd. Trots det tydligt uttalade uppdraget är det ovanligt att förskolebarnen får stöd i modersmålet.

I stort sett alla kommuner har barn med annat modersmål än svenska i förskolan. Modersmålsstödet har däremot minskat kraftigt under 1990-talet och framåt. I början av 1990-talet fick 60 procent av barnen med annat modersmål än svenska modersmålsstöd. År 2007 fick endast 16 procent av de barn som hade ett annat modersmål än svenska, modersmålsstöd i förskolan.

Den främsta anledningen till den kraftiga och snabba minskningen av modersmålsstödet i kommunerna är att det riktade statsbidraget för modersmålsstöd som infördes 1975 upphörde i början av 1990-talet och i stället kom att ingå i det generella bidraget. I samband med besparingskrav i kommunerna valde då många kommuner att lägga ned modersmålsstödet eftersom det inte är någon lagstadgad skyldighet. (Skolverket 2002 s. 34).

Skolverket har vid sina inspektioner av förskolan i flera fall konstaterat att huvudmännen inte lever upp till sitt uppdrag om språkutveckling i förskolan. Endast 12 procent av huvudmännen hade angett att språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska var ett prioriterat område (prop. 2004/05: 11 s. 55).

7.2.3 Modersmål i grundskola

De bestämmelser som gäller i dag i grundskolan reglerades för närvarande i 2 kap. 9–14 §§ grundskoleförordningen men har förts in i den nya skollagens 10 kap. 7 §, som kommer börja gälla 1 juli 2011. För modersmålsundervisning gäller att språket är dagligt umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. När det gäller de nationella minoritetsspråken ska kom-

muner erbjuda undervisning även om språket inte är dagligt umgängesspråk. Den tidigare skrivningen om de nationella minoriteternas språk förstärkta rätt till modersmålsundervisning även om endast en elev så önskar finns inte i den nya skollagen. Däremot kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om modersmålsundervisning och sådana föreskrifter kan innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning. Hur föreskrifterna kommer att se ut vad gäller de nationella minoritetsspråken är alltså ännu inte klart – men utgångspunkten, som vi tolkar det, är att undervisning ska anordnas oavsett antalet barn.

Grundskoleförordningen anger att modersmålsundervisningen i normalfallet inte får omfatta mer än ett språk men för romska elever som kommer från utlandet gäller, dock att de kunde få modersmålsundervisning i två språk om det fanns särskilda skäl. Det är i skrivande stund oklart vad som kommer gälla i den nya skollagen.

Inte heller formuleringen i grundskoleförordningen om att kommunen endast är skyldig att anordna utbildning om det finns en lämplig lärare finns i den nya skollagen utan frågan om lärare och deras lämplighet m.m. regleras där i 13–19 §§ 2 kapitlet.

Elever har även rätt till studiehandledning på sitt modersmål (5 kap. 2 §, Särskilda stödinsatser), och det är skolans rektor som gör bedömning om det finns behov av studiehandledning och i så fall anordna sådan.

Rätten till studiehandledning återfinns i den nya skollagen, kap. 17 § 1 och 2, under Språkintröduktion, ett av fem nyinrättade intröduktionsprogram i gymnasieskolan och vars syfte är att nyanlända elever, ska få en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket som möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

7.2.4 Ansvar för modersmålsundervisning

Enligt förordningen är det kommunen som ansvarar för modersmålsundervisningen, men det är den enskilda skolan som har ett övergripande ansvar för sina elever. Enligt Skolverkets rapport (2008a) om modersmålsundervisningen sköts modersmålsundervisningen ofta centralt i kommunen, det finns centralt anställda

modersmåls lärare t.ex. då det är få skolor som har elever nog för att själva anställa modersmåls lärare. Undervisningen sker också vanligtvis på tider utanför den timplanbundna tiden och skolans övriga verksamhet och eleverna i en undervisningsgrupp kan komma från flera olika skolor. Det kan innebära att många skolor inte ser modersmålsundervisningen som en del av verksamheten och den kan nästan beskrivas som ”marginaliserad”.

Information om modersmålsundervisning

Kommunerna är skyldiga att informera eleverna och deras föräldrar om rätten till modersmålsundervisning. Denna information kan ske på flera sätt, ofta sker det direkt från den skola eleven är inskriven vid. I ovan nämnda rapport uppger ungefär var fjärde skola i enkätstudien att en allmän information om rätten till modersmålsundervisning går ut till samtliga vårdnadshavare. Enligt samma rapport är det vanligt att skolorna agerar mer aktivt först efter att en ansökan har inkommit från föräldrarna. Ett mindre antal skolor nämner samtal med elev/familj om möjligheter och behov av undervisning i modersmål. Modersmåls lärare som deltagit i studien beskriver det som en utmaning att få elever/föräldrar att verkligen ansöka om undervisning. Förutom den mer direkta informationen till föräldrar har många kommuner information på sina webbplatser om modersmålsundervisning och i vissa fall kan man ladda ned blanketter för att ansöka om undervisning.

Uppgifter om antal elever berättigade till modersmålsundervisning

I artikel 14.2, ramkonventionen, ska parterna ”säkerställa möjligheterna till undervisning i eller på minoritetsspråket i områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör de nationella minoriteterna.” Det är därför av vikt att få veta i vilken mån minoriteterna får sin rätt till modersmålsundervisning tillgodosedd.

Kommuner och fristående skolhuvudmän ska årligen meddela SCB det antal elever som har annat modersmål i förskoleklass och det antal elever i skolan som har rätt till undervisning i annat modersmål än svenska. Insamling av uppgifter regleras enligt

SKOLFS 2000:159. Uppgifter om elevers modersmål samlas av SCB på gruppnivå. Data är alltså inte knutet till person utan relateras till respektive kommun och fristående skolhuvudman. SCB överlämnar materialet till Skolverket som ansvarar för den insamlade statistiken. Skolverkets underlag används sedan i rapporter, till offentliga utredningar och som underlag i forskning.

Kommuner å sin sida behöver uppgifter om elevers modersmål för att erbjuda, planera och organisera modersmålsstöd i förskola/förskoleklass samt i övriga skolor. Uppgifter samlas in på förskoleklasser och skolor. Insamlingen av uppgifter om barns och elevers modersmål är en grannliga uppgift och det finns anledning anta att datamaterialet innehåller felaktigheter.

Särskilt utmanande verkar det vara för skolhuvudmän att upprätta korrekta uppgifter om elever med nationell minoritetspråksbakgrund. Ett exempel visas i en undersökning av romers skolsituation i Malmö stad (2008). I den undersökningen samverkade kommunen med företrädare för de romska familjerna. Antalet elever med romsk språk- och kulturbakgrund beräknades i undersökningen vara cirka tre gånger så stort som det kommunen tidigare sagt sig känna till. Istället för cirka 350 elever fanns mer än 1 000 romska elever i staden. Även Lindberg/Liedholm (2010) pekar på brister i modersmålsundervisningen i Malmö och på okunskapen om olika varieteter m.m. Ett annat exempel är den nästintill obefintliga modersmålsundervisningen i svensk romani. Skolverkets (2007) studie om romers skolsituation innehåller exempelvis inga uppgifter alls om elever från de relativt stora romska språkgrupperna arli och resande, vilket är anmärkningsvärt².

Brist på modersmåls lärare

Det finns en stor brist på modersmåls lärare i romani chib vilket delvis kan antas hänga samman med den låga utbildningsnivån inom gruppen. En annan väsentlig faktor är att det inte förekommit någon grundläggande utbildning av modersmåls lärare sedan början av 1990-talet. Ytterligare en faktor som har betydelse är att det finns många varieteter av språket och ingen standardisering. Enligt Skolverket (2007) fanns år 2005 uppskattningsvis 15 romska

² Enligt den rapporten fanns år 2006 sammanlagt 1281 elever som var berättigade till modersmålsundervisning, men endast 335 elever deltog i undervisning.

modersmåls lärare anställda i landet. Ingen av dem hade formell lärarbehörighet.

Det finns samtidigt ett stort intresse att utbilda sig till eller vidareutbilda sig som modersmåls lärare vilket en enkätundersökning som genomfördes av Skolverket visar. Ett fyrtiotal personer med romsk språk- och kulturbakgrund svarade på enkäten och en sammanställning gjordes på Skolverket.

Frågan om modersmåls lärarutbildning har berörts i *En Hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109) och i propositionen (2009/10: 89) *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning* föreslogs att ett uppdrag borde gå till Högskoleverket att göra en översyn av högskoleutbildningarna i nationella minoritetsspråk. Ett sådant uppdrag lämnades i juni 2010 till Högskoleverket.

7.2.5 Delegationens undersökning, uppföljning och förslag

Under våren 2008 gjorde delegationen en uppföljning av den tidigare genomförda kartläggningen av kommunernas arbete med romer³. Ett urval av kommunerna fick ett antal uppföljningsfrågor, bl.a. ställdes frågan om hur många romska elever som var berättigade till modersmålsundervisning respektive studiehandledning. 34 kommuner besvarade delegationens frågor mer eller mindre utförligt men endast 4 kommuner lämnade uppgifter om elever med modersmålsundervisning i romani. Kunskaperna om de romska elevernas behov är mycket små. Umeå kommun svarar t.ex. att en (1) elev i fyra år sökt romani som modersmålsundervisning men inte fått det p.g.a. brist på lärare. Samma kommun uppger dock att flera romska elever får modersmålsundervisning i finska. I Göteborg finns 138 berättigade elever endast 29 elever får utbildning i romani chib. Örebro har betydligt större insatser, av 118 elever fick 64 modersmålsundervisning i grundskola och 13 på gymnasiet.⁴ Malmö (2009) anger i sin studie att det finns 1 000 romska elever men inte hur många som får romani som modersmålsundervisning.

I Norrköping och Vänersborg har kommunerna arbetat aktivt med att stimulera eleverna att läsa modersmål. Som ett resultat av satsningen i en skola i Vänersborg har över 90 procent av de romska eleverna modersmålsundervisning. I Vänersborg sker även

³ Kommunernas insatser för att förbättra romernas situation. Enkätundersökning.

⁴ Siffrorna är inte jämförbara med Skolverkets statistik.

en satsning på romani chib inom förskolan, i samverkan med biblioteket.

Varför deltar så få?

Det finns flera förklaringar till varför elever inte ges rätt till ett av sina språk. Det brister både i skolan och bland föräldrar som inte tar vara på barnens rättigheter. För skolan kan det innebära extra arbete och kostnader, för föräldrar kan det finnas en egenformulerad anledning att dölja sin minoritetsbakgrund. Det brister även hos både skola och föräldrar i kunskap om betydelsen av språk och identitetsutveckling, om barnens rättigheter och i förmåga att ordna undervisning. Det är mycket stor brist på lämpliga lärare i ämnet modersmål för olika språkvarieteter. Det tar lång tid att förändra attityder även om det nu gått tio år sedan Sverige erkände de nationella minoritetsspråken. Språkbytesprocessen har gått så långt att många föräldrar med nationell minoritetsspråksbakgrund inte längre definierar modersmålet som sitt förstaspråk, man talar enbart svenska med sina barn. Barn och elever kan då inte nå grundläggande kunskaper i språken och kommer på så sätt inte ifråga för ämnet modersmål. Därmed blir eleverna heller inte inräknade bland barn och elever med nationell minoritetsspråksbakgrund. Det är möjligt att inte ämnet modersmål är det rätta forumet för en revitaliseringsprocess utan det behövs andra insatser. Men för att samhället ska kunna leva upp till sina åtaganden måste man förstärka sin kunskap om språksituationen hos de nationella minoriteterna och också var de olika grupperna befinner sig i sin språkprocess.

En viktig fråga är om samtliga elever som är berättigade till modersmålsundervisning i någon av varieteterna i romani får information om sin rätt till undervisning. När man verkligen alla föräldrar med denna information? Det finns ingen etnisk registrering och många invandrade familjer uppger inte att de är romer utan, uppger istället vilket land de kommer ifrån. Orsaken till detta är de negativa attityder och fördomar som romerna ofta möter. Detta finns beskrivet bland annat av Barnombudsmannen (2005) samt DO (2004, 2008).

Även Lindberg/Liedholm (2010) pekar på detta i sin rapport om Malmöelever där det endast är få romska föräldrar som tycks vara intresserade av att anmäla sina barn till modersmålet. Ointresset

har, enligt Lindberg/Liedholm ibland sin grund i att de enbart erbjuds modersmålsundervisning på en romsk dialekt som ligger långt från den de själva talar. En annan orsak tycks vara att många romska föräldrar prioriterar att deras barn lär sig svenska och att de inte riktigt har klart för sig eller tror på den forskning som tycks visa att detta kan underlättas om de behärskar sitt eget modersmål grundligt. Fler romer måste övertygas om att det är viktigt att romani chib utvecklas och att deras barn blir stolta över att behärska det, menar författarna.

Ett skäl till att romerna underutnyttjar rätten till modersmålsundervisning är att inte tillräcklig hänsyn tas till att romani chib talas i olika dialekter. Enligt författarna verkar det som att detta hinder inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning. De har sett exempel på skolor i Malmö som inte anser att det är deras sak att närmare ta reda på hur det förhåller sig med de romska barnens olika dialekter eller att ge närmare information till föräldrarna. Det blir då gärna enbart ett utdelande av informationsblad och anmälningsblanketter till eleverna för att dessa ska ta hem dem till föräldrarna. Men i många fall kan man, menar författarna, misstänka att föräldrarna har svårt att ta till sig informationen på grund av språksvårigheter eller rent av för att de är analfabeter. Detta kan lätt leda till att beslutsunderlaget för den instans som administrerar modersmålsundervisningen för de olika skolorna blir bristfälligt.

Det är en svårighet när det gäller att sprida information om modersmål att det endast sker skriftligt. Den skriftliga informationen kanske endast finns tillgänglig på svenska eller på romani chib och i så fall på vissa varieteter. Exempelvis finns Skolverkets informationsbroschyr "Växelvis på modersmål och svenska" endast på arli, och broschyren "Två språk eller flera" på arli och lovara.

Sättet att förmedla informationen kan ha betydelse. Tar klasslärare eller andra lärare kontakt med föräldrarna och berättar för dem om deras rätt till och betydelse av modersmålsundervisningen?

I vissa kommuner som erbjuder modersmålsundervisning på romani chib har skolan inte uppfattat att det finns olika varieteter av språket och erbjuder undervisning på "fel" varietet. Som vi tidigare visade så omfattar Skolverket statistik endast två av varieteterna. När Skolverket börjar registrera de övriga varieteterna får man en möjlighet att se en bättre bild av behoven och tillgången.

Enligt Skolverket (2007) anser många av de intervjuade föräldrarna "att det finns en motsättning mellan att satsa på svenska

och att satsa på romani chib. De anser att det är viktigare att barnen lär sig svenska i skolan.” Att undervisningen sker utanför schemalagd tid och att den är frivillig kan även bidra till att eleverna avstår från sin rätt. Samtidigt som föräldrarna kanske avvisar tanken på modersmål konstaterade Skolverket i en tidigare rapport från 2005 att kommunernas ansträngningar generellt när det gäller de romska eleverna gick ut på att integrera dem i den svensk-språkiga undervisningen men inte att stödja och utveckla deras eget minoritetsspråk.

I andra hand rör frågan om modersmålsundervisning varför det är så få av dem som sökt undervisning som får sådan. Bristen på modersmåls lärare är det starkaste skälet för detta. Svårigheterna att hitta en behörig lärare eller ens en lärare som är ”lämplig” är mycket stora framför allt för den önskade varietet. Begreppet lämplig är dessutom godtyckligt och det är upp till varje skolas rektor att bedöma vem som är lämplig. I avvaktan på resultatet av Högskoleverkets uppdrag om högskoleutbildningar i nationella minoritetsspråk avstår delegationen att lägga förslag om inrättandet av modersmåls lärarutbildning. Däremot menar vi att vårt förslag om kompetenshöjande utbildningsinsatser bör kunna utnyttjas för att rekrytera modersmåls lärare och ge dem utbildning för att höja deras kompetens. Exempelvis kan detta ske genom att köpa uppdragsutbildningar i likhet med vad Örebro kommun m.fl har gjort för att ge sina modersmåls lärare lärarutbildning i viss omfattning.

7.2.6 Bedömning och förslag

Delegationen föreslår att Statens skolinspektion får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska modersmålsundervisning i förskola/förskoleklass, grundskola samt studiehandledning för elever med romsk språk- och kulturbakgrund.

Vår bedömning är att en rapport från den granskning vi aktualiserar i vårt förslag ska ge underlag för beslut om ytterligare insatser för att romska barn ska få sina rättigheter tillgodosedda.

Redan genomförandet av en granskning kan ge effekter utöver underlag för beslut. Granskningar och olika former av uppföljning och utvärdering har genom att skapa uppmärksamhet kring en fråga en styrande effekt. Den gör såväl utförare som brukare uppmärksam på skyldighet respektive rättighet. Vår erfarenhet är att en

sådan uppmärksamhet är ändamålsenlig för att ge romska barn och unga den modersmålsundervisning de har rätt till.

7.3 Förskola

Delegationen föreslår att Skolverket får i uppdrag att i samråd med romska företrädare göra en beskrivning och analys av situationen för romska barn i förskola/förskoleklass.

Kommunen ska erbjuda förskola och barnomsorg för varje barn som är bosatt i Sverige och som vistas i kommunen stadigvarande. Barn som fyller ett år har rätt till förskola. (Skollagen 8 kap. 3 §.)

Förskola är en pedagogisk gruppverksamhet som kommunen är skyldig att tillhandahålla för barn vars föräldrar förvärvsarbetar, studerar, är föräldralediga eller arbetslösa eller för barn som har ett eget behov av verksamheten⁵. Förskolan är avgiftsbelagd.

Från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år ska kommunen erbjuda plats i förskola om minst 525 timmar om året. Dessa timmar är avgiftsfria.

Förskolan hör sedan 1998 till utbildningssystemet 1998 och har en egen läroplan (Läroplan för förskolan 98).

7.3.1 Läroplanen för förskolan

Enligt Lpfö98 ska förskolan sträva efter att varje barn utvecklar sin identitet och känner trygghet i den. I uppdraget ingår att utveckla barns förmågor och barns eget kulturskapande och att överföra ett kulturarv – värden, traditioner och historia, språk och kunskaper – från en generation till nästa. Vidare ska förskolan sträva efter att varje barn känner delaktighet i sin egen kultur och utvecklar känsla och respekt för andra kulturer. Förskolan ska också lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling och uppmuntra och ta tillvara barnens nyfikenhet och intresse för den skriftspråkliga världen. Förskolan ska även bidra till att alla barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla det svenska språket och sitt modersmål. Förskolan ska även sträva efter att

⁵ 1995 blev kommunerna skyldiga att ordna plats i förskola för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. I juli 2001 fick barn till arbetslösa rätt till plats och några år senare fick barn till föräldralediga rätt till plats i förskolan.

varje barn som har ett annat modersmål än svenska utvecklar sin kulturella identitet samt sin förmåga att kommunicera på såväl svenska som på sitt modersmål.

I förslaget till ny läroplan markerar man särskilt de nationella minoritetsspråken: Förskolan ska främja barns utveckling och lärande genom att ge varje barn som har ett annat modersmål än svenska eller har ett nationellt minoritetsspråk rika tillfällen att utveckla sin kulturella identitet samt sin förmåga att kommunicera på såväl svenska som på sitt modersmål eller nationella minoritetsspråk.

Förskoleklass

Förskoleklassen är en frivillig skolform som ska stimulera varje barns utveckling och lärande, samt ligga till grund för den fortsatta skolgången.

De barn som är i behov av särskilt stöd ska få sådant (Lag (1997:1212)). Förskoleklassen lyder under läroplanen som är gemensam för grundskolan och fritidshemmet (Lpo) och inte under läroplanen för förskolan (Lpfö). Formerna för förskoleklassen regleras i skollagen 9 kap.

Att gå i förskoleklass är en rättighet, en möjlighet som barnet och dess vårdnadshavare kan tacka nej till. Landets kommuner har däremot skyldighet att ordna en plats i förskoleklass för alla barn från höstterminen det år de fyller sex till dess att barnet ska börja fullgöra sin skolplikt. Förskoleklassen ska omfatta minst 525 timmar under ett läsår och dessa timmar är avgiftsfria. Kommunerna ska informera vårdnadshavarna om förskoleklassen och syftet med denna samt även arbeta för att barnen deltar i den.

7.3.2 Bedömning och förslag

Kunskapen om situationen för de romska barnen i förskolan och i förskoleklass är ytterst begränsad. Det finns inte heller någon studie som undersöker i vilken omfattning den romska gruppen tar tillvara sin rätt till förskola. I Skolverkets rapport hävdar man att ”Många romska barn går inte i förskola och saknar därmed viktiga erfarenheter som de flesta andra barn har vid skolstarten.” (Skolverket 2007 s. 55) Man menar att ”förskolan är också en social

och kulturell mötesplats och kan som sådan fungera som en kulturöverbyggare. Förskolan ska ta hänsyn till barnens liv utanför förskolan och samarbetet med föräldrarna är därför viktig. Vid förskolan kan de romska familjernas och majoritetssamhällets kultur och normer mötas på ett naturligt sätt” (ibid. s. 55). I sin rapport föreslår Skolverket att kommunerna måste intensifiera sin uppsökande verksamhet, stimulera och finna attraktiva lösningar på förskoleverksamhet för romska föräldrar och detta bör bedrivas i samarbete med föräldrarna. I vilken grad kommuner tagit åt sig av dessa förslag och också förverkligat dem saknar delegationen kunskap om. Vår förhoppning är att en grundlig kartläggning och studie kan visa hur förskoleverksamheten fungerar för de romska barnen, följa upp genomförandet av tidigare förslag och peka på framgångsfaktorer och hinder i förskolan samt i samråd med romska föräldrar se över hur verksamheten kan anpassas och förbättras för barn med romsk språk och kulturbakgrund. Det finns två exempel på romska förskolor, Musikanten i Malmö och Romano Ilo⁶ i Göteborg, vars verksamhet bör studeras för att dra lärdom av.

Delegationen föreslår att Skolverket får i uppdrag att i samråd med romska företrädare göra en beskrivning och analys av situationen för romska barn i förskola/förskoleklass.

7.4 Grundskola

Delegationen föreslår inrättandet av ett statsbidrag för att kommunerna i samråd och samarbete med den romska minoriteten i kommunen ska kunna genomföra olika åtgärder och insatser inom förskola/förskoleklass samt grundskolan i

⁶I april 2006 öppnade förskolan Musikanten för romska barn i Malmö. Det romska ungdomsförbundet, RUF, står bakom satsningen. Syftet är att förbereda romska barn bättre för skolstarten, eftersom många romska elever går ut grundskolan utan godkända betyg. Den främsta målgruppen är barn som av olika anledningar inte deltar i någon form av förskoleverksamhet. Musikanten erbjuder romska barn och föräldrar att ta del av förskoleverksamhet anpassade efter barnens egna behov och villkor. Personalstyrkan består av romer och svenskar och barnen får möjlighet att stärka sina kunskaper i det svenska språket samtidigt som det romska språket får möjlighet att utvecklas. Musikanten har sammanlagt 15 platser på hel- eller halvtid beroende av föräldrarnas behov.

Romano Ilo, för romska barn finns sedan några år tillbaka i Angered i Göteborgs stad. Den drivs av romska kvinnor som ett personalkooperativ. Förskolan är öppen för alla barn oavsett härkomst och etnicitet. Romano Ilo har en romsk profil, men drivs utifrån de riktlinjer som finns och med den läroplan som gäller för alla förskolor. Fokus ligger på det svenska språket och ska ge grundläggande förkunskaper, men också lära ut om den romska kulturen. Bland personalen finns både romer och svenskar.

syfte att förbättra den romska minoritetens utbildnings-situation.

Delegationen föreslår att Diskrimineringsombudsmannen får i uppdrag att i samverkan med Barn- och elevombudet, Barnombudsmannen och Arbetsmiljöverket leda en sammanhållen insats för att skapa trygga förhållanden för romska barn i skolan.

Vi har i tidigare avsnitt konstaterat att förskolan är en viktig väg in i utbildning för såväl barn som föräldrar, men vill ändå understryka att det är grundskolan som är det fundamentala steget i alla barns utbildning.

Delegationen för romska frågor har valt att inte problematisera frågan om skolans huvudman eller frågan om kommunernas ansvar för att Sveriges internationella åtaganden förverkligas. Vi väljer att se det som en självklarhet att en kommun tillgodoser alla medborgares mänskliga rättigheter och att de nationella minoriteterna får det stöd och inflytande som följer av deras minoritetsstatus.

Mot bakgrund av denna delegationens principiella hållning kan vårt förslag om ett särskilt statsbidrag förefalla ologiskt, men vi har trots detta sett ett bidrag som en initial stimulans till nödvändiga insatser.

7.4.1 Lagstiftning

En ny skollag beslutades av riksdagen den 22 juni 2010 och ska tillämpas på utbildningar från och med den 1 juli 2011. Lagen ska tillämpas på vuxenutbildningen från och med den 1 juli 2012.

Den nu gällande skollagen fastslår alla barns rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet. Kopplat till denna rätt är skolplikten vilket uttrycks i Skollagen (1985:1100) –7 kap. 2 §: ”Barn som är bosatta i landet har skolplikt enligt föreskrifterna i detta kapitel”.

Alla ska ha lika tillgång till utbildning oberoende av kön, geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden Kap. 1 § 8. I denna paragraf hänvisar man även till bestämmelserna i diskrimineringslagen (2008:567) som gäller motverkandet av diskriminering och att på olika sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet,

religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder..

I den nya skollagen, 1 kap. 5 § har man även fört in att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna /../och att barnens bästa ska vara utgångspunkt för all utbildning och verksamhet enligt skollagen. (9 §)

Utbildningen ska även vara likvärdig vilket inte innebär att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt, eller att skolans resurser ska fördelas lika. Det är viktigt att man tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov och varje elevs individuella förutsättningar ska vara vägledande för undervisningen. En och samma väg till de nationella målen gäller inte för alla elever och skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. De ska ges stöd och stimulans så de utvecklas så långt som möjligt. Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Därigenom kan inte undervisningen utformas lika för alla. Alla barn elever ska få den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Till detta hör rätten till särskilt stöd i grundskola.

7.4.2 Problembeskrivning

I samtliga rapporter vi återgett eller hänvisat till påtalas den låga utbildningsnivån och de dåliga studieresultaten för den romska gruppen. Rapporterna indikerar att det är ett mycket litet antal elever som lämnar grundskolan med fullständig grundskolekompetens och därmed också ett mycket litet antal som fortsätter till gymnasium och därefter högskola och universitet. En ökning har dock skett på senare tid, fler elever uppnår grundskolekompetens och fortsätter till gymnasiet. Den offentliga diskussionen om de sämre studieresultat för de romska eleverna i jämförelse med andra grupper kommer oftast att i stor utsträckning att handla om låg skolnärvaro och vårdnadshavarnas ansvar för skolplikten. Många kommuner påtalar att de romska barnen har en hög frånvaro i skolan trots att det finns skolplikt. ”De romska barnen kommer

inte till skolan” heter det, och detta uppfattas ofta som det största problemet för skolorna. Sättet att hantera frånvaron varierar från kommun till kommun, alltifrån lärare eller brobyggare med daglig kontakt med hemmet till så långtgående insatser att socialtjänsten omhändertager eleven. Samtidigt finns det ett stort antal romska elever med normal närvaro som trots detta inte lämnar skolan med fullständig grundskolekompetens.

Det skapas en ond cirkel – låg närvaro leder till att är svårt att uppnå målen med utbildningen och studieresultaten blir sämre – och samtidigt som de dåliga skolresultaten minskar motivationen att närvara och risken för ökad frånvaron stiger.

Det finns en hög grad av frånvaro för vissa grupper – Lindberg/Liedholm (2010) redovisar i sin rapport konkreta exempel på skolpliktiga barn som i flera år undgått skolan: ”Hög frånvaro är definitivt ett av de stora problemen i de romska barnens skolgång. Hög frånvaro ger allvarliga kunskapsluckor och kunskapsluckor leder lätt till ökad frånvaro. Vilket som är hönan och vilket som är ägget är ibland svårt att avgöra. Hänger man inte med i undervisningen känns det än mer betungande att gå till skolan, eller åtminstone till lektionerna, i intervjuerna har det också talats om elever som gärna går till skolan men framförallt uppehåller sig i korridorerna.”

Frågan om de romska barnens skolnärvaro väcktes redan 1963 då Samarbetsdelegationen för zigenarfrågor påpekade

att den förbättring, som man väntat sig att den nyligen genomförda bostadsreformen skulle medföra för de zigeniska barnens skolgång, inte bara uteblivit, utan att bostadsreformen i stället följts av en minskning av barnens skolnärvaro jämfört med under den föregående lägstertiden (Gustafsson 1970).

Den föreställning som såväl den romska gruppen som svenska myndigheter delade att om bara romerna blev bofasta skulle de få samma tillgång till utbildning som andra har kommit på skam eftersom senare studier visar att utbildningsproblematiken har djupare orsaker än tillgången till fasta bostäder. Diskussionen måste alltså leda in på frågan om varför de romska eleverna inte får den utbildning de har rätt till och varför de inte når de nationella målen med utbildningen.

Det finns många orsaker till att så många romska barn och ungdomar har dåliga skolresultat. De viktigaste orsakerna är det långa utanförskapet och avsaknad av studiebakgrund i föräldra-

generationen vilket i sin tur ger upphov till en brist på förtroende för skolmyndigheterna. Inom skolväsendet finns attityder hos lärare i form av bl.a. lägre förväntningar på de romska barnens skolresultat, det finns en okunskap om de nationella minoriteterna och det finns även diskriminering. Marginalisering och diskriminering i skolan är kopplade till de allmänt negativa attityderna till romer som grupp (antiziganism) men också bristen på romska förebilder och personal i skolan. En annan viktig orsak är brist på förebilder inom skolan och vuxna romer som genomgått såväl grundskola som gymnasium och universitet. Diskrimineringen på arbetsmarknaden och bristen på sysselsättning ger upphov till bristande studiemotivation.

Mistro, mobbning, fördomar och diskriminering – en otrygg skola för romska barn

Det finns en stark oro hos romska föräldrar att skolan ska förminska barnens romska identitet och att de kan förloras till majoritetskulturen, assimileras. Detta har bl.a. beskrivits utförligt av Christina Rodell Olgac (2006). Genom skolan har staten stor möjlighet att påverka medborgarna och skolpolitik blir en avvägning mellan stat och föräldrar i fråga om barnens uppfostran. Utbildningen och fostran av barnen ska förbereda dem för vuxenlivet. När barnen går i skolan är föräldrarna inte längre ensamma om att fostra sina barn, läroplanerna styr i stor utsträckning barnens socialisering och den värdegrund som kommer till uttryck i läroplanen får återverkningar på relationen mellan barn och föräldrar (ibid. s. 55). Den tidigare "zigenarutredningen" menade att de romska barnen via skolan skulle assimileras in i samhället och att detta var önskvärt. Detta är en erfarenhet som många vuxna romer i dag bär med sig.

Många romer upplever att skolan inte bidrar till att stärka deras barns identitet och att skyddet mot diskriminering inom skolan är svagt (DO 2004). Skolan blir en plats där de romska eleverna ofta får en negativ bekräftelse, de kommer till korta och denna bekräftelse står i motsättning till familjesituationen – deras kunskaper hemifrån värderas inte i skolmiljön (Rodell Olgac 2006). DO (2004) konstaterar att 40 procent av de tillfrågade anger att de valt att inte berätta om sin bakgrund i skolan. Att dölja sin romska identitet är ett sätt att skydda sig mot förväntad etnisk

diskriminering. En ung romsk kvinna beskriver i en artikel i den webbaserade romska tidskriften *Romani E Journal* dagliga trakasserier och mobbning där lärare och skolledning underlåtit att agera (Dourat 2009). DO driver sedan något år ett fall i Vetlanda kommun, där en romsk pojke och flicka blivit utsatta för återkommande trakasserier i form av rasistiska tillmälen, mobbning och misshandel och där skolan inte levt upp till lagens krav och utrett och stoppat trakasserierna. I Ungdomsstyrelsens rapport (2010) berättar en informant att

/.../i skolan så blev jag mycket anklagad för om det försvann något i skolan så var det helt plötsligt jag, för jag var rom. Och jag var liten då, jag var tretton år eller tolv år, så var det helt plötsligt jag, att jag tog den bara för att jag var (rom).., så men då visste jag inte mycket om rasism och så. (s. 31)

Skolans värderingar kan gå på tvärs mot de romska värderingarna, och kan ses som ett hot mot romernas kulturella självständighet och etniska identitet, enligt Rodell Olgac. Det är en erfarenhet som inte är unik för den romska gruppen utan delas av alla minoriteter enligt DO (2008). Skolans värld är i mångt och mycket majoritetsamhällets värld med nationella normer och föreställningar där elever med annan bakgrund än majoritetssamhällets kommer till korta och i slutändan diskrimineras och missgynnas (SOU 2006:40). De som tillhör minoriteten tvingas ofta förhålla sig till frågor som rör deras ursprung, modersmål, klädsel m.m. Ofta tillkriver majoritetssamhället minoritetsmedlemmen olika egenskaper utifrån den bild majoritetssamhället skapat sig av minoriteten. Tyvärr är ofta detta negativa bilder och förväntningar. Ålund och Schierup (1991) har påpekat, när det gäller diskussionen om invandrare, att det finns en tendens att göra sociala problem till kulturella, dvs. man förklarar sociala problem hos de invandrade med hjälp av deras kulturella bakgrund. Att betona kulturen som orsak till de sociala problemen kan leda till att man döljer eller inte varseblir orsaksförklaringar som handlar om strukturella missförhållanden och diskriminering på etniska grunder.

I skolsammanhang kan det leda till att lärare intar en kompensatorisk hållning. Läraren kan uppleva att eleven bär på "brister" kopplade till elevens ursprung och ser inte den kunskap och förmåga som eleven besitter. För eleven kan detta innebära att han eller hon upplever att deras ursprung inte har ett värde i skolan vilket i sin tur påverkar deras självkänsla och självbild i negativ

riktning (Rodell Olgac 2006). Lärarna kan också ha lägre förväntningar på elevernas skolresultat och till och med nöja sig med att eleven endast är närvarande.

Sabine Gruber exemplifierar detta i sin avhandling *Skolan gör skillnad, Etnicitet och institutionell praktik* där en lärare beskriver "en av sina elever som en "ovanlig romsk elev". I detta fall handlade det ovanliga om att eleven var mån om sitt skolarbete, att han läste sina läxor och gjorde goda skolprestationer, vilket inte alls förknippades med romer. Tvärtom betraktades dessa elever som besvärlig elevgrupp /.../" (Gruber 2007 s. 9)

Elever identifierade som romer särskiljdes dessutom från kategorierna "svenskar" och "invandrarelever". Vanligtvis omtalades de som en specifik grupp av elever som skiljer sig från de flesta andra av skolans elever. Dessa elever uppfattades vara mer problematiska än några andra elever, de sågs som markant mindre framgångsrika i skolarbetet än andra elever och som svåra att prata tillrätta. Vidare skriver Sabine Gruber att de romska eleverna omtalades som opålitliga och att "man som lärare aldrig kan vara säker på att de talar sanning" (ibid. s. 162). Diskussionerna som handlade om de romska eleverna och deras föräldrar förmedlade "en påfallande misstro från skolans sida, som inte sällan åtföljdes av höjda ögonbryn och syrliga kommentarer" (ibid. s. 162). Eller som det uttrycks i ett citat från Ungdomsstyrelsens rapport (2010)

Svårt att komma in när man börjar skolan. De tittade vem är han? ... han är rom och så, så tittar de snett på en och såhär, det går så hela tiden (knäpper med fingrarna). Sen efter ett tag när man lär känna sina klasskamrater så lir det ju annorlunda senare. Det är svårare för romer att komma in. (ibid. s. 31)

I Lindberg/Liedholms studie återger författarna ett exempel på kommentarer där en av de intervjuade representanterna för skolersonal i Malmö spekulerat i att skolsvårigheter skulle ha genetiska orsaker. Enligt Lindberg/Liedholm (2010) kan "föreställningen om att den romska folkgruppen på något sätt skulle vara annorlunda utrustat begåvningsmässigt sett" ha betydelse för hur skolan ser på de romska barnen. (s. 28)

En annan viktig faktor för elevens skolresultat är enligt de fall där skolans innehåll och bedömningsinstrument utgörs av tester eller prov som utgår från majoritetssamhällets och medelklassens språkliga och kulturella kapital samtidigt som elevens språk, historia och kulturella bakgrund osynliggörs (Rodell Olgac 2006).

Det finns även uppgifter från romer och kommunala tjänstemän att romska barn som har inlärningsvårigheter sällan får det stöd de behöver och att de sällan utreds.

Lindberg/Liedholm (2010) understryker detta där en av deras slutsatser är att skolorna måste prioritera tidiga insatser. De menar att ”skolan inte alltid upptäcker att barn kan ha problem med sin skolgång redan på låg- och mellanstadiet. /.../ Först på högstadiet blir problemen och luckorna i kunskapsgrunden riktigt tydliga./.../ Det är ofta fråga om brister i elementära grunder som gör det svårt att följa den ordinarie undervisningen med behållning” (s. 72 ff). De romska föräldrarnas upplevelse är att denna brist på stöd beror på skolans negativa förväntningar på de romska skolbarnen.

Iren Horvatne (2008), modersmåls lärare i Malmö, beskriver de romska föräldrarnas syn på skolan så här:

Det var lättare för romer att lära sina barn att de inte behöver skolan samt att de inte behöver blanda sig med icke romer. De romska föräldrarna ville egentligen inte utsätta sina barn för diskriminering, hot och utanförskap. Den diskriminering och det utanförskap som pågått i många år gjorde att romer lärde sina barn om romskt liv, kultur, tradition och att utbildningen inte har betydelse, /.../ Vad ville egentligen föräldrar lära sina barn, när de sa att de inte ville att barnen ska gå till skolan eller att blanda sig med icke romer? Jo, föräldrarna ville bygga upp barnens självförtroende och de ville uppfostra sina barn att de skulle vara glada, samtidigt ville de skydda sina barn. De ville inte ha barn som kom hem från skolan gråtande och berättade att de inte fick gå in i skolan eller att de inte fick leka med andra barn (ibid. s. 37).

Det som vi beskrivit ovan menar vi står i kontrast till skolans uppgift att som det uttrycks i *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet* (Lpo 94) ”låta varje enskild elev finna sin unika egenart och därigenom kunna delta i samhällslivet genom att ge sitt bästa i ansvarig frihet” (s.3) samt ”medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet ger en trygg identitet som är viktig att utveckla, tillsammans med förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar. Skolan är en social och kulturell mötesplats som både har en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som arbetar där. (s.4)” För att dessa uppgifter enligt läroplanen ska fungera måste den romska kulturen vara synlig i skolmiljön vilket den inte är i dag och fler romska förebilder inom skolväsendet måste till. Lindberg/Liedholm har sett hur skolorna i

de invandrartäta områden tvekar eller i några fall ställer sig helt avvisande till uppgiften att lyfta fram kunskap om den romska kulturen trots att den romska gruppen numera har stöd i lagen för att detta ska ske. Argumentet från skolornas sida är att detta blir ogörligt i en situation då alla barnen på en skola har minoritetsstatus i det svenska samhället. Att då lyfta fram en av grupperna som särskilt viktig att sprida kunskap kring strider mot en annan princip som säger att alla ska behandlas som lika. Författarna noterar också att skolpersonalens kunskap om de nationella minoriteterna ibland kan vara ganska svag.

7.4.3 Särskilt stöd/tidiga insatser

Insatser för de romska barnen ska sättas in tidigt. Det finns en risk för att lärarna inte uppmärksammar romska barnens utveckling i låg- och mellanstadiet. Kunskapsluckorna upptäcks för sent – på högstadiet – och då kan det vara för svårt att överbrygga dem.

Enligt Skollagen 3 kap. § 6 kan elever få särskilt stöd för den undervisning de annars skulle deltagit i eller som ett komplement till denna. Sådant särskilt stöd kan en elev få om det t.ex. inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov kommer fram att en elev riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Uppgifter kan även lämnas av lärare, elev eller elevens vårdnadshavare. Rektorn vid skolan måste då skyndsamt utreda behovet och om utredningen visar att en elev är i behov av ska han eller hon ges sådant stöd. För en elev som får särskilt stöd ska man utforma ett åtgärdsprogram.

Skolverket (2008b)– *Allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram*.⁷ visar att skolorna har haft svårigheter med att genomföra de utredningar som ska ligga till grund för åtgärdsprogrammen. Åtgärdsprogrammen har ”i alltför hög utsträckning utgått från att eleven ensam är bärare av de problem som skolan önskar åtgärda genom programmet.”

Orsaker till att elever har svårigheter i skolan, menar Skolverket, bör i första hand sökas i deras möte med undervisningens innehåll och i lärandemiljön. Det är viktigt att skolan skapar en miljö där alla elever inkluderas och där undervisningen anpassas till elevernas förutsättningar och behov.

⁷ Allmänna råd utgår från de författningar som styr skolan och anger hur man bör eller kan handla och syftar bl.a. till att ”främja en enhetlig rättstillämpning”. Råden bör följas.

Utredningen ska kartlägga problemet och diskutera orsaker och behov. Vid kartläggningen av orsakerna är det ”naturligt att i första hand lägga tyngdpunkten på de pedagogiska förutsättningarna runt eleven” (ibid. s. 13). I utredningen ska man samverka med föräldrar eller vårdnadshavare. Både skolan och hemmet har ett ansvar för att man samarbetar men det yttersta ansvaret för samarbetet vilar på skolan.

Skolverket understryker vikten av att sätta in åtgärder tidigt innan svårigheterna blir för stora. Man säger också att skolorna ibland lägger alltför stort ansvar för stödåtgärderna på eleven eller elevens vårdnadshavare. Fokus säger man måste ligga på de åtgärder skolan har ansvar för. Samtidigt är elevens och vårdnadshavarens delaktighet en stor betydelse. Även om det är svårt att få ett fungerande samarbete måste skolan fortsätta att finna lösningar på problemet (ibid. s. 16).

Språkproblem kan försvåra kommunikationen och tidigare erfarenheter av skolan kan påverka föräldrarnas intresse för kontakten med skolan. Även när det gäller kontakten med föräldrarna är det viktigt att det etableras i ett tidigt stadium. Vid föräldramöten är det ett problem att romska föräldrar sällan kommer. Språkförbistring kan vara ett problem här. Samma sak gäller utvecklingssamtalen – det kan behövas tolk eller det kan finnas behov av att romsk personal vid utvecklingssamtalen. Här, liksom vid föräldramöten, kan bl.a. brobyggare/elevassistenter spela en viktig roll. Den romska personalen har ofta lättare att få kontakt med de romska föräldrarna, de kan förklara för lärarna beteenden och budskap som lärarna inte känner till eller känner igen, de talar samma språk som föräldrarna men är också bevandrade i skolans regler och språk. De kan ge konkreta råd till lärarna om hur de ska förhålla sig till de romska föräldrarna för att få en bra kontakt, de kan givetvis också tipsa föräldrarna om hur de ska bete sig i sina kontakter med skolan. Den romska personalen kan öka parternas förståelse för varandra och ibland, har det visat sig, även få igång en positiv dialog när en dialog inte förefallit möjlig. De romer som arbetar i skolan har kontakt med eleverna och kan därigenom även fungera som elevernas budbärare.

7.4.4 Behov av åtgärder som hjälp med hemuppgifter och studiehandledning

Ett problem för barn med lågutbildade föräldrar är svårigheten att hjälpa barnen med deras hemuppgifter. Ett av de viktigaste områden att sätta in insatser på, för att förbättra de romska barnens skolresultat är att erbjuda dem mer hjälp i studierna. Mer hjälp behövs i många fall både som studiehandledning under ordinarie lektioner och som läxhjälp efter lektionerna. Den elev som inte gör hemuppgifterna eller inte klarar av att genomföra dem kommer snart på efterkälken, om han eller hon inte har förkunskaper som täcker det som uppgiften handlar om. Många romska föräldrar har inte den utbildning som behövs för att kunna hjälpa barnen med hemuppgifterna, en del är analfabeter. Många barn klarar säkert sina läxor på egen hand, men har man kommit efter redan vid genomgången i skolan kan läxan bli ett oöverstigligt hinder. Det räcker inte med ett påpekande hemma att man måste göra uppgifterna, för att barnet ska klara dem behövs också någon person som det kan diskutera med och få uppgiften förklarad av. En rektor i Malmö uttrycker det så här:

Och där har vi ju vi, naturligtvis i samarbete med föräldrarna, en väldigt viktig uppgift. Och framförallt när det gäller de föräldrarna. Man måste förstå att skolan måste leva upp till sin professionella uppgift. Då kan man inte säga att ni måste läsa läxan mer hemma. Hur ska man kunna göra det om man som de här barnens mamma är analfabet? Hur ska man kunna läsa läxan med dem? Det måste vara rimliga krav. Du måste se till att dina barn går och lägger sig så de inte är trötta på morgonen, det är OK, men inte lägga över skoluppgifter på hemmen. (Lindberg/Liedholm 2010 s. 24)

Eller som en av de intervjuade i Ungdomsstyrelsens rapport (2010) uttrycker sig om utbildningsgapet mellan föräldrar och barn:

Det är väldigt svårt, det är inte alltid, ursäkta, men det är inte alla föräldrar som har heller den kunskapen att de kan hjälpa sina barn heller de har inte själva haft den möjligheten att gå i skolan. Så där har vi också en grej att det blir svårt (ibid. s. 24).

Det är därför nödvändigt att skolorna sätter in mer hjälp i form av studiehandledning och som läxhjälp. I en situation där hemmen inte har de kunskaper som behövs eller den kraft som behövs för att hinna med att hjälpa barnen, måste skolorna ta sitt ansvar för de hemläxor de levererar. Att hemläxorna är gjorda och förstådda är

inte bara en förutsättning för att eleverna ska kunna ta till sig den kunskap skolan ska förmedla, det är också en förutsättning för att lektionerna ska bli givande och stimulerande. Bäst vore om läxhjälp kunde ges av pedagogiskt utbildad personal under skoltid, eller åtminstone i nära anslutning till skoltid. En möjlighet är att kommunen/skolorna underlättar för andra personer eller organisationer att få tillträde till skolan och ge barnen läxhjälp. Romska personal som kan träda in som läxhjälp har, förutsatt att de haft tillräckligt med grundkunskaper, kan göra en bra insats. De kan också fungera som en romsk förebild som kan sporra barnen i sina studier.

7.4.5 Delegationens övervägande och förslag

Delegationen föreslår ett inrättande av ett statsbidrag för att kommunerna i samråd och samarbete med den romska minoriteten i kommunen ska kunna genomföra olika åtgärder och insatser inom förskola/förskoleklass samt grundskolan som syftar till att förbättra den romska minoritetens utbildningssituation.

Kommunerna/skolorna ska i samråd med den romska minoriteten göra upp en plan som stödjer och säkerställer genomförandet av de romska barnens hela grundläggande utbildning. Planen ska innehålla stödåtgärder för de romska eleverna i fråga om språk och kultur.

Insatserna ska inte vara av projektkaraktär utan ska vara utformade så att det är insatser av varaktig karaktär och ska implementeras i den ordinarie verksamheten. Det måste finnas ett långsiktigt perspektiv. Statsbidraget kan därför inte vara begränsat i tid utan bör finnas till förfogande under samma period som vårt mål att avskaffa välfärdsgapet – dvs. under 20 år. Samtidigt ska man kunna söka belopp för mindre insatser som varar under en kortare period om man kan visa att resultatet av insatsen får permanenta effekter.

Utgångspunkten för satsningen är att 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.

Syftet med åtgärderna är att stödja barn med romsk språk- och kulturbakgrund i förskola och grundskola med beaktande av språkliga och kulturella aspekter.

Åtgärderna och insatserna kan syfta till att

- Främja kontakterna och utveckla samarbetet mellan den romska minoriteten och majoritetsbefolkningen i skolan
- Stödja och främja identiteten hos elever med romsk språk- och kulturbakgrund
- Stödja och främja inläringen av romani chib
- Främja inlärningsmöjligheterna för elever med romsk språk- och kulturbakgrund
- Utveckla undervisningen för elever med romsk språk- och kulturbakgrund i behov av särskilt stöd
- Utveckla en pedagogik och material som beaktar elever med romsk språk- och kulturbakgrund.
- Främja respekt och goda etniska förhållanden och öka kunskapen om den romska minoritetens historia och kultur

En tryggare skola

Vi har i övriga delar av detta kapitel lagt tonvikten på utbildningssituationen för romska barn och unga. Det är dock uppenbart att en 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.

För att komma till rätta med de missförhållanden som beskrivs krävs insiktsfull medverkan från skolans huvudmän, ledare och personal parallellt med insatser riktade mot skolornas elever och föräldrar.

Barn- och elevombudet är en del av Skolinspektionen när det gäller kränkningar i skolan. Barn- och elevombudet har redan i sitt uppdrag att samarbeta med Diskrimineringsombudsmannen för att motverka kränkningar, diskriminering och trakasserier av barn och elever. Vi ser detta samarbete som en naturlig utgångspunkt för en

kraftsamling för nolltolerans mot kränkningar av romska barn i skolan, men anser att också Barnombudsmannen bör ingå i en sådan insats.

En annan viktig aspekt som bör vägas in när de romska barnens arbetsmiljö sätts i fokus är skolan som arbetsplats. Skolan är för övrigt Sveriges största arbetsplats med i runda tal 235 000 anställda och 1,4 miljoner elever. Arbetsmiljöverket har ett uppdrag som gäller allas rätt till en bra arbetsmiljö och bör därför engageras i de romska barnens skolsituation.

Delegationens bedömning är att tillgängliga uppgifter om de romska barnens arbetsmiljö i skolan är så alarmerande att särskilda åtgärder krävs. Problemen förefaller vara så mångfasetterade att det framstår som otillräckligt att lägga ett uppdrag på enbart en eller två av de aktörer vi nämnt här. Ett uppdrag som omfattar Barn- och elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket och Barnombudsmannen är mera ägnat att täcka hela problemområdet samtidigt som det betonar allvaret i situationen.

Delegationen föreslår att Diskrimineringsombudsmannen får i uppdrag att i samverkan med Barn- och elevombudet, Barnombudsmannen och Arbetsmiljöverket leda en sammanhållen insats för att skapa trygga förhållanden för romska barn i skolan.

7.5 Mer romsk personal i förskola/förskoleklass och grundskola

Förslag: Delegationen föreslår inrättandet av ett statsbidrag för kompetenshöjande utbildningsinsatser för kommunalt anställd personal med romsk språk- och kulturbakgrund.

De romska eleverna saknar för det mesta förebilder i form av vuxna romer som arbetar på skolorna. De elever som har tillgång till modersmålsundervisning möter modersmåls läraren, och i de skolor där det finns elevassistenter eller brobyggare får även elever som saknar modersmålsundervisning möta vuxna arbetande romer.

Utanför skolan saknas ofta vuxna romska förebilder då endast ett fåtal romer har arbete och ett mycket litet antal romer går vidare med studier efter grundskola och gymnasium. Bristen på utbildade elevassistenter /fritidsledare eller brobyggare är stor. Ett

skäl till att man ofta inte anordnar modersmålsundervisning är bristen på ”lämplig” modersmåls lärare.

Det är ett mycket starkt önskemål från den romska gruppen att det ska finnas fler romska förebilder i skolorna. Romsk personal i skolorna påverkar elever med romsk språk- och kulturbakgrund positivt inte bara genom en ökad närvaro utan också genom att de ökar deras trygghet och motivationen för skolarbetet.

Elevassistenter ökar barnens möjligheter att följa med i undervisningen på lektioner och genom läxhjälp. Den romska personalen kan i sina kontakter med föräldrarna förmedla kunskap om skolans värdegrund för att öka deras förståelse för den. Vetskapen om att det finns romsk personal i skolan bidrar till att föräldrarna känner en större trygghet av att ha sina barn i skolan.

För skolpersonalen kan den romska elevassistenten, brobyggaren eller modersmåls läraren medföra att de får en ökad förståelse för de romska barnens skolsituation och deras kunskap om den romska kulturen och historien ökar. Framförallt kan den romska personalen fungera som en brobyggare mellan skola och föräldrar som leder till att eventuella konflikter minskar. Vid mobbning och diskriminering där romska barn är inblandade kan den romska personalen även bidra till att dessa konflikter minskar.

Men en förutsättning är att den romska personalen är respekterad både hos den övriga skolpersonalen och hos de romska föräldrarna. Det är också viktigt att han/hon har en utbildning som exempelvis elevassistent eller motsvarande.

Det finns en varierande inställning till att ha romsk personal i skolan i form av elevassistenter, brobyggare eller pedagoger överhuvudtaget. Våra intervju personer med romsk bakgrund anser undantagslöst att detta är mycket viktigt för att de romska barnen ska lyckas bättre i skolan. Rektorer och lärare är i allmänhet mer reserverade och det är bland dessa vanligt att man sätter upp villkoret att det ska vara personal som även har någon slags yrkesidentitet t.ex. som pedagog och kurator. Det räcker inte att enbart vara en vuxen rom är en vanlig åsikt. Kravet på kompetens gör det i praktiken svårt att rekrytera romsk personal i dagsläget eftersom det ännu finns få romer som har en passande utbildning (Lindberg/Liedholm 2010, s. 70).

7.5.1 Delegationens övervägande och förslag

En viktig insats enligt delegationen är att möjliggöra för kommunerna att utbilda eller vidareutbilda kommunalt anställd romsk personal som kan arbeta i t.ex. förskola/skola.⁸

Delegationen föreslår därför inrättandet av ett statsbidrag för kompetenshöjande utbildningsinsatser för kommunalt anställd personal med romsk språk- och kulturbakgrund.

Statsbidraget ska göra det möjligt för kommunerna att söka medel för att vidareutbilda anställda med romsk språk- och kulturbakgrund. Bidraget ska vara möjligt att söka för redan anställd personal vilket gör att det står kommunen fritt att nyanställa personal och därefter utbilda dem. Bidraget ska täcka kommunens utbildningskostnader och anställningskostnader för den tid personen går i utbildning. En utbildningsplan ska utformas i samråd med den anställde.

Syftet är att öka förekomsten av romska förebilder inom barnomsorgen och skolan i kommunerna samt öka kompetensen hos personal med romsk språk- och kulturbakgrund.

Det kan vara fråga om uppdragsutbildning – exempelvis köpte Örebro kommun i samarbete med närliggande kommuner lärarutbildning vid Örebro Universitet för sina modersmåls lärare.

Det kan också handla om enstaka kurser, utbildning till elevassistenter, barnskötare, förskollärare m.m. eller lämplig utbildning för att kunna arbeta som brobyggare m.m. Det kan vara kompletterande kurser inom grundvux eller gymnasieskolan.

⁸ *En förnyad lärarutbildning* (rop. 1999/2000:135) ägnas ett kapitel åt rekrytering till lärarutbildning. Propositionen menar att man bör sträva efter att få "... en lärarkår som så långt möjligt speglar befolkningens sammansättning ..." (s. 48). Skälet för denna strävan anges vara att alla elever ska kunna identifiera sig med de vuxna i skolan. Till detta kan läggas att det också är väsentligt, om identifikationen skall fungera på avsett positivt sätt, att det är just lärarkåren som blir mera blandad med avseende på etnisk tillhörighet. Skolan har en hierarki som är mycket tydlig för barn från minoritetsgrupper, menar man. I den hierarkin finns lärare högt upp och lärare är i allmänhet svenska.

7.6 Statens skolinspektion

Delegationen föreslår att Statens skolinspektion får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska måluppfyllelsen vad gäller grundskolekompetens för elever med romsk språk- och kulturbakgrund och kommunernas stöd åt de romska eleverna.

Statens skolinspektion, som inrättades den 1 oktober 2008 arbetar med tillståndsprovning av friskolor samt tillsyn och kvalitetsgranskning. Inom tillsyn och kvalitetsgranskning ska Skolinspektionen bland annat genom regelbunden tillsyn kontrollera att kommunen eller den fristående skolan följer skollag, skolformsförordningar, läroplaner, kursplaner och övriga föreskrifter som är bindande för verksamheten. En tillsyn ska leda till beslut som kan medföra krav på huvudmän och skolor att rätta fel och åtgärda brister. För fristående skolor kan tillsynen även leda till beslut att dra in tillstånd eller rätt till bidrag. Skolinspektionens tillsyn är antingen regelbunden eller sker efter anmälan. Kommunen och skolan får en skriftlig rapport med bedömningar av områden som uppmärksammas. Rapporten ska kunna användas som utgångspunkt för att förbättra kvaliteten i skolverksamheten.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning är en oberoende och självständig granskning och bedömning av kvaliteten i skolväsendet samt inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen.

Enligt 2 § Förordning (2008:613) med instruktion för Statens skolinspektion) ska Statens skolinspektion ha tillsyn över kommunernas skyldighet att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning.

Statens skolinspektion ska även granska kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer i sådan utbildning som står under dess tillsyn.

7.6.1 Delegationens övervägande och förslag

Delegationen har redan under avsnitt 7.2 Modersmål i förskola, förskoleklass och grundskola formulerat förslag om ett uppdrag till Statens skolinspektion. Här vill vi aktualisera frågan om en mer

allmän kvalitetsgranskning med de romska barnens skolsituation i fokus.

Vi menar att Statens skolinspektionen bör genomföra en landsomfattande kvalitetsgranskning för att undersöka dessa elevers rätt till en god utbildning i en trygg miljö samt hur skolorna arbetar för att uppnå målet att alla romska elever ska erhålla minst godkänt i alla ämnen i grundskolan.

Delegationen föreslår att Statens skolinspektion får i uppdrag att inom ramen för sin kvalitetsgranskning särskilt granska måluppfyllelsen vad gäller grundskolekompetens för elever med romsk språk- och kulturbakgrund och kommunernas stöd åt de romska eleverna.

7.7 Vuxenutbildning

Delegationen föreslår ett inrättande av ett statsbidrag till utbildningsanordnare inom studieförbund, folkhögskolor samt kommunala vuxenutbildningar för utbildningar anpassade för elever med romsk språk- och kulturbakgrund

Delegationen föreslår att möjligheterna till avskrivning av studiemedelsskulder för grundvux-studier för personer med romsk språk- och kulturbakgrund utreds i särskild ordning. Uppdraget ska även omfatta att utreda vilka möjligheter det finns till full bidragsfinansiering av grundvux-studier för personer med romsk språk- och kulturbakgrund.

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.

Ett återkommande problem för många med romsk språk- och kulturbakgrund är att de lämnat grundskolan utan fullständig grundskolekompetens. Många fullföljer eller kompletterar sin grundskolekompetens i vuxen ålder inom grundvux. 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.

Erfarenheter visar att utbildningar särskilt anpassade till denna målgrupp kräver mer resurser. Detta är medel som kan vara svåra

att få fram för utbildningsanordnare. För att stimulera till fler utbildningar som särskilt inriktar sig mot personer med romsk språk- och kulturbakgrund behövs därför en möjlighet att söka bidrag för merkostnader.

Den romska gruppen ska inte ses som homogen och behoven av vuxenutbildning varierar stort. Men gemensamt för flera grupper är behovet av grundutbildning. Det svenska skolsystemet har inte varit och är inte anpassat till deras behov och detta tillsammans med avsaknaden av skoltradition, diskriminering och utanförskap har bidragit till att många saknar fullständig grundskolekompetens. En del av de romer som kommit till Sverige under senare år kan också sakna grundskolekompetens och i vissa fall kan det till och med behövas alfabetiseringskurser. Grundskoleutbildning måste främst ses som en grund för fortsatt teoretisk eller yrkesinriktad utbildning, men även som en förutsättning för individen att kunna leva och verka i samhället och på arbetsmarknaden.

Den höga arbetslösheten inom den romska gruppen gör att det dessutom finns behov av anpassade yrkesutbildningar. Visserligen är specialutbildningar för romer inget självändamål, men de har visat sig framgångsrika enligt en rapport från Uppsala Universitet (2010). De romer som avslutar en utbildning och får ett arbete utgör ett stöd för sin grupp och blir också positiva förebilder.

Vid flera tillfällen har problemet med de för korta studietiderna påpekats av representanter för de romska grupperna. Så som grundvux är uppbyggt för majoritetssamhället passar det inte den romska gruppens behov menar man. Grundvux är tänkt att i första hand fylla behovet att komplettera en eller flera kurser för att man ska erhålla grundskolekompetens. Men för många av de vuxna romerna kan det finnas betydligt större brister än att man bara saknar kompetens i några ämnen, det kan handla om att läsa in hela grundskolan vilket medför att man behöver längre studietid.

7.7.1 Folkhögskolor och andra skolor med kurser inriktade på romer

Det finns i dagsläget tre folkhögskolor, Agnesbergs, Sundbybergs och Marieborgs folkhögskola och en grundskola, Iris-skolan i Malmö, som erbjuder utbildning som särskilt riktar sig till romer. I Göteborg erbjuder Studieförbundet utbildning riktad till vuxna romer. Även andra folkhögskolor har försökt göra anpassade

utbildningar för den romska gruppen, Axevalla folkhögskola sökte i samarbete med Lidingö folkhögskola hade planer på att starta en utbildning till kulturpedagoger som skulle arbeta som länkar mellan den romska minoriteten och olika myndigheter men i brist på ekonomiska resurser var man tvungen att avstå från att inrätta utbildningen.

Agnesbergs folkhögskola har förberedande grundskola, grundskola och gymnasieskola. Agnesberg är den första romska folkhögskolan i Norden och arbetar utifrån ett socialpedagogiskt förhållningssätt. Skolan har kurser i romani chib och erbjuder kurser för vuxna analfabeter. Under 2010 kommer en kurs, *Företagsamma kvinnor*, att starta. Det finns ca 60 elever på skolan och platserna räcker inte till för alla sökande – det finns en kö på cirka 170 personer. Skolan lägger stor vikt vid kulturidentitet vad gäller språk, historia, seder och bruk och har som mål att vara en ”trampolin ut i samhällets övriga institutioner”. Viktiga begrepp i deras pedagogiska arbete är delaktighet, mobilisering, igenkännande och inkludering.

Sundbybergs folkhögskola utanför Stockholm har grundskole- och gymnasieutbildning för romska elever sedan 1992. Skolan har också haft flera yrkesutbildningar för romer, bl.a. till behandlingsassistent, lärarassistent, barn- och ungdomsledare och barnskötare. Flera av dessa utbildningar har bedrivits i samarbete med Stockholms stad. I samarbete med Ungdomsstyrelsen startade 2010 en barn- och ungdomsledarutbildningskurs för unga romer och som en del av jämställdhetsinsatser inom folkbildningen kommer en terminskurs för romska kvinnor inom vård och omsorg att starta.

Marieborgs folkhögskola utanför Norrköping har haft s.k. ”invandrarundervisning” sedan 15 år. Under flera år har man haft olika utbildningar riktade till vuxna romer i Norrköping. 2008 startade man EU-projektet Romer i Norrköping. Målgruppen var de cirka 1500 vuxna romer där utbildningsnivån och språkkunskaperna utgör ett hinder för inträde på arbetsmarknaden. Projektet hade 75 platser och avslutades sommaren 2010. Marieborgs folkhögskola begärde 1 miljon kronor i stöd från Norrköpings kommun våren 2010 för att kunna förlänga insatserna ytterligare en tid för ett trettiotal av eleverna för dessa ska vara rustade att gå vidare till annan verksamhet och undvika åter bli beroende av socialbidrag. I skrivande stund är det osäkert om Norrköpings kommun beviljat de begärda medlen. Marieborg erbjuder även en grundkurs i svenska och samhällskunskap.

Kvarnby folkhögskola i Malmö kommer starta Röda Tråden – ett studienätverk för romska kvinnor som en del av jämställdhetsinsatser inom folkbildningen med särskild inriktning mot kvinnors entreprenörskap med målgruppen nationella minoriteter.

Internationella romer i Samverkan – Iris-skolan i Malmö tillhandahåller grundvux-utbildning och SFI för romer sedan 1998. Som mest har man haft 180 platser men i dagsläget finns endast 60 platser. På skolan finns även undervisning för analfabeter. Skolan siktar på att starta yrkesutbildningar samt utbildningar där praktik ska ingå. Iris-skolan samarbetar med Romskt informations- och kunskapscenter i Malmö.

Även Studieförbundet Vuxenskolan i Göteborg erbjuder särskild utbildning på heltid för romer. Kursen är till för dem som har gått i svensk skola tidigare men inte avslutat sina studier och som behöver förbättra sina kunskaper. Man har möjlighet att få betyg på grundläggande och/eller gymnasial nivå.

7.7.2 Erfarenheter från utbildningar

Från de utbildningar som bedrivits vid Sundbybergs folkhögskola finns några utvärderingar, bl.a. har Stockholms stads Integrationsförvaltning och senare Kulturförvaltning producerat två rapporter, (Raber 2003, Loiske & Tan Marti, 2008). Erfarenheterna pekar på att det finns ett behov av särskilda utbildningar riktade till romer. Man menar att många romer ofta haft mycket negativa erfarenheter från sina studier och när de ska ta igen förlorad tid inom vuxenutbildningen behöver många mycket stöd. De skolor som tar emot romska elever måste vara beredda på att ge dem extra tid och resurser. Det krävs förutom projektdeltagarens engagemang att släkten och gruppen ger sitt stöd för att personen ska kunna gå sin utbildning. En erfarenhet är också att deltagarna ofta har mycket dåliga kunskaper om samhället i stort – ett resultat av det isolerade liv man levit. På grund av de flesta har mycket liten erfarenhet av arbetsmarknaden blir praktik ett mycket viktig del i utbildningen.

I *Yrkesutbildning för romer* (Loiske & Tan Marti, 2008) redovisas en metod som Sundbybergs folkhögskola kommit fram till för att undervisningen ska fungera: Det behövs en stark förankring i den romska gruppen, en romsk projektledare, urval efter engagemang snarare än skolbakgrund, mycket stöd för att lösa sociala problem, individuellt anpassad undervisning av starkt engagerade

lärare, en dräglig ekonomi under studietiden och en relativt trygg ekonomisk situation efter utbildningen. Vid skolan har man också sett till att det funnits lärarassistenter/projektassistenter med romsk språk- och kulturbakgrund. Denne fungerar som en ”kulturtolk” mellan de studerande och övriga inblandade i undervisningen. Assistenten har också arbetat aktivt i alla kontakter med praktikplatserna och hållit kontakt med de elever som inte kommit till skolan samt fungerat som stöd för lärarna förutom att de varit med som pedagogiska resurspersoner vid själva lektionerna. (Danielsson & Sandahl, 2008). Följande personal menar man är av betydelse för att kunna genomföra utbildningarna:

- en romsk person som projektledare
- en lärarassistent med romskt ursprung
- en kursföreståndare med ansvar för hela utbildningen
- en studievägledare med tid för de romska deltagarna

Familjens och släktens stöd poängteras även i *Kunskap för egenmakt – Minoritetskvinnor och folkbildningen* (Uppsala universitet 2010) I många familjer har utbildning inte någon status och framför allt kvinnor kan därmed ha svårare att gå tillgång till utbildning. Även de intervjuade kvinnorna i pekar i rapporten på de ekonomiska hinder som nuvarande studiestödsystem utgör. De tvingas skuld-sätta sig för att få sin grundskolekompetens – en utbildning som borde vara gratis menar de. Ett annat hinder är att de flesta utbildningar bedrivs i projektform – det saknas en långsiktig kontinuerlig satsning på utbildningar avpassade för den romska minoritetens behov.

När man diskuterar den romska gruppens behov av vuxenutbildning, måste man ta i beaktande de kulturella överlevnadsstrategier som utvecklats i olika omfattning inom gruppen. Dessa har inverkat menligt på utbildningsmöjligheterna eller varit svåra att kombinera med den utbildning som majoritetssamhället erbjuder. Förutom familjen och släktens starka betydelse nämner man bl.a. de specifika regler och institutioner (kris) som används för att lösa konflikter och motsättningar inom gruppen. Överlevnadsstrategier som gränsbevakande mekanismer finns även – man begränsar kontakterna och umgänget med majoritetssamhället till de mest nödvändiga. Ytterligare inslag som rapporten belyser är renhetsregler och regelsystemet för umgänge mellan könen mellan yngre och

äldre inom vissa grupper som är ett viktigt element att ta i beaktade och finna praktiska lösningar på när man anordnar utbildningar.

7.7.3 Delegationens överväganden och förslag

Ett hinder som den romska gruppen pekar ut för att kunna fullfölja grundvux är det nuvarande studiestödssystemet. Man kan ha använt alla terminer med studiestöd och fortfarande inte ha uppnått fullständig grundskolekompetens. Det finns få alternativ till studiestödssystemet för att försörja sig under grundvux-utbildningen. Få har kvalificerat sig för a-kassa och kan inte erhålla arbetsmarknadsstöd. I några kommuner finns möjlighet att studera på grundvux och erhålla försörjningsstöd under tiden, men detta är inte en generell möjlighet i alla kommuner utan det är upp till varje kommun att besluta om.

Även den Studiesociala kommittén som tillsattes 2007 har i sin utredning *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28) uppmärksammat problematiken för studerande på grundskolenivå. De skiljer sig markant från andra studiemedelstagare, de är äldre, har oftare barn och har i hög utsträckning utländsk bakgrund. Ett flertal aktörer, däribland Folkbildningsrådet, Vuxenstuderandes intresseorganisation (VIO), Centrala Studiestödsnämnden, CSN, samt ett antal kommuner, har för kommittén påpekat att antalet möjliga veckor med studiemedel på grundläggande nivå är för få. Enligt utredningen har de uppgett att tidsgränserna är snäva för studerande födda utomlands som har kort tidigare utbildning. Motsvarande borde enligt vår mening även gälla för dem som har gått i svenska grundskola utan att ha fått sin rätt till fullständig grundskolekompetens. De kommuner som kommittén har varit i kontakt med menar att tidsgränserna är problematiska även för dem som enbart läser kärnämnen, dvs. svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap. Det är särskilt svårt att bli godkänd i engelska inom given tidsgräns.

Studiemedelssystemet i korthet

Studiemedlen består av en bidragsdel och en frivillig lånedel. Det finns två olika bidragsnivåer i studiemedlen, där den generella bidragsnivån utgör cirka en tredjedel (34,5 procent) av studiemed-

lens totalbelopp. Vuxna studerande på grundskole- och gymnasienivå kan, om de uppfyller vissa villkor, i stället få studiemedel med en högre bidragsnivå. Vissa studerande kan även få ett tilläggslån med cirka 1 600 kronor per månad och dessutom finns det ett tilläggsbelopp för studerande med barn.

Studiemedel lämnas med ett visst belopp per vecka och kan högst lämnas för en viss angiven tid på respektive utbildningsnivå, se nedan. Den studerande får ha en inkomst upp till en viss nivå, den s.k. fribeloppsgränsen, utan att studiemedlen reduceras. Studiemedel kan beviljas t.o.m. 54 års ålder. Det finns en begränsning av rätten att låna från det man fyllt 45 år fram tills möjligheterna att låna helt upphör vid 54 års ålder.

För studerande som blir sjuka eller vårdar sjukt barn finns det ett särskilt skydd inom studiemedelssystemet.

Det finns för närvarande tre återbetalningssystem som löper parallellt. I alla tre systemen sker återbetalning med ett årligt belopp (årsbeloppet). Hur detta belopp beräknas skiljer sig åt mellan systemen. Inom återbetalningssystemen finns trygghetsregler som ger låntagaren rätt att få nedsättning av årsbeloppet utifrån låntagarens ekonomiska situation

Antal veckor med studiemedel för olika utbildningsnivåer:

Grundvux

- 40 veckor för de som har grundskolekompetens, dvs. betyget godkänd i alla obligatoriska ämnen.
- 80 veckor för dem som saknar grundskoleutbildning eller motsvarande
- 100 veckor för dem som saknar grundskoleutbildning eller motsvarande och dessutom behöver färdighetsträna i läsa, skriva, räkna, dvs. grundvux-studier som motsvarar studier i årskurs 1–6.

Gymnasienivå

- 80 veckor för dem med treårig gymnasieutbildning
- 120 veckor för dem som saknar treårig gymnasieutbildning

- Dessutom kan man få ytterligare 40 veckor på varje nivå om man har särskilda skäl, t.ex. om man är över 40 år och inte haft studiestöd på en viss tid, eller av arbetsmarknadsskäl eller personliga skäl.

Skuldsättning

Företrädare för den romska gruppen påtalar ofta de problem med skuldsättning som uppstår när de deltar i grundvux och annan vuxenutbildning. Det är visserligen inte bara ett romskt problem, Studiesociala kommittén påpekar att vuxenstuderande på grundskolenivå har en betydligt svårare ekonomisk situation än andra både före, under och efter studierna. Många vuxenstuderande på grundskolenivå måste trots den låga utbildningsnivån ta lika höga lån som övriga studerande och en majoritet av dem som läser på grundskolenivå får studiemedel med den högre bidragsnivån. Kommittén anser t.ex. att det inte är rimligt att studerande på grundskolenivå ska behöva skuldsätta sig i alltför hög grad. Studerande på grundskolenivå bör kunna få studiemedel med 80 procent bidrag och 20 procent lån, dvs. fyra femtedelar bidrag och en femtedel lån. Även vuxenstuderande på gymnasienivå bör få studiemedel med en hög bidragsandel. Kommitténs förslag innebär i princip hälften bidrag och hälften lån. I sitt remissvar på *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28) anser CSN att grundskolestudier inte ska medföra någon skuldsättning alls och föreslår därför att studiemedlen för studerande på grundskolenivå istället helt ska utgöras av studiebidrag. (CSN 2009).

CSN:s undersökningar visar att låntagare med låg utbildningsnivå och låg inkomst är överrepresenterade bland dem som har svårt att betala tillbaka sina studielån. Studerande med högst grundskoleutbildning löper 40 gånger högre risk än andra studerande att hamna hos Kronofogdemyndigheten med obetalda avgifter av studielån. Låg inkomst innebär en betydligt större risk för att få betalningsproblem än hög skuldsättning.

Dagens studiemedelssystem ger en relativt svag ekonomisk stimulans att påbörja studier för dem som står längst från arbetsmarknaden och har kortast utbildning. De tidigare studiestödsformerna vuxenstudiestöd, särskilt utbildningsbidrag och rekryteringsbidrag hade genom sina högre bidragsnivåer en starkare

rekryterande effekt än dagens studiemedel. Mellan 80 och 90 procent av dem som studerade med dessa mer förmånliga studiestöd angav att de inte eller troligen inte hade påbörjat studierna utan detta stöd. Motsvarande siffra för grundskolestuderande med dagens studiemedel är knappt 50 procent. Studiemedlen rekryterar grundskolestuderande till studier i något mindre utsträckning än t.ex. studerande på gymnasienivå.

Många av de romska vuxenstuderande har lämnat grundskolan med obefintliga eller mycket få betyg vilket beskrivs i avsnittet under grundskolan. Frågan delegationen ställer är om det är rimligt att dessa vuxenstuderande tvingas skuldsätta sig för att få den utbildning de har haft och har rätt till? I Norge kan romani-folk/tatare i enlighet med *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningskadelidende samer og kvener* (Stortingsmelding nr. 44) erhålla s.k. billighets-erstatning för förlorad skolgång. Ersättningen ges mot bakgrund av det handikapp som bristande skolgång utgör. Det är en summa på 60 000 norska kronor som lämnas som kompensation. Möjligheterna till avskrivning av studieskulder är mycket få, avskrivning kan beviljas av synnerliga skäl – ex. då man får rätt till sjukersättning⁹ och där dessutom ersättningsnivån för sjukersättningen är låg.

Delegationen för romska frågor menar att man i Sverige bör överväga att de skulder för studier inom grundvux som personer med romsk språk- och kulturbakgrund ådragit sig bör avskrivas. Vidare bör man finna andra former än lån, exempelvis enbart bidrag, för de som kommer att behöva fullfölja sin grundskolekompetens i vuxen ålder. Det är inte skäligt att de, som på grund av brister inom utbildningssystemet inte kan erhålla sin rätt till utbildning, ska behöva skuldsätta sig som vuxna. För studier på grundvux bör istället enbart bidrag utgå och inte som i dag lån samt bidrag.

⁹ Sjukersättning är en ersättning för personer mellan 30 och 64 år som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. De som är mellan 19-29 år kan erhålla Aktivitetsersättning om det är troligt att de inte kommer att kunna arbeta heltid på minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

Förslagen

Delegationen föreslår ett inrättande av ett statsbidrag till utbildningsanordnare inom studieförbund, folkhögskolor samt kommunala vuxenutbildningar för utbildningar anpassade för elever med romsk språk- och kulturbakgrund.

Delegationen föreslår att möjligheterna till avskrivning av studiemedelsskulder för grundvux-studier för personer med romsk språk- och kulturbakgrund utreds i särskild ordning. Uppdraget ska även omfatta att utreda vilka möjligheter det finns till full bidragsfinansiering av grundvux-studier för personer med romsk språk- och kulturbakgrund.

7.8 Läromedel på romani chib

Delegationen föreslår inrättandet av ett särskilt statsbidrag för produktionen av läromedel i romani chib för alla nivåer inom skolväsendet. Språkrådet och Romska språkkommittén ska i samverkan med Skolverket planera och ansvara för att läromedel med rätt nivåer och i tillräcklig omfattning i samtliga varieteter produceras för olika användningsområden.

Ett av problemen när det gäller undervisningen i modersmål för de romska eleverna är bristen på läromedel, vilket påtalas av modersmållärare och lärarassistenter samt andra personer som är aktiva kring modersmålsundervisningen. De läromedel som finns i dag är långt ifrån tillräcklig och är anpassad för de lägre årskullarna medan elever på gymnasienivå saknar läromedel. Det finns möjlighet att läsa romani chib som elevens val i skolan, men det saknas läromedel. Inte heller på förskolenivå finns tillräckligt med läromedel.

Den första läseboken på romani chib i Sverige producerades 1979 – *Amari Sib* och gavs ut av Skolöverstyrelsen. Skolöverstyrelsen var även aktiv med ett projekt att skapa en ortografi för romani chib som skulle kunna användas även internationellt för att därmed underlätta ett utbyte av läromedel mellan olika europeiska länder. I *Amari Sib* medverkade flera olika författare och boken användes mycket även för alfabetiseringen av vuxna. SÖ arbetade även med att översätta den svenska Lexinordbasens urval till kelderash/lovara.

Läromedelsutvecklingen kom dock av sig under 1980-talet men tog fart igen under slutet av 1990-talet. Myndigheten för skolutveckling och Skolverket har arbetat aktivt med att utveckla olika läromedel. Ett tjugotal läroböcker på ett flertal varieteter har sedan dess utkommit, majoriteten är på kelderash/lovara. Ett projekt på Skolverket har nyligen slutförts och resulterat i ytterligare ett antal böcker, bl.a. en illustrerad läsebok på romani kaale. Läseboken innehåller text och bilder samt ordlistor. Man har även tagit fram ett informations- och diskussionsmaterial riktat till romska föräldrar och till personal i förskola och skola. En grupp romska föräldrar tillsammans med översättare, illustratör och redaktör har gemensamt bidragit till materialet. I sin slutrapport över projektet redovisade Skolverket till regeringen att det finns ett stort behov av en fortsatt satsning på läromedel på minoritets-språken. Regeringen gav därför i juli 2010 Skolverket i uppdrag att stödja utvecklingen och produktionen av böcker eller andra lärverktyg på samiska och romani chib. Skolverket får för detta ändamål förfoga över 1 miljon kronor (Regeringsbeslut 2010-07-01).

De läromedel som finns består mest av textsamlingar och det råder brist på övningsböcker för barnen och lärarhandledningar. Det finns bara ett fåtal per varietet, på kaale och svensk romani finns endast enstaka böcker.

Språkforskningsinstitutet i Stockholm har i samverkan med romska modersmåls lärare utvecklat två läroböcker till undervisning i romani. Läroböckerna är anpassade till den Europeiska ramkursplanen för romani chib. Läroböckerna innehåller sammanlagt elva teman vilka behandlas utifrån ett romskt perspektiv. Texter, sånger och dikter är framtagna på olika språkfärdighetsnivåer. Samtliga texter görs tillgängliga på romani arli, kelderash och lovara. Läroböckerna trycks och distribueras av Skolverket under våren 2010.

Språkforskningsinstitutet har färdigställt ett metodmaterial för undervisning i romsk språk- och kultur på svenska, engelska, arli, kelderash och lovara. Myndigheten har översatt den Europeiska ramkursplanen för undervisning i romani chib till svenska. Metodmaterialet har bl.a. presenterats vid konferenser arrangerade av Europarådet och det finns för nedladdning på Skolverkets webbplats för romani chib¹⁰.

¹⁰ <http://modersmal.skolverket.se/romani>

Institutet för språk- och folkminnen, Språkrådet, utvecklar en skolgrammatik för undervisning i romani på grund- och gymnasieskolan. Skolgrammatiken kommer att finnas på fem romska varieteter. Arbetet är försenat och planeras vara färdigt till skolstart hösten 2010. Språkrådet har tagit fram en kartläggning av läromedel och andra lärresurser på olika romani språk. Även den finns för nedladdning på Skolverkets webbplats för romani.

Skolverket arbetar med översättningar till Lexin, bild- och ljudordlista för fem språkvarieteter. Arbetet är för närvarande tillgängligt på lovari¹¹.

7.8.1 Inte bara tryckta läromedel

Tema Modersmål

Förutom tryckta läromedel finns den romska webbplatsen på Tema Modersmål¹² med material på lovara och arli. Webbplatsen kom till 2001 och har därefter byggts upp och avsikten är att det ska finnas material på samtliga varieteter. Tema Modersmål fungerar som en inspirationskälla för metodutveckling och kompetensutveckling och sköts av erfarna redaktörer. Innehållet består bl.a. av länkar till material som kan användas i undervisningen.

Totalt sju romska redaktörer arbetar på fem olika språkvarieteter på Tema Modersmål, romani chib. Redaktörerna arbetar från Vänersborg, Trollhättan, Stockholm, Malmö och Motala. Arbetet på temaplatsen omfattar två delar. Den första delen av uppdraget handlar om att kartlägga, samla och presentera webbaserat material, som kan intressera pedagoger och elever som deltar i modersmålsundervisning, romani. Den andra handlar om att producera texter, bilder och andra material inom kursplanen för ämnet modersmål inklusive material som kan användas vid distansundervisning i ämnet modersmål. I arbetet ska uppdragstagaren söka stimulera målgruppen att söka samverkan och att uppmuntra till delaktighet. Redaktörerna anordnar i samverkan med Skolverket årliga konferenser för romanska lärare, assistenter och brobyggare.

Ansvar för utvecklingen av såväl läromedel för modersmålsundervisningen som för Tema Modersmål ligger i dag på Skol-

¹¹ <http://lexin.nada.kth.se/lang/trio/lov/lovara.htm>

¹² <http://modersmal.skolutveckling.se>

verket. Utvecklandet av språkbeskrivningen och terminologin inom romani chib ligger däremot på Språkrådet men gränsdragningen är oklar, även läromedlen innehåller ordlistor och mini-grammatikor.

Lexin

En viktig resurs för undervisningen i romani chib är Lexin, där det i dag finns ett svenskt-romskt/arli lexikon. Ett lexinlexikon för svenska –romani/kelderash och svensk-romani/lovara är under arbete. De beräknas vara färdiga 2011–2012. Lexin-projektet startade 1977 vid dåvarande Skolöverstyrelsen och hade som syfte att skapa förutsättningar för att producera lexikon för invandrade som lär sig svenska. Skolverket ansvarar för Lexin sedan 1991.

Distansundervisning i romani chib

För att avhjälpa bristen på lärare finns möjlighet till distansundervisning i romani chib. Distanskurser för undervisning i arli, kelderash eller lovara erbjuds via Sofia skola i Stockholm när det inte finns lämplig lärare i staden eller kommunen.

Kurserna är testade men för närvarande pågår det inte någon undervisning i romani chib. Skolhuvudmännen avvaktar regeringens beslut om reglering för distansundervisning på grund- och gymnasieskola. Nödvändiga beslut kan komma under hösten 2010.

Kursplan i romani chib

Europarådet har i samarbete med Europeiska forum för romer och resande (ERTF) tagit fram ett förslag till ramkursplan för romani chib år 2007. Kursplanen är tänkt att vara en bas för utveckling och framställning av uppslagsböcker, textböcker samt examinationsuppgifter i hela Europa. Skolverket har tagit över Myndigheten för skolutvecklings arbete med att utveckla metodiska anvisningar för lärare som använder sig av kursplanen. Kursplanen omfattar tre åldersgrupper, 3–6 år, 7–10 år och 11–14 år och tar hänsyn till elevernas olika förkunskaper i romska. Undervisningen syftar också till att ge eleverna språklig tillgång till en kultur som redan är

välkänd för dem och därmed fördjupa deras romska identitets-känsla.

Ramkursplanen för romani har ett vidare syfte – nämligen

att skapa ett enat och välavvägt samarbete och integration mellan romer och icke-romer när det gäller de romska barnens utbildning och lika möjligheter till kvalitativ undervisning, rätt till modersmålsundervisning i romani och fungerande språklig mångfald för romers och resandes barn (Europarådet 2007).

7.8.2 Delegationens förslag

Delegationen föreslår inrättandet av ett särskilt statsbidrag för produktion av läromedel i romani chib för alla nivåer inom skolväsendet. Språkrådet och Romska språkkommittén ska i samverkan med Skolverket planera och ansvara för läromedel med rätt nivåer och i tillräcklig omfattning i samtliga varieteter produceras för olika användningsområden.

7.9 Undervisning om nationella minoriteter

En viktig förutsättning för att de romska grupperna ska få respekt, förståelse och stöd att bevara sin kultur och sitt språk m.m. är en ökad kunskap om dem och de andra nationella minoriteterna. Enligt artikel 8.1 g i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, ska länderna ”vidta åtgärder för att tillgodose undervisning i historia och kultur som hänför sig till ifrågavarande landsdels- eller minoritetsspråk”. Ramkonventionens artikel 12 säger att parterna ska

/.../ där det är lämpligt vidta åtgärder på utbildnings – och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion.

Läroplanen och kursplanerna styr undervisningen i skolan. Genom läroplanen anger regering och riksdag de grundläggande värden som ska präglade skolans verksamhet och de mål och riktlinjer som ska gälla för den. Kursplanerna är bindande föreskrifter som uttrycker de krav staten ställer på utbildningen i olika ämnen.

Undervisning om de nationella minoriteterna har skrivits in i kursplanerna och i läroplanerna. Läroplanen säger att skolan ansvarar för att varje elev ska ha ”kunskaper om de nationella minori-

teternas kultur, språk, religion och historia” efter genomgången grundskola (LPo94).

Styrdokumentet för grundskolan är tydliga om vilka insikter eleverna ska ha om de nationella minoriteterna. I ämnet historia handlar det om den samiska kulturen och inom religion studerar man hur kulturer och traditioner varierar i olika minoritetsgrupper i Sverige. De nationella minoriteternas roll i samhället behandlas i samhällskunskapen.

Det pågår i skrivande stund ett arbete med att skriva om läro- och kursplaner för grundskolan. I de kursplaner gäller skiljer man mellan s.k. strävansmål och s.k. uppnåendemål. Uppnåendemålen ligger till grund för bedömningen om en elev ska få betyget Godkänd. I nuvarande kursplaner finns inga uppnåendemål vad gäller kunskap om nationella minoriteter utan detta återfinns som strävansmål, t.ex. i ämnet historia. Nationella minoriteter omnämns i de allmänna formuleringarna om vad samhällskunskap ska förmedla för kunskap till eleverna och ämnet ”har ett särskilt ansvar att ta upp och analysera de demokratiska värdena och i det sammanhanget utveckla förmågan att granska, värdera och ta ställning i samhällsfrågor och främja viljan att delta och påverka. /.../ En viktig aspekt är kunskaper om nationella minoriteters och invandringens roll i samhället.”

Den brist på uppnåendemål eller strävansmål ger anledning att misstänka att nationella minoriteterna behandlas mer styvmoderligt och att kunskap om dem kan få stryka på foten för den kunskap som man kräver att eleven ska kunna efter genomgången grundskola.

Nya läro- och kursplaner

I förslagen till ny kursplan för i grundskolan talar man om centralt innehåll och om kunskapsmål. De nationella minoriteterna återkommer som central innehåll i historia under år 7-9, i samhällskunskap från år 4 och under år 7-9 är det centrala innehållet de nationella minoriteterna och samernas ställning som urfolk i Sverige, samt vad deras särställning och rättigheter innebär.

Undervisningen i svenska ska även bidra till att eleverna får möta och bekanta sig med såväl de nordiska grannspråken som de nationella minoritetsspråken. Det centrala innehållet i år 7-9 är

bl.a. de nationella minoritetsspråken i Sverige och deras ställning i samhället.

Förekomsten av nationella minoriteter i läromedel

Någon undersökning av läromedel eller av undervisning gällande specifikt romerna som minoritet har inte gjorts – det finns en undersökning från år 2004 om hur samer förekommer i 63 läromedel i religionskunskap, historia, geografi och samhällskunskap (Karlsson 2004). Enbart hälften av dem tar upp de samiska frågorna och samer beskrivs på ett stereotypiserat sätt i ett flertal fall. Skolverket (2006) behandlar läromedel i sin rapport *I enlighet med skolans värdegrund?* Analysen som är utförd av Harald Runblom granskar ett urval läromedel inom bl.a. historia/samhällskunskap och religionskunskap vad gäller hur etnisk tillhörighet med mera beskrivs. Hans undersökning av aspekten etnisk tillhörighet i tjugofyra läroböcker visar att:

Endast en av de granskade samhällskunskapsböckerna för grundskolan har givit samerna en fyllig och förtjänstfull behandling och den texten kan, enligt min mening, användas för att belysa minoritetsfrågor mer generellt. Behandlingen av samer i övriga läroböcker för historia och samhällskunskap är torftig; vanligen är presentationen så kortfattad att nyansering och problematisering är uteslutna. Läroböckerna i religion behandlar samerna i ett religionshistoriskt perspektiv och har endast fragmentarisk information om samernas nuvarande förhållanden. Sverigefinnar och tornedalingar nämns inte i de av mig granskade läroböckerna. I sammanhanget kan påpekas att de granskade läroböckerna i samhällskunskap är svaga när det gäller att inkludera ett nordiskt perspektiv (trots läroplanernas betoning av det nordiska). Romernas situation i Sverige behandlas inte heller.

Hans slutsats är att ”grundskolans läroböcker /.../, i varje fall när det gäller aspekten etnisk tillhörighet, inte lever upp till de krav som finns i grundskolans kursplan för de samhällsorienterade ämnena /.../” samt att ”Vad gäller hantering av ”nationella minoriteter” samt beskrivning och problematisering av det mångkulturella samhället är de granskade läroböckerna i historia för grundskolan och läroböckerna i samhällskunskap för båda skolformerna snarast att betrakta som ett misslyckande.”

Delegationens kommentar

Delegationen lägger inget förslag i denna del, redovisningen kan ses som ett observandum. Att följa utvecklingen på utbildningsområdet blir en viktig uppgift för det sekretariat för romska frågor vi föreslår inrättas. De frågor som aktualiseras av redovisningen här i avsnitt 7.9 ingår som en naturlig del i en sådan uppföljning.

8 Rätt till arbete

Delegationen föreslår:

- Att samhället tar sitt fulla ansvar för uppföljningen av romska ungdomars övergångsfas mellan utbildning och arbete.
- Att ett särskilt statsbidrag inrättas för att kommunerna i samarbete med arbetsförmedlingen utarbetar och genomför långsiktiga åtgärdsprogram för romska ungdomars etablering på arbetsmarknaden i form av mer eller mindre permanenta program som avses fungera under minst 20 år.
- Att arbetsförmedlingen hanterar bidragen i samråd med sekretariatet för romska frågor, som har i uppdrag att fungera som motor och ansvarigt organ för dessa processer, samt rapportera resultatet tillbaka till regeringen.
- Att det i utformandet av åtgärdsprogrammen beaktas möjligheten att inrätta särskilda mentorer/brobyggare som fungerar som extra stöd och brygga mellan de romska ungdomarna och samhällets stödfunktioner.
- Att det i utformandet av åtgärdsprogrammen beaktas att praktikplatser är ofta en ingång till anställning.
- Att Ungdomsstyrelsen uppdras utveckla arbetet med ett s.k. Navigatorcentrum för att särskilt möta romska ungdomars behov.
- Att Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att ge stöd till organisationer inom civila samhället och branschorganisationer som vill utveckla mentorskap för unga romer i syfte att hjälpa dem till jobb.
- Att samtliga dessa åtgärder sker i samarbete med romer och om möjligt med anställda romer i programmen.

- Att det sker en koppling mellan romers utanförskap på arbetsmarknaden och det urbana utvecklingsarbetet och att detta tydliggörs i den förordning om urbant utvecklingsarbete som planeras ersätta den nu gällande förordningen.¹
- Att Ungdomsstyrelsens verksamhet med yrkesinriktat mentorship ska utökas med ett särskilt uppdrag för unga romer i syfte att underlätta deras etablering i arbetslivet.
- Att regeringen inom ramen för en eventuell fortsättning av satsningen på kvinnligt företagande öronmärker medel framförallt till Folkbildningsrådet för stöd till romska kvinnor i att starta egen verksamhet och stöd till kvinnliga egenföretagare med låg utbildningsnivå.
- Att regeringen i samband med översynen av direktiven för EU:s strukturfonder för perioden 2014–2020 verkar för att man inom ramen för strukturfonderna utvecklar program för mikrokrediter till romska kvinnor.
- Att regeringen tar initiativ till ett högnivåmöte med kommissionen för att kunna diskutera hur Sverige kan använda sig i högre utsträckning av strukturfonderna för att förbättra romers situation bland annat på arbetsmarknaden.
- Att regeringen i samband med översynen av direktiven för fonderna verkar för att de blir mer flexibla och mer tillgängliga för romer och organisationer som arbetar med romer och att insatserna kan löpa över ett antal år och förnyas så att strukturfonderna i realiteten kan utgöra ett viktigt stöd för de nationella regeringarnas strategier för romer och för att häva romers utanförskap.
- Att Tillväxtverket ges i uppdrag att utarbeta ett nationellt program för romers företagande, där hälften av medlen avsätts för kvinnoinriktade insatser.
- Att Tillväxtverket i samband med detta uppdras att genomföra en kartläggning av hur entreprenörskapet och egenföretagandet ser ut bland romer samt beskriva framgångsfaktorer för entreprenörskap och nyföretagande.

¹ Nu gällande förordning trädde i kraft den 1 juli 2008 och gäller till utgången av 2010.

I detta kapitel behandlar vi rätten till arbete och romers situation på arbetsmarknaden. Vi 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. Därefter diskuterar vi de strategier romer tvingats anta för att möta diskrimineringen på arbetsmarknaden samt redovisar resultat från genomförda projekt.

8.1 Arbete som mänsklig rättighet

Enligt FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter har alla rätt att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete. En mer detaljerad beskrivning av rätten till arbete finns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att rätten till arbete är

avgörande för att förverkliga andra mänskliga rättigheter och utgör en integrerad och omistlig del av människans värdighet. Varje individ har rätt att kunna arbeta, vilket ger honom/henne en möjlighet att leva i värdighet. Rätten till arbete bidrar samtidigt till överlevnad för den enskilde och hans/hennes familj, och i den mån det är fritt valt eller accepterat, till hans/hennes utveckling och erkännande i samhället.²

De åtgärder som konventionsstaterna ska vidta för att till fullo trygga denna rätt ska omfatta teknisk vägledning och yrkesvägledning samt program, riktlinjer och metoder som syftar till att trygga en jämn utveckling på det ekonomiska, sociala och kulturella området samt full sysselsättning på villkor som garanterar att varje individ åtnjuter de grundläggande politiska och ekonomiska friheterna. Alla har också rätt till rättvisa och tillfredställande arbetsförhållanden och skydd mot arbetslöshet. Vidare har man rätt till skälig lön och lika lön för lika arbete. I synnerhet ska kvinnorna tillförsäkras arbetsvillkor som inte är sämre än männens och erhålla lika lön för lika arbete. Kvinnodiskrimineringskonventionen innehåller bestämmelser om att kvinnor, precis som män, har rätt att välja vilket yrke de vill ha och vilken anställning de vill ta; samma rätt till befordran och till yrkesutbildning eller vidareutbildning.

² General Comment No. 18. E/C.12/GC/18 6 February 2006, punkt 1 (förf. översättning).

Alla ska också ha samma möjligheter för att bli befordrade i sitt arbete till en lämplig högre tjänst utan hänsyn till andra förhållanden än tjänstgöringstid och duglighet. Alla har också rätt till återkommande betald semester samt lön på allmänna helgdagar.

Rätten till arbete i konventionen ska enligt kommentaren inte förstås som en ovillkorlig rätt att få arbete. Den innebär istället att staten ska göra sitt yttersta för att se till att människor erbjuds arbete och att det finns arbete att tillgå. Bristen på lagliga arbeten kan leda till att människor söker sig till informella sektorer inom ekonomin. Förutom andra nackdelar med den informella sektorn saknas det grundläggande skydd av mänskliga rättigheter och risken för kränkningar av mänsklig värdighet är större där än om staten reglerar arbetsmarknaden och knyter den till sociala rättigheter och förmåner. Arbetsgivarna måste genomgående respektera arbetsrättslagstiftningen och erbjuda grundläggande skydd för de anställda och det är statens skyldighet att se till att de gör det. Ingen ska tvingas till arbete, men heller inte orättfärdigt bli av med sin anställning.

Vidare förbjuder konventionen all diskriminering på grund av hudfärg, kön, språk, nationellt eller socialt ursprung, sexuell läggning eller annan status både när det gäller tillgång till arbete och under anställning. På samma sätt som FN särskilt förbjuder diskriminering av kvinnor i relation till rätten till arbete förbjuder organisationen diskriminering på grund av etnicitet på arbetsmarknaden.

Kommittén understryker att utsatta och marginaliserade personer eller grupper måste skyddas genom särskilda program. Vidare krävs av staten att den antar lagstiftning eller andra åtgärder för att garantera lika rätt till arbete och utbildningsinsatser. I fall där individer eller grupper av människor inte har arbete och det saknas faktiska möjligheter att åberopa rätten till arbete ska staten erkänna rätten till arbete i lag och anta en nationell handlingsplan på hur det ska gå till för att garantera dessa individer eller gruppen sin rättighet.

8.1.1 Internationell kritik i samband med uppföljning av mänskliga rättighets- och minoritetskonventioner

Sverige har fått skarp kritik både från Europarådet och FN när det gäller diskriminering av romer på arbetsmarknaden:

CERD, FN:s rasdiskrimineringskommittés granskning av Sverige i augusti 2008 uttrycker oro över diskrimineringen av romer på arbetsmarknaden, och rekommenderar regeringen att öka möjligheterna för romer att hitta arbete (CERD 2008).

Ramkonventionens rådgivande kommittés andra yttrande om Sverige 2008 (ACFC/OP/II(2007)006) konstaterar på flera ställen i sitt yttrande att romer fortfarande utsätts för diskriminering på arbetsmarknaden, och efterlyser kraftfullare åtgärder från staten för att bekämpa den.

8.2 Romers tillgång till rätten till arbete

I den praktiska tillämpningen är rätten till arbete inte en absolut rätt, snarare ett politiskt mål. Den viktiga frågan är om romer har samma möjligheter på arbetsmarknaden som genomsnittet. Det enkla svaret är nej.

Eftersom Sverige inte registrerar etnicitet finns inga offentliga uppgifter om etniskt relaterad arbetslöshet eller siffror på hur många romer som är inskrivna på arbetsförmedlingen. Vi får därför luta oss mot andra typer av faktainhämtningar, företrädesvis uppgifter från romer eller som tagits fram med aktivt deltagande av romer. I flera sådana rapporter som delegationen har tagit fram eller tagit del av finns dramatiska siffror på romers arbetslöshet. I Malmö-rapporten redovisas att av de 3 500 romer i Malmö som är i arbetsför ålder uppskattar de romska representanterna att ungefär 10 procent har ett arbete (Malmö Stad 2008). Hur många som därutöver befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, studerar eller är öppet arbetslösa är svårt att säga. Uppgiften om 90 procents arbetslöshet är därför inte helt säker, men den ger en bra bild över hur arbetsmarknadsanknytningen ser ut. Generellt kan konstateras att den överhängande majoriteten av romerna i Malmö befinner sig långt från den formella arbetsmarknaden och har mycket svårt att få arbete.

Romer från Balkan som kommit till Sverige senare än andra grupper bedöms dock vara en grupp där fler har arbete jämfört med

andra romska grupper, möjligen beroende på att ett antal av dem har haft arbete innan de kom till Sverige och dessutom i högre grad har en avslutad gymnasieutbildning. En annan förklaring kan vara att de senare anlända sällan är öppna med sin etniska tillhörighet, vilket gör att de inte blir diskriminerade på samma sätt som de som är öppna med sin romska tillhörighet.

Många av Malmös 6–7 000 romer befinner sig sålunda, enligt samtal med romska företrädare i Malmö, i ett utanförskap som karaktäriseras av ett långt avstånd till arbetsmarknaden, en otillräcklig skolgång och utbildningsnivå, stora svårigheter på bostadsmarknaden samt en misstänksamhet gentemot svenska myndigheter.

Liknande uppgifter återfinns i andra undersökningar. I en rapport som Baki Hasan tagit fram för Norrköpings kommun, sägs att arbetslösheten bland vuxna romer är över 70 procent, och att en mycket liten del av alla romer har lyckats ta sig in på arbetsmarknaden på egen hand. Återigen nämns att romer från det forna Jugoslavien i högre utsträckning försörjer sig själva, då majoriteten av dem arbetat innan de kom till Sverige antingen som fabriksarbetare, gatustädare, försäljare, genom traditionella romska yrken som musiker, smed eller reptillverkare eller till mindre del som egenföretagare med små affärer. Det vill säga att de har lång arbetslivserfarenhet men relativt låg utbildningsnivå (Norrköpings kommun 2008).

I den undersökning om romers situation i Västmanland, Södermanland och Örebro län som delegationen bidragit till att finansiera framgår att få romer i Västerås har arbete och de flesta familjer är beroende av försörjningsstöd, och man hänvisar till arbetsmarknadens krav på både utbildning och erfarenhet, till fördomar mot romer samt den stora ohälsan som råder i den romska gruppen som bidragande faktorer till att så få har arbete (Västerås stad 2009).

I rapporten *Romer i Sverige – tillsammans i förändring* (Ds 1997:49) konstateras att ”romerna har inte lyckats ta sig in på arbetsmarknaden och arbetsmarknaden har inte tagit emot dem”. Få romer uppges ha en reguljär anställning och som grundläggande orsak anges att romer i regel saknar den utbildning som krävs för att ta ett arbete. I samma rapport framhålls att det hos många romer finns en längtan efter att ha en meningsfull sysselsättning och att bryta isoleringen.

I Charles Westins och Manuel Tan Martis rapport *Hur blev det med anställningen?* som togs fram som en del av delegationens underlag, undersöks förekomsten av diskriminerande strukturer i samhället mot bakgrund av erfarenheterna från de svårigheter att få jobb som de romer som genomgått en tvåårig utbildning till lärarassistent respektive barnskötare på Sundbybergs folkhögskola erfor. I den vittnar samtliga intervjuade om den ständigt närvarande diskriminering som är en del av deras vardag och omfattar också möjligheten att få arbete. De vittnar också om strukturella problem i grundskoleutbildningen med att skolan ställt lägre krav på dem för att de var romer, och inte anpassat stödet till dem utifrån det faktum att föräldrarna saknade studietradition och i många fall var analfabeter. Rapporten drar slutsatsen att det är just i övergångsskeden som samhällets stöd är som viktigast, och att om eleverna på dessa utbildningar fått samma stöd i övergången från utbildning till arbetsliv, dvs. hjälp i jobbsökarfasen, som de fick under den tvååriga utbildningen, så hade utgången blivit helt annorlunda (Delegationen för romska frågor 2008b).

Gruppen resande är sannolikt inte inräknad i dessa kommuners undersökningar, varför delegationen inte vill hävda att siffrorna kan antas gälla för hela den romska minoriteten i Sverige. Baserat på de olika kommunvisa undersökningarna ovan, som representerar nära hälften av de romer som inte är resande, gör delegationen dock bedömningen att en majoritet av de romer som inte räknar sig som resande (cirka hälften av alla romer i Sverige) är arbetslösa.

Rätten till arbete är sålunda inte respekterad för den svenska nationella minoriteten romer. Det mesta tyder på att det beror på en kombination av

- en historisk, av statsmakten skapad exkludering av romer som lett till en låg utbildningsnivå, bristande självkänsla, nedärvt utanförskap, brist på förebilder, liten eller ingen tillgång till nätverk och kontakter på arbetsmarknaden
- etnisk diskriminering av romer för att inte säga antiziganistiska strukturer på arbetsmarknaden
- historiska förändringar som gjort romers traditionella utkomstmöjligheter och yrkeskunskaper obsoleta.

En fråga av betydelse är i vilken utsträckning romer konkurrerar på samma villkor som andra om tillgängliga arbetstillfällen. Dele-

gationen menar att romer inte konkurrerar på samma villkor som andra på grund av kollektivt diskriminerande strukturer.

8.3 Orsaker till romers exkludering från arbetsmarknaden

8.3.1 Övergång till bofasthet – utfasning av de traditionella yrkena

De intervjuer som Mikael Demetri, Angelina Dimiter-Taikon samt Christina Rodell Olgac genomförde i samband med underlagsrapporten *Kelderashgruppens historia och kulturarv* tyder på att romerna i Sverige, från Kelderashgruppens ankomst till Sverige kring 1870–80 och fram till 1960-talet då man tilläts bosätta sig, i hög grad var självförsörjande även om det inte fanns något överflöd:

Några hade arbetsböcker där arbetsgivarna på gods, herrgårdar, bondgårdar, mejerier osv. skrev in att förtenningsarbetet utförts till full belåtenhet eller liknande. I dessa böcker finns även anteckningar om tillstånd att få slå läger på någons mark vissa angivna dagar och noteringar från polismyndighet om gott uppförande. Det fanns också romer som var medlemmar i Musikerförbundet och på så sätt fick spelningar. Ibland försörjde man sig också som statister vid filminspelningar, exempelvis när filmen *Singoalla* spelades in 1949. Man reste alltså, framförallt under sommarhalvåret, runt om i landet och återkom med viss regelbundenhet till vissa platser. Särskilt i Norrland, där man verkar ha fått ett bättre mottagande, uppskattades romernas dans, musik samt tivoliverksamhet (Delegationen för romska frågor 2010).

I sin självbiografi skriver Hans Caldaras om när hans morfarsfar invandrade till Sverige från Ryssland med sin familj under 1800-talets sista år:

På de orter de fick slå upp sitt läger gick affärerna ganska bra. Bagerier, restauranger, affärer och bondgårdar verkade ha ett stort behov av att få sina baktråg, kopparkärl, mjölkkanor m.m. renoverade. Papo och hans bröder lyckades snabbt tjäna en bra slant på sin skicklighet i förtenning, smide och i kopparslageri. Även musicerandet, dansen och sången gav goda inkomster. Man insåg att det fanns pengar att tjäna i det nya landet. De kände sig lyckligt lottade att ha yrken som de nästan var ensamma om, yrken som gått i arv i tusentals år och som förfäderna haft med sig när de lämnade Indien någon gång på tusentalet e Kr. Hantverk som fortfarande är betydelsefulla inkomstkällor för många romer, framförallt i Östeuropa. Vanligtvis hade den romska

kvinnan en viktig ekonomisk funktion i familjen. Hennes huvudsyssla var att spå i hand eller kort, en urgammal inkomstkälla som flickor redan vid tidig ålder fick lära sig för att så småningom praktisera och på så sätt kunna hjälpa till med försörjningen (Caldaras 2002).

I den socialmedicinska undersökning som AMS gav läkaren John Takman i uppdrag att genomföra bland de då cirka 700 svenska romerna kunde han visa att omkring 95 procent av männen hade kunnat försörja sig på romskt vis med tivoliverksamhet, förtenning och annat ännu in på 1940-talet. I och med samhällets modernisering hade deras traditionella försörjningsmöjligheter försvunnit, men en del av dem – framför allt de som vistades i Stockholm i olika barackläger – hade trots att de saknade ordentliga bostäder fått jobb som diversearbetare av olika slag (Takman 1966).

De traditionella romska yrkena som var förknippade med det icke bofasta livet, såsom tivoli och musik- och dansuppträdanden, hantverksarbeten som förtenning, hästhandel med mera, var svåra att förena med bofasthet och ett inlemmande i majoritetssamhällets scheman för skola med mera. Men i samband med att romer tilläts bosätta sig på 60-talet skapade statsmakten ett bidragsberoende i en process som innebar att romerna snabbt gick från att vara självförsörjande under usla levnadsförhållanden till att bli insläppta i folkhemmet men förvisade till arbetslöshet. Många romer ur den svenska gruppen har vittnat om denna välmenande politik som fick oavsiktliga men förödande konsekvenser.

NN:

Vi ville inte ha socialvård, vi visste inte vad det var för nått. Så när vi flyttade in i lägenhet. Då sa vi: – Hur ska vi klara att betala hyran? Det går ju inte, vi har ju inga pengar till det eftersom vi hade inga fasta inkomster. Det var ju bara lite lösa inkomster och det levde vi bra på när vi bodde ute. För vi hade ju ingen hyra, ingen lysräkning, ingenting. Så man klarade sig bra på det man tjänade på musiken och det som vi höll på med. Men då sa ju *de* själv att de skulle hjälpa till med att gå till socialen. Och vi tyckte det var *hemskt* när de sa social – usch. Men de sa att de är tvunget att få socialhjälp för att bo i lägenheten (Delegationen för romska frågor 2010).

8.3.2 Diskriminering

Romska röster om diskriminering på arbetsmarknaden

Romsk man M:

Alla vill att vi ska följa lagar och regler, men när det gäller hur man betar sig mot romer så är det igen som tänker på lagar och regler! (Delegationen för romska frågor 2008b)

Romsk kvinna:

/.../är klädd i kaälegruppens traditionella sammetsklänning. När hon ringer på en jobbannons blir hon ofta väl mottagen och kallad till intervju:

– När jag sen dyker upp i min klänning får jag ofta frågan ”Har du kommit fel eller”? Ibland får jag höra att intervjun tyvärr blev inställd för att de just hittade en person de ville anställa. Om intervjun blir av syns det tydligt hur chockade alla är och att de förtvivlat funderar på hur de ska klara sig ur det här. Ibland har jag fått höra att de är rädda att alla andra ska sluta om de anställer mig (Delegationen för romska frågor 2008d).

Romsk man:

– Jag är en av dem som inte talar om att jag är rom just på grund av att jag inte vill förlora chansen att visa vad jag går för. Jag tar itu med fördomarna senare. Jag gör det för att skapa de bästa förutsättningarna och så att jag ska få syssla med det jag utbildat mig till.

– Visst är jag medveten om att jag förställer mig och efter en tid blir det jobbigt, men vi har levt med det här i många hundra år – vi är vana att smälta in, att byta namn. Jag kan flera språk, polska, ryska och ungerska. Jag brukar säga att jag är halvryss med rötter i Indien (ibid.).

Intervjuad ungdom:

Och sen tyckte jag det var jobbigt när man skulle gå och söka praktik och så, då fick jag inte jobb för då frågade de vart jag kom ifrån och jag sa att jag var rom. Och då fick jag inte jobb, på grund utav vart jag kom ifrån. ... alltså om du säger att du är rom så är det femtio procents chans, alltså att du får jobbet och mycket mindre också. För folk är fortfarande rädda för romer och det är bara så, det är något man inte kan ändra (Ungdomsstyrelsen 2009).

Romsk man G:

Bara genom att vara rom minskas våra chanser att lyckas i samhället. Sedan spelar det ingen roll om vi har utbildning eller inte (Delegationen för romska frågor 2008b).

Romsk man K:

Att jag som rom arbetar tycker de är konstigt! Jag har frågat dem om varför de tycker att det är konstigt, och fått som svar att romer inte arbetar och att alla lever på bidrag! Jag försöker berätta för dem att jag nite är den enda som arbetar. Och att många söker jobb men att det itne är så många som lyckas få jobb. Till svar brukar de säga att det finns jobb men att de (romerna) inte vill arbeta! Jag försöker undvika att dra igång någon diskussion, utan brukar säga att det är på grund av att folk tänker som honom eller henne som vi inte får jobb eller blir accepterade någonstans i samhället! Sedan avslutar jag samtalet för att det inte leder till något annat än att vi blir ovänner! (ibid.).

Romsk kvinna C vid fråga om hon hade några erfarenheter av diskriminering i arbetslivet:

Det finns nog inga romer som inte har erfarenhet av vad det innebär att vara diskriminerad! (ibid.)

Det finns inte särskilt mycket studier kring romers arbetsmarknadssituation, vare sig i Sverige eller internationellt. En omfattande forskningsrapport som är en sammanställning av forskningen kring romernas och andra europeiska minoriteters arbetsmarknads-situation visar dock genomgående på stora svårigheter. Romerna löper den mest omfattande risken att hamna utanför arbetsmarknaden i samtliga av de i undersökningen ingående europeiska länderna. Rapporten lyfter fram fördomar och ren diskriminering som en av huvudorsakerna till situationen. I en opinionsundersökning som rapporten delvis bygger på visar det sig att romerna själva hyser större förhoppningar till EU och dess institutioner att förbättra deras situation till det bättre än vad de hyser tillit till nationella regeringar och civilsamhälles organisationer. Rapporten pekar också på att positiv särbehandling av romer som grupp är en lämplig väg att gå (IZA 2008).

Delegationen anser att det finns all anledning att anta att situationen i Sverige inte skiljer sig från den ovan redovisade situationen i Europa. Trots avsaknad av etnisk statistik om arbetslöshet pekar såväl intervjuundersökningar och vittnesmål från alla de olika dialoger, möten och konferenser delegationen ordnat som de uppskattade arbetslöshetsciffrorna och samtliga utsagor från såväl romer själva som personer som arbetar med området mot att romer är mer diskriminerade än någon annan grupp på arbetsmarknaden, men att den rena diskrimineringen trots det inte är den enda orsakerna till romers dåliga förankring på arbetsmarknaden.

Ungdomsstyrelsen skriver i sin rapport om unga romers situation att det inte råder något tvivel om att romska ungdomar diskrimineras på arbetsmarknaden, och att detta tar sig uttryck i svårigheter att få jobb eller praktikplatser. Enligt ungdomsstyrelsens enkät till 16 kommuner i rapporten om unga romers situation menar de ansvariga i nästan samtliga av de intervjuade kommunerna att diskriminering, eller arbetsgivarnas attityder som det uttrycks, är ett vanligt hinder för romska ungdomars etablering på arbetsmarknaden, och att romerna är bland de grupper som har störst svårigheter att komma in i arbetslivet.

Inte heller råder tvivel om att diskrimineringen är systematisk och allmänt förekommande. Det är svårt att komma åt den diskrimineringen, den är sällan öppen men den går inte att miste på, menade en informant.

En av informanterna menar att hon efter 25 år har lärt sig att lita på sin "magkänsla". Arbetsgivare som drar sig tillbaka när de träffar ungdomarna eller som ändrar sig när de hör att praktikanten som kommer är rom kan inte vara en tillfällighet, menar informanten. Informanterna talar om ad hoc strategier som handlar om att undvika problem genom att skicka ungdomarna till "diskrimineringssäkra" arbetsgivare (Ungdomsstyrelsen 2009).

Intervjuad person från Vänersborgs kommun:

Ungdomarna går genom arbetsförmedling och dit går alla möjliga ungdomar med olika nationaliteter. MEN det är knepigare för romer att komma in på arbetsmarknaden. Det viktiga är att man tar upp alla deras positiva sidor samt väljer arbetsgivare som ej har fördomar från start (ibid.).

Nästan alla av de intervjuade i Westin/Tan Martis *Hur blev det med anställningen?* pekar på att diskrimineringen enbart kan försvinna om människor i allmänhet får möjlighet att lära känna romer. Det gör man inte i normalfallet, därför att romer inte släpps in på arbetsmarknaden. I sin analys av Sundbybergselevernas anknypningsprocess till arbetsmarknaden resonerar Charles Westin kring det han kallar för moment 22 i situationen med det romska utanförskapet på arbetsmarknaden. Arbetssökande romer särbehandlas negativt, aningen för att arbetsgivaren själv har fördomar mot romer eller för att han/hon befärad att kunder eller kollegor kommer att reagera negativt om en rom anställs. Det betyder att personalen på den aktuella arbetsplatsen inte lär känna någon romsk arbetskamrat. I sin tur betyder det att fördomar och nega-

tiva stereotyper om romer reproduceras på den arbetsplatsen. Näste rom som söker arbete där kommer heller inte att ha en chans.

Diskrimineringsombudsmannen har sedan 2002 tagit emot 200 anmälningar om diskriminering på arbetsmarknaden, varav cirka 10 procent har gått vidare till domstol eller förlikning. Det kan antas att det finns ett stort mörkertal. Den erfarenhet som så massivt har rapporterats till delegationen om upplevd diskriminering på arbetsmarknaden, de många fall som refererats för oss som handlar om att man blivit bortsållad före eller under eller efter intervjun på grund av sin etniska tillhörighet, har nästan aldrig resulterat i någon anmälan till diskrimineringsombudsmannen. Diskrimineringen upplevs som en så inflätad del av vardagen att man inte tror sig om att kunna ändra situationen i det enskilda fallet, utan enbart på mycket lång sikt i samband med en attitydförändring i stort gentemot romer. Det framkommer bland annat mycket tydligt i Ungdomsstyrelsens rapport, men också i rapporten om *Hur blev det med anställningen?*:

Har du anmält någon för diskriminering?

Nej!

Varför?

Jag och många andra är vana! Det är vardagsdiskriminering för oss romer! Vi vet ju att det finns romer som gjort anmälningar och att de fått ersättning, men jag orkar inte med proceduren! Skulle vi göra anmälningar så skulle det bli en heltidssysselsättning! Jag väljer att glömma och gå vidare! (Delegationen för romska frågor 2008b).

8.3.3 Sambandet utbildning – arbete

Det starka sambandet mellan utbildning och arbete betonas tydligt i rapporten *Diskriminering av Romer i Sverige* (DO 2004) om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer. Diskrimineringsombudsmannen färdigställer för närvarande en aktuellare rapport om romers situation som delegationen inte kunnat ta del av. Men det säger sig självt att den som år 2010 inte bara saknar gymnasiekompetens utan inte ens har en komplett grundskoleutbildning står ganska chanslös på dagens arbetsmarknad. Om vi antar att siffrorna på de olika kommunundersökningar som delegationen tagit del av gäller för hela landet betyder det att en majoritet av alla romska ungdomar saknar fullständig grundskoleutbildning. Det är utan motstycke för någon annan grupp i

Sverige och påverkar naturligtvis starkt chanserna att överhuvudtaget komma ifråga för ett förvärvsarbete.

Unga romers erfarenheter av skolan och syn på utbildning ger viktiga ledtrådar för att förstå de sammanhang som format ungdomarnas utbildningsval och framtidsutsikter, menar Ungdomsstyrelsen i sin undersökning. De intervjuade beskriver en situation där romska barn måste hantera fördomar, misstänksamhet och isolering vid en tidig ålder. Informanterna berättar om tysta blickar och andra markeringar som även riktades till föräldrarna. Bristen på studietradition hemma och bristen på förebilder lyfts fram som särskilt viktiga problem. För de ungdomar som har planer på att läsa vidare har föräldrarnas stöd avgörande betydelse.

Jag skulle vilja att fler ungdomar får den informationen att ingen skola, inget jobb, så hårt. Med skola och utbildning, då får du det lättare för dig i livet. Det är så jag skulle vilja att mina, jag vet att jag kommer ge mina barn den informationen. Eventuellt, jag tycker alltså jag brukar pusha andra ungdomar och så, lite yngre. Du måste gå till skolan och bli någonting, att det finns möjligheter (Ungdomsstyrelsen 2009).

Jag kommer ihåg när jag skulle välja gymnasium, i och med att vi inte har i vår familj några som jobbar, som är ute i arbetslivet. Så hade inte jag så mycket information om vad som finns för yrken. Jag visste inte vad det fanns, utan jag såg de här yrkena som man ser, de här serviceyrkena; frisör, restaurang, mer café, lite låglönearbetsplatser om man säger så. Men idag vet man ju mycket mycket mer vad det finns för olika nivåer och så. Det är ju det liksom man vet ju inte så mycket när man ska välja ett gymnasium eller utbildning för att det finns ingen i närheten som kan guida en heller som är hemma (ibid.).

Nu är det lite så att som sagt skolor tar emot romer idag, det gjorde de inte förut. Så vi har ju väldigt stora möjligheter och där är frågan om man själv vill, tror jag den stora vikten ligger på idag. Men jag tror att det är väldigt svårt och ta sig dit, att säkert många ungdomar som drar sig ifrån skolor och så utbildning för att det har vart så mycket, det har varit så förtryckt. Innan man har liksom inte gått i skolorna, så kanske systrarna har inte gått i skolan eller någonting, eller kanske inte utbildat sig så i gymnasienivå och så kanske (ibid.).

Vad tycker dina föräldrar i dag?

I dag har deras inställning till skolan förändrats! De har insett att det inte längre går att försörja sig på de traditionella romska yrkena. Och därför är det viktigt att få en ordentlig utbildning som en hjälp till en bra start i livet. Mina föräldrar blev överlyckliga när jag och min bror började på yrkesutbildningarna på Sundbybergs folkhögskola (Delegationen för romska frågor 2008b).

Ungdomarna kan också få dubbla budskap hemma:

Alltså föräldrarna lär ut vad de kan, och de har ju gjort på sitt sätt och jag menar min pappa är uppväxt med kontanta, alltså han är ju en kontant människa. Köp och sälj person, liksom han har gjort på sitt sätt och klarat sig på sina affärer. Jag menar visst, självklart så satt han också hemma vid frukostbordet och sa; åh vad bra i Sverige nu kan man utbilda sig och det finns den och den möjligheten och det är jättebra och gå och utbilda dig. Kanske han sa men vad visar han när jag senare efter skolan så skulle följa med honom och jobba liksom? Jag skulle lära mig jobba, jag menar hur ska jag liksom kunna plugga om jag ska lära mig jobba tidigt? För jag menar som man, som romsk man så handlar det om att dra in pengar alltså (Ungdomsstyrelsen 2009).

Sammantaget vittnar dock de olika rapporter som delegationen låtit ta fram om att insikten hos romska ungdomar att utbildning är nödvändig för att man ska ha en chans på arbetsmarknaden är stark.

Men här finns också ett komplicerat samspel mellan ungdomars skolmotivation och den uppgivenhet om framtiden som det skapar att se romers svårigheter att få jobb och att sakna förebilder i form av förvärvsarbetande romer, en ond cirkel. I *Hur blev det med anställningen?* är det en minoritet som lyckades på jobb efter avslutad utbildning vilket skapat bitterhet. Många har sökt ett stort antal arbeten utan att få jobb. Det föder funderingar kring om det verkligen var värt ansträngningen att utbilda sig. Så är man åter tillbaka till den på förhand uppgivna attityden.

Thereza Eriksson: ”Jag tror att många romer nöjer sig med att drömma, de tänker att de ändå inte får något jobb och att vi bara får smulorna av kakan.”

8.3.4 Övergången mellan skolan och arbetslivet

I analysen varför det blev så få som fick jobb efter avslutad utbildning på Sundbybergs folkhögskolas yrkesutbildningar skriver Charles Westin om det svek intervjupersonerna och de förra eleverna upplevde sig ha utsatts för, när de efter avslutad utbildning övergavs när de verkligen behövde stöd och hjälp för att leta, ansöka om samt få jobb, en stark kontrast till hela upplägget för utbildningen som kännetecknats av en massiv stödinsats på alla nivåer för att upprätthålla motivationen i lärandet. Charles Westin skriver att

i ett systemteoretiskt perspektiv vet vi att risken är större att fel ska uppstå i anslutning till skarvar och övergångar. Från materiellära vet vi till exempel att det är i skarvarna och fogarna mellan olika helgjutna element som risken för sprickor och bristningar är störst. Från fysiologin är det välkänt att de är i synapserna, dvs. i övergången mellan olika nervtrådar, som risken är störst för att något ska gå fel i den information som förmedlas från någon del av kroppen till hjärnan (Delegationen för romska frågor 2008b).

Han jämför därefter detta med de olika faser människan går igenom i sitt livslopp: skolstarten, övergången mellan grundskola och gymnasium, övergång från utbildning till arbetsliv med flera av livets viktiga omställningar, där omgivningens deltagande och stödjande i dessa kritiska övergångar till en nya okända livsfaser är avgörande.

Övergången från utbildning till arbetsliv är särskild problematisk för ungdomar som saknar förebilder, vägledning eller ett nätverk som kan lotsa in i arbetslivet. I detta sammanhang har skolans insatser en avgörande betydelse för att dessa ungdomar ska kunna gå vidare till gymnasiet eller högre utbildning. Särskilt bekymmersamt är det för de romska ungdomar som både saknar grundskolekompetens och arbete. Men det räcker inte att informera ungdomarna, utan föräldrarna måste också nås med informationen, eftersom det visar sig i intervjuerna att föräldrarnas stöd är avgörande. Samverkan mellan skolan och föräldrarna har stor betydelse för ungdomarnas framtidsutsikter.

Det är också viktigt att det finns alternativa utbildningsvägar för dem som inte kunna följa med i den reguljära undervisningen.

Bristen på utbildning försvårar som vi konstaterat ovan ungdomarnas möjligheter till inträde på arbetsmarknaden och de riskerar att hamna i ett långvarigt utanförskap. Risken minskar dock om vidtar man åtgärder under det första året av utanförskap (SOU 2003:92).

Kommunen har ett särskilt uppföljningsansvar enligt skollagen (1 kap. 18 §) för de ungdomar mellan 16–19 år som lämnat grundskolan och som står utanför gymnasieskolan. Ansvaret innebär i korthet att kommunerna har en uttrycklig skyldighet att fortlöpande hålla sig informerad om hur de ungdomar som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år. Kommunerna ska erbjuda utbildning och arbetsförmedlingen arbete. Ansvaret för 16–20-åringar som varken arbetar eller studerar är alltså delat mellan arbetsförmedling (arbete) och kommunen (utbildning).

I rapporten *Unga romers situation – en intervjustudie* (Ungdomsstyrelsen 2009) görs en kartläggning av kommunernas arbete med uppföljningsansvaret för just gruppen unga romer. Kommunernas arbete med uppföljningsansvaret utgår i de allra flesta fall från individuella behov. Lagen ger inte heller möjlighet att föra register över känsliga uppgifter och etnisk tillhörighet ses som en sådan uppgift. Under dessa förutsättningar uppfattas minoritetsrättigheter som problematiska och inte särskilt relevanta för verksamheten.

Ett annat problem är att erfarenheterna hos vissa kommuner visar att särbehandling leder till en fördjupad stigmatisering. ”Alla behandlas lika”-principen tycks vara väl förankrad hos kommunerna. Individuella behov är i fokus för kommunernas uppföljningsarbete. Det betyder att stödet definieras utifrån individuella behov och önskemål. De intervjuade har svårt att se på vilket sätt romers minoritetsrättigheter kan påverka verksamheten och förståelsen för behovet av positiv särbehandling av romska ungdomar är mycket begränsad. I kommunernas svar finns det en rad argument för en individuell behandling av romska ungdomar och mot en kollektiv hantering av dessa ungdomar. Samtidigt noterar många att unga romer är en grupp som är särskilt utsatt för diskriminering exempelvis när det gäller möjligheten till praktik eller arbete.

Det finns således en konflikt mellan ett arbetssätt som utgår från individuella behov och de strukturella hinder som begränsar ungdomarnas möjligheter och rätt till ett likvärdigt bemötande. Den frågan som kan ställas är hur ungdomarnas rättigheter till en likvärdig behandling kan säkerställas utan att samtidigt förstärka stigmatiseringen.

I detta sammanhang är kommunernas och andra aktörers bristande kunskaper om romers minoritetsrättigheter ytterligare ett hinder för utarbetandet av åtgärder som kan motverka diskrimineringen mot romer och förstärka deras ställning i samhället.

Sammanfattningsvis behöver ungdomar stöd i övergången från utbildning till arbetsliv framförallt genom

- information om olika möjligheter inom utbildning och yrkesliv
- aktiva stödinsatser, men inte i tillfälliga projektsatsningar
- förebilder, vuxna romer som har arbete och som visar att det är möjligt
- samverkan mellan skola och föräldrar

- kommunernas uppföljningsansvar för ungdomar i denna övergångsfas borde utformas till en nyckelinsats i en strategi för avveckling av unga arbetslösa romers utanförskap.

8.3.5 Utanförskapet skapar sämre förutsättningar

I *Unga Utanför* (SOU 2003:92) görs en jämförelse mellan olika OECD-länder i början av 2000-talet visade att det i Sverige fanns en växande grupp unga som varken arbetade, studerade eller hade någon annan känd sysselsättning. Riskerna var störst bland dem utan fullständig gymnasieutbildning och bland invandrare med kortare vistelsetid i landet än fem år. Utredningen visade också att det i gruppen fanns en ökad risk för långvariga etableringsproblem och att de utan känd sysselsättning löpte större risker att drabbas av olika sociala problem som missbruk och självmordsförsök (SOU 2003:92).

Tiden utan känd sysselsättning har av dessa skäl tolkats som ett centralt steg i en pågående exkluderingsprocess. Ju längre tid man är utan känd sysselsättning desto svårare blir etableringsprocessen. Dessutom visar analyserna att så många som mellan 25–40 procent av unga utanför i 20–24-års åldern har barn, vilket naturligtvis även innebär att barnen i sin tur riskerar att drabbas av olika problem på grund av föräldrarnas svårigheter. Ungefär en tredjedel av de unga som man har kunnat följa hade efter sju år lyckats etablera sig, medan två tredjedelar hade en utsatt arbetsmarknadssituation. En studie påvisade stora etableringsproblem långt upp i medelåldern (48-åringar) för de som hade etableringsproblem som 25-åringar. Sammanfattningsvis visar forskningen att ju längre period man varit utanför desto större problem, att riskerna för socioekonomiskt utsatta grupper är större och att problemen är större för de som bor i olika utsatta områden, och att utanförskapet tycks leda till högre risker för olika sociala problem som missbruk, självmord och ökad allmän dödlighet. Sammantaget utgör dessa forskningsresultat starka skäl för samhället att uppfatta utanförskap för unga som steg i en farlig marginaliseringsprocess (SOU 2003:92).

Utanförskapets effekter för chanserna på arbetsmarknaden

Utanförskapet i sig skapar extra problem i mötet med arbetsmarknaden.

En effekt av utanförskapet som ytterligare vidgar klyftan mellan dem med och dem utan arbete är de skillnader i livsmönster och värderingar som uppkommer i en tillvaro reglerad av arbetets ideologi (arbete ska utföras regelbundet och på bestämda tider, med punktlighet, plikttrogenhet, prestationsduglighet och flit, med respekt för överordnade och med åtskillnad mellan privat- och arbetsliv) och en tillvaro som präglas av ett annat kulturellt, socialt och personligt förhållande till tid därför att det inte är styrt av det inrutade lönearbetets ideologi. Långtidsarbetslösa i alla grupper känner väl till den konflikten, men den accentueras än kraftigare av – och attribueras helt till de skilda kulturerna.

Utanförskapet manifesteras också i det faktum att romer inte har samma nätverk, och på det följer bristande tillgång till jobb. De ungdomar som enligt Ungdomsstyrelsen har jobb har nästan utan undantag fått det genom kontakter.

Det manifesteras i bristen på förebilder i form av vuxna romer i den närmaste omgivningen som har ett jobb.

Den manifesteras i föräldrarnas låga utbildning och svaga koppling till arbetsmarknaden.

En annan manifestation av utanförskapet är att den kunskap romer har sällan är dokumenterad, och att de inte kan möta anställningskriterier som krav på erfarenhet. Detta ville man sikta in sig på i Tsihko Työ-projektet i Eskilstuna mellan 2006 och 2007, där man kartlade det som deltagarna kunde för att formulera detta som en arbetslivserfarenhet. Det visade sig att kvinnorna istället för att kunna ”ingenting” visade sig kunna sy, laga mat och fixa diskmaskinen – vilket gjorde att de kunde söka jobb som lokalvårdare eller sömmerskor eller jobba i kök. Män som sa att de var bra på att sälja bilar eller annat fick rådet att söka arbete som bilmekaniker eller försäljare.

8.4 Vad kan göras?

8.4.1 Romers strategier för att möta diskrimineringen på arbetsmarknaden

Ungdomsstyrelsens rapport nämner ett antal specifika faktorer som försvårar situationen för romska ungdomar: arbetsgivarnas attityder och fördomar mot romer, avsaknaden av förebilder i form av vuxna förvärvsarbetande romer, fungerande och professionellt stöd vid yrkes- och utbildningsval samt föräldragenerationens låga utbildningsnivå och svaga koppling till arbetsmarknaden är viktiga komponenter i de problembilder som tecknas. När det gäller unga tjejer är äktenskap och graviditet svåra hinder för att hitta vägar in i arbetslivet.

När samhällets stöd uteblir (syokonsulenternas okunskap, arbetsförmedlarnas ointresse samt skolan bristande information) och diskrimineringen stänger dörrarna till arbetslivet är det den romska gruppens egna skyddsnät det enda alternativ som återstår för unga romer. Det är – som alltid – den egna gruppen som utgör den enda tryggheten. Om inget annat jobb är tillgängligt kanske man kan vända sig till släkten och försöka försörja sig genom affärer.

Man tvingar sig och klara sig med deras hjälp på ett eller annat sätt genom affärer, så som de äldre har gjort. Så är det ju. Det finns ingen annan chans att överleva i samhället om man inte gör sina affärer. Förr i tiden var det ju hästhandel som gällde, men nu när det är en ny generation så är det bilhandel som gäller. Bilar, och det finns ju annat som man kan sälja också, telefoner, något (Ungdomsstyrelsen 2009).

En strategi för de som inte vill ge upp möjligheten att få ett jobb på den ordinarie arbetsmarknaden är att ljuga om sin bakgrund. Romer väljer i hög utsträckning att ligga lågt med sin etniska tillhörighet till dess att de nya arbetskamraterna lärt känna dem. Många kan, i likhet med diskrimineringströtta invandrare, byta till mer svenskklingande namn. Efter ett par år kan man kanske våga vara ärlig med vem man är, inte tidigare, om man vill kunna behålla jobbet.

Den identitetsdöljande strategin är kontroversiell. Många ungdomar håller fast vid att man ska stå för sin kultur, vara stolt över sin identitet. ”Nånstans när du säger att du inte är rom så förlorar du en del av dig. Det är ju så, du förnekar dig själv.”

Ytterligare en strategi är arbete i den informella sektorn. I en europeisk rapport sägs att romer ofta anklagas av ickeromer för att tigga, särskilt om det handlade om romer från andra länder än det egna. I rapporten hävdas att sådan och annan informell ekonomisk aktivitet är relativt vanligt förekommande bland romer. För det första behöver det slås fast att det inte är kriminellt att tigga. För det andra är det viktigt att ställa frågan i vilken utsträckning romer verkligen vill tigga, och i vilken utsträckning det är den enda möjliga vägen att förtjäna sitt dagliga bröd. Rapporten menar att det vore rimligare att fokusera på de barriärer som finns för romer att få formell anställning, såsom låg utbildningsnivå och historisk diskriminering, snarare än att uppröras över tiggeriet som sådant.

Alla dessa strategier har använts och används av romer som en sista utväg för att överleva som ett resultat av att den strukturella diskrimineringen hindrar romer att få tillgång till den mänskliga rättigheten att kunna arbeta för sin egen försörjning.

8.4.2 Erfarenheter av genomförda projekt

Ibland kallas det projektträsket – det faktum att verksamhet som utifrån problemets omfattning sedan länge borde vara en del av kommunens ordinarie verksamhet drivs i projektform och lever i mellan 1–3 år varefter de dör. Projekttröttheten bland romer är mycket stor. Dock har några projekt för att öka romers chanser på arbetsmarknaden genomförts där ett antal slutsatser kan dras.

Vid Sundbybergs folkhögskola har tre tvååriga yrkesutbildningar för romer genomförts. Erfarenheterna av Sundbybergsutbildningen var flera: Eftersom de flesta romer lever i ett utanförskap och ofta inte hyser mycket hopp om förändring utan tvärtom anpassar sig till ett liv utan fast arbete och regelbundna tider, är engagemanget mycket viktigt för att de skall klara av att genomföra en utbildning som kräver daglig disciplin och hårt arbete under flera år. Projektdeltagarens eget engagemang är viktigt, men direkt avgörande är att det finns stöd i släkten och gruppen för utbildningen. Det handlar i första hand om stöd för tanken att romer skall utbilda sig, i andra hand om stöd för idén att en utbildning kräver hårt arbete och då innebär att viss tid och engagemang undandras familjen och i tredje hand om ett aktivt stöd i form av t.ex. barnpassning eller annan praktisk hjälp för att kunna koncentrera sig på studierna. Därutöver konstaterades att

stödet behöver fortsätta ett antal månader efter utbildningen är avslutad och sträckas ut också till arbetsökarfasen. Nästan samtliga av de intervjuade påpekar att det var kritiskt att bli övergiven och stå utan stöd i detta ömtåliga skede. Väsentligt att konstatera är att nästan samtliga som fick jobb fick det genom sina praktikplatser. Det är alltså vitalt att ordna en praktikplats i samband med utbildningen, dels av utbildningsskäl, men framförallt för att detta är snart sagt det enda sättet att bryta ner arbetsgivares antiziganistiska motstånd mot att anställa romer: att låta dem lära känna en.

Tsihko Työ-projektet i Eskilstuna mellan 2006 och 2007 var ett gemensamt projekt mellan Eskilstuna kommun och arbetsförmedlingen som handlade om att stärka självkänslan hos deltagarna, öka deras grad av orientering i samhället, öka kunskapen om romer i Eskilstuna samt utarbeta individuella arbetsplaner och hitta provanställningar för medlemmarna. Erfarenheterna av projektet var att det allra mest centrala för att projektet skulle lyckas var att det var romer som satte igång projektet och deltagarna som själva utformade innehållet i programmet. Ett antal av deltagarna fick jobb i och med projektet. Projektet dog efter ett år då ingen ville finansiera det vidare.

I Helsingborg genomfördes med delegationens stöd ett projekt som syftade till att öka den romska gruppens möjligheter att komma ut i arbetslivet genom praktikplatser. I projektet deltog åtta elever från den s.k. romaklassen, samtliga kvinnor. I samarbete med eleven identifierade man vilket yrkesområde eleven var intresserad av och därefter arbetade praktikansaffare tillsammans med eleven med att finna lämpliga praktikplatser för att de skulle få en introduktion inom sitt yrkesområde. Resultatet visade att förberedelserna för arbetslivet var mer komplexa och krävande, både när det gäller individerna men även när det gäller arbetsgivarna, än man hade tänkt sig vid projektets början. Eleverna var också i behov av mycket stöd från både praktikansaffare och familjemedlemmar. Stödet från praktikansaffare men även från kvinnornas egna familjer var omfattande. Några har efter projektets slut sökt in på utbildningar. För de övriga har möjligheten till arbete varit svår att uppfylla på grund av lågkonjunktur.

ESF-rådet har för några år sedan genomfört program för romers integrering på arbetsmarknaden. Ett sådant, i Södertälje, handlade om att arbeta med motivationshöjande åtgärder såväl hos tänkbara arbetsgivare som med ungdomar. Nästa hälften av de deltagande

ungdomarna fick arbete. Slutsatsen var att ett sådant dubbelt grepp, dvs. att inte negligera också romers misstro gentemot arbetsgivarna samtidigt som man bearbetade arbetsgivarna, var ett lyckosamt grepp. Södertälje-projektet är ett exempel på att man kommunen förstått att göra en socioekonomisk investering.

Den viktigaste gemensamma slutsatsen är att dessa insatser borde vara permanenta inslag i samhället och inte projekt med ytterst begränsad livslängd. Föreställningen att romers fotfäste på arbetsmarknaden kan lösas med hjälp av ett projekt under ett till tre år är närmast löjlig.

Det krävs en medveten satsning för att bryta de ovan nämnda missförhållandena och diskriminerande strukturerna under minst en generation.

Den näst viktigaste gemensamma slutsatsen är att projekten måste planeras av och genomföras tillsammans med romer, och med minst en anställd rom i projektledningen. Det är dels ett anständighetskrav, dels ett kvalitets- och effektivitetskrav.

För det tredje: Det faktum att särlösningar i många kommuner ses som en kontroversiell arbetsmetod är ett problem som måste lösas.

Delegationen vill här peka på de formuleringar som finns i minoritetslagstiftningen om särlösningar för en eftersatt minoritet som en metod för att kunna garantera minoriteten de mänskliga rättigheter som de förnekats. Det handlar främst om bristande kunskap om minoritetslagstiftningen och Europarådets ramkonvention, men är naturligtvis också en resursfråga om vem som ska betala och var pengarna ska tas. I resursfrågan vill vi hänvisa till kapitlet om konsekvenser. När det gäller åtgärder för att öka kunskapen om nationella minoriteter och minoritetslagstiftningen har länsstyrelsen i Stockholm en viktig roll för uppföljningen av minoritetspolitiken på kommunal nivå. Dessutom kommer de fyra regionala sekretariaten för romska frågor att kunna bistå kommunerna med behövlig kompetens på romska och minoritetsrättsliga frågor. Vi utgår också från att delegationen för mänskliga rättigheter i sitt betänkande hanterar frågan om bristen på kunskap om minoritetsrättigheter i samband med frågan om kunskap om mänskliga rättigheter. Insikten om det nödvändiga med särlösningar som ett medel att uppnå jämlikhet är vital för att kunna förbättra romers situation.

8.5 Analys och förslag:

8.5.1 Stöd till unga romer i övergången från utbildning till arbetsliv

Kvinna R, 25 år:

Det jag menar är att hindret för att romerna ska förändras och integreras är inte romerna själva! Utan att hindret är i samhället! Så länge samhället tycker och tänker om oss romer som man har gjort fram till idag, är det svårt för oss romer att ha en chans att förändras! Ska vi romer förändras måste vi göra det tillsammans med samhället! (Delegationen för romska frågor 2008b).

I *Vad hände med anställningen?* menar författarna att de med fallstudien sökt komma diskriminerande strukturer på spåren, och att blicken är inriktad mot det svenska majoritetssamhället, inte mot den romska kulturen. Det är delegationens bestämda uppfattning att det är där såväl skuld som lösning ska sökas.

En förändring kan ta minst en, kanske flera generationer. Det handlar om att ersätta en ond cirkel bestående av fördomar – diskriminering – uteslutning från arbetsmarknaden – isolering av romer – påspädning av fördomar med en god cirkel: tillgång till arbetsmarknaden – kunskap och vänskapsband – minskade fördomar – fler anställningar – normalisering av bilden av romer – normalisering av romers fotfäste på arbetsmarknaden.

För detta krävs förändringar i metoderna att arbeta med unga romers arbetsmarknadsanknytning:

- Alla romska barn och ungdomar måste ges reell möjlighet att få en hel grundskoleutbildning. Det kräver en trygg skola utan trakasserier, det kräver att skolans ledning tar skolplikten på lika allvar för romska elever, det kräver insikt om hur man ger stöd till barn med svag studietradition hemifrån eller föräldrar som är analfabeter, det kräver resurser och brobyggare. Vi behandlar det området separat i vårt utbildningsavsnitt.
- Samhället måste ta ett ansvar för övergångsfasen mellan utbildning och arbete särskilt för unga romer.
- Kommunerna måste därför ta det fulla ansvaret för uppföljningen av romska ungdomar i samband med att de slutar skolan, och inte skygga för särlosningar. Kommunerna bör här samarbeta med arbetsförmedlingen och genomföra särskilda åt-

gärder för romska ungdomar i vetskap om att sÄrlösningar för missgynnade minoritetsgrupper är en metod att garantera lika möjligheter.

- Under en 20-årsperiod ska särskilt statsbidrag för sådana aktiviteter finnas tillgängligt att söka. Det ska ges som bidrag till permanenta lösningar, som avses fungera under minst 20 år. Arbetsförmedlingen ska hantera bidragen i samråd med sekretariatet för romska frågor, som har i uppdrag att fungera som motor och ansvarigt organ för dessa processer, samt rapportera resultatet tillbaka till regeringen.
- En modell kan vara särskilda mentorer/brobyggare som fungerar som extra stöd och brygga mellan de romska ungdomarna och samhällets stödfunktioner.
- Praktikplatser är ofta en ingång till anställning visar våra rapporter. Romska ungdomar som saknar tillgång till nätverk och kontakt med vuxna som har anknytning till arbetsmarknaden är i högre grad än andra ungdomar beroende av till exempel praktikplatser och andra möjligheter att bygga upp egna arbetsmarknadskontakter. Detta bör beaktas i kommunernas och arbetsförmedlingens arbete med romska ungdomar.
- Ungdomsstyrelsens bedriver arbete med en modell för ett s.k. Navigatorcentrum, som samordnar myndigheter, näringsliv och föreningsliv för att unga snabbare ska få jobb. Modellen kan utvecklas för att särskilt beakta romska ungdomars behov. Ungdomsstyrelsen bör ges i uppdrag att ge stöd till organisationer inom civila samhället och branschorganisationer som vill utveckla mentorskap för unga romer i syfte att hjälpa dem till jobb.
- I samtliga dessa åtgärder är det viktigt att samarbeta med romer och att anställa romer i ledningen för insatserna.
- Slutligen kräver det målmedvetna insatser för att skambelägga antiziganism hos arbetsgivare, näringsidkare och i skolan.

8.5.2 Urban utveckling och minoritetspolitik

Det pågår redan en rad projekt för att bryta utanförskap och få fler människor i arbete. Dessa reformer och projekt är av vikt även för romernas ökade möjligheter på arbetsmarknaden.

Regeringens urbana utvecklingsarbete för 2008–2010 arbetades fram i samråd med de 21 kommunerna som omfattades av lokala utvecklingsavtal för 2007. Inriktningen var att hitta former för samordning och samverkan i syfte att åstadkomma ett långsiktigt förändringsarbete i stadsdelar med ett utbrett utanförskap.

Den 1 juli 2008 trädde förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete för perioden 2008–2010 i kraft. Förordningen syftar till att skapa en struktur för statliga myndigheters och kommuners utvecklingsarbete i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal. Enligt förordningen innebär lokala 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.

Förordningen förtydligar ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner med lokala utvecklingsavtal och skapar ett gemensamt ramverk för det urbana utvecklingsarbetet.

De 21 kommuner som deltog i utvecklingsarbetet har nu lokala utvecklingsavtal för 2008–2010. Inom ramen för avtalen kan kommunerna bilda lokala partnerskap med statliga myndigheter och aktörer inom den privata och ideella sektorn.

Regeringen gav 2008 polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att ingå i lokala partnerskap för urbant utvecklingsarbete med kommuner som tecknat lokala utvecklingsavtal (IJ2008/1215/IU). Uppdraget gäller till och med 2010 och ska utföras inom ramen för ordinarie resurser och verksamhet. Myndigheterna ska i samråd med parterna i de lokala partnerskapen, när det bedöms lämpligt, redovisa förslag till åtgärder och förändringar för ett effektivt urbant utvecklingsarbete till Regeringskansliet. Brottsförebyggande rådet och Statens folkhälsoinstitut har i uppdrag att stödja partnerskapen.

Tillväxtverket samverkar med nio kommuner för att utveckla och etablera nystartskontor. Nystartskontoren ska erbjuda vägledning och stöd till människor för att de till exempel lättare ska kunna starta eget företag, hitta en lärlingsplats eller en utbildning. Vid ett nystartskontor ska människor få individuell och samordnad service på ett och samma ställe, i stället för att behöva vända sig till

flera olika myndigheter. Utvecklingen av kontoren sker i samverkan med ALMI Företagspartner, näringslivsorganisationer och lokala företag. I sex av kommunerna finns lokala utvecklingsavtal och i dessa är nystartskontorens verksamhet en viktig del i genomförandet av avtalet. Utvecklingen av strukturer och metoder för arbetet med boendemedverkan har varit ett centralt inslag i utvecklingsarbetet i stadsdelarna.

Ett arbete har inletts för att ta fram underlag för en avstämning under 2010 av hur statens roll i det urbana utvecklingsarbetet bör organiseras efter innevarande avtalsperiod. Avstämningen görs i samråd med kommuner med lokala utvecklingsavtal.

Med urbant utvecklingsarbete avses tvärspektoriellt samordnade utvecklingsinsatser i stadsdelar med ett utbrett utanförskap för att nå regeringens mål för urban utvecklingspolitik. Genom avtalen uttrycks parternas gemensamma avsikt att under perioden 2008–2010 verka för att bryta utanförskap i de stadsdelar som omfattas av avtalen. Parterna är överens om att senast 2010 göra en gemensam avstämning av arbetet för att bedöma den fortsatta inriktningen på det urbana utvecklingsarbetet.

Det urbana utvecklingsarbetet inklusive strategiska stadsdelsplaner och samverkansöverenskommelser utformas inom ramen för de budget- och styrningsprocesser som gäller för respektive part.

Kommunen ska bilda ett lokalt partnerskap för urbant utvecklingsarbete med de statliga myndigheter som har fått i uppdrag eller har valt att ingå i sådana partnerskap. Kommunen ska i samverkan med dessa myndigheter verka för att även andra aktörer som kan ha en aktiv roll i eller berörs av det urbana utvecklingsarbetet, såsom landsting, näringsliv, fastighetsägare, boendeorganisationer och andra organisationer, ingår i det lokala partnerskapet.

Som en del av det urbana utvecklingsarbetet skapar kommunen förutsättningar för de boendes delaktighet i partnerskapet och verkar för en dialog om förstärkt gemensam värdegrund i stadsdelarna.

Kommunen skapar inom det lokala partnerskapet organisatoriska förutsättningar för att möjliggöra tvärspektoriell samordning som kan integreras i kommunens ordinarie strukturer och verksamheter.

Kommuner ska inom det lokala partnerskapet upprätta en strategisk stadsdelsplan för varje stadsdel som omfattas av avtal enligt bestämmelserna i förordningen om urbant utvecklingsarbete. Lokala mål med utgångspunkt i nationella och kommunala mål ska

formuleras inom målområdena; arbete, utbildning, trygghet och tillväxt. Målen ska vara uppföljningsbara. Kommunen ska vid resursfördelning ta hänsyn till varje berörd stadsdels och dess invånares särskilda behov och förutsättningar. Stadsdelsplanerna ska revideras årligen.

Staten ska föra en dialog med kommunen om behov av samordnade insatser och statliga initiativ för att stimulera utvecklingen för de stadsdelar och deras invånare som omfattas av utvecklingsavtalen. Avtalen ska godkännas av kommunstyrelsen och av regeringen eller den som regeringen har bemyndigat.

Delegationen menar att satsningen på urbant utvecklingsarbete kan utgöra en bra ram för arbete med romers etablering på arbetsmarknaden. Majoriteten av alla romer i Sverige bor i de kommuner som omfattas av programmet, och företrädesvis i de utsatta stadsdelar som utgör fokus för satsningen. Vi vill tydliggöra det på etnisk diskriminering grundade starka utanförskap som råder för romer i Sverige, och som måste beaktas i varje program som syftar till att häva utsatta gruppers utanförskap.

Enligt delegationens mening är det därför angeläget att det i det fortsatta arbetet med urban utveckling sker en tydlig koppling till minoritetspolitiken. Det är av största vikt att samråd också görs med de nationella minoriteterna. Stöd för detta finns i den nya minoritetslagen:

5 § Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor (SFS 2009:724).

I bestämmelsen anges att de nationella minoriteterna ska ges möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. Vi menar att urban utveckling är en sådan fråga.

Delegationen föreslår därför att kommunerna får i uppdrag att tydliggöra kopplingen mellan minoritetspolitiken och det urbana utvecklingsarbetet när det gäller romernas etablering i arbetslivet.

8.5.3 Mentorskap

Nyanlända invandrare/flyktingar och deras anhöriga har ofta, oavsett ursprungsland, en utdragen etableringstid på arbetsmarknaden. När man analyserar orsakerna till detta visar det sig bero bland annat på brister i introduktionen och problem i samband med validering av utbildningar och examina, men också på en avsaknad av nätverk, kontakter och referenser på den svenska arbetsmarknaden. Det utanförskap som romer i allmänhet lever i med utbredd och ibland livslång arbetslöshet, brist på romska förebilder med fast anknytning till arbetsmarknaden och begränsad kontakt med majoritetssamhället leder till en liknande situation.

Såväl svenska som utländska studier visar att tillgång till professionella nätverk har stor betydelse för möjligheterna att hitta ett jobb. En stor del av anställningarna sker på grundval av personliga kontakter och rekommendationer. Yrkesinriktat mentorskap är en metod för att skapa kontakter och behålla en tidigare yrkesidentitet.

Regeringen tog beslut om en försöksverksamhet med yrkesinriktat mentorskap för nyanlända invandrare i februari 2010. Sammanlagt avsätts 15 miljoner under tre års tid till verksamheter där mentor och adept matchas på grundval av utbildning, yrke eller bransch. Verksamheter som når ut till kvinnor ska premieras särskilt. Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att fördela stöd till branschorganisationer, fackliga sammanslutningar, företagarföreningar och andra organisationer som vill anordna mentorskapsverksamheter.

Delegationen anser att denna modell bör kunna prövas också för den romska minoriteten, och föreslår att verksamheten med yrkesinriktat mentorskap ska utökas med ett särskilt uppdrag för unga romer i syfte att underlätta deras etablering i arbetslivet.

8.5.4 Andra projekt

Ungdomsstyrelsen har diskuterat att etablera ”Engagemangsguider för unga romer” för att stödja unga romers delaktighet, inflytande och etablering i samhället. Syftet med denna verksamhet är att ge förutsättningar för unga romer att organisera sig utifrån sina egna intressen och behov. Det kan innebära att skapa mötesplatser för unga romer, särskilda utbildningsinsatser för att öka unga romers

möjligheter till delaktighet, inflytande och etablering i samhället. Ideella organisationer med omfattande ungdomsverksamhet men också region- eller kommunförbund bör kunna söka detta bidrag från Ungdomsstyrelsen. Stödet förutsätter att den sökande har samverkan med det lokala föreningslivet, kommunal förvaltning, myndigheter eller andra aktörer på lokal nivå. Bidraget ska kunna användas till både löner och verksamhet.

Ungdomsstyrelsen har arbetat med en modell som heter Navigatorcentrum som samordnar myndigheter, näringsliv och föreningsliv för att unga snabbare ska få jobb. Ett Navigatorcentrum bygger på att det ska finnas en speciell plats som ungdomar kan besöka för att uträtta olika ärenden. Det finns vinster med att olika samhällsaktörer samverkar, men regelverken kolliderar ofta med varandra på ett sätt som inte är till fördel för ungdomar. Modellen kan utvecklas för att särskilt beakta romska ungdomars behov.

Delegationen föreslår därför att Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att dels etablera ”Engagemangsguider för unga romer” för att stödja unga romers delaktighet, inflytande och etablering i samhället, dels ge stöd till organisationer inom civila samhället och branschorganisationer som vill utveckla mentorskap för unga romer i syfte att hjälpa dem till jobb. Ungdomsstyrelsen ska också uppdras att genomföra en kartläggning av hur entreprenörskapet och egenföretagandet ser ut bland romer samt beskriva framgångsfaktorer för entreprenörskap och nyföretagande.

Regeringen har anslagit medel till Folkbildningsrådet för jämställdhetsinsatser inom folkbildningen med särskild inriktning mot kvinnors entreprenörskap. 2 miljoner är reserverade för insatser riktade till kvinnor från de nationella minoriteterna. Insatserna koncentreras till ett fåtal pilotprojekt som har särskilt goda förutsättningar att nå de identifierade målgrupperna, t.ex. genom att aktörerna redan har en erfarenhet av att arbeta med minoriteter. Deras erfarenheter ska sedan kunna spridas till andra folkhögskolor och studieförbund. Delegationen anser att det är viktigt att romska kvinnors situation på arbetsmarknaden och möjlighet till entreprenörskap får fortsatt stöd.

8.5.5 Romska kvinnor och rätten till arbete

Förändrad roll

Kvinnornas ställning i den romska gruppen har, enligt en enkätundersökning som Gregor Dufunia Kwiek genomfört, förändrats till det sämre sedan den traditionella livsstilen ersattes av bofasthet och de traditionella yrkena för både kvinnor och män försvunnit. Kwiek har intervjuat ett antal kvinnor såväl genom Internet-baserade intervjuer som genom samtal och djupintervjuer, och menar att romska kvinnor som tidigare arbetat som spåkvinnor eller som genom andra traditionella romska kvinnoarbeten dragit in pengar till familjen – kanske till och med varit huvudförsörjare – därigenom uppnått en sådan aktad ställning att de till och med deltagit i den traditionella rättsinstitutionen ”kris”. När kvinnorna nu övergivit dessa sysselsättningar och inte lyckats hitta nytt fotfäste på arbetsmarknaden har de fått se sin maktposition i den egna gruppen undergrävd, och bristen på jämställdhet har därmed fördjupats (Kwiek 2009).

Tredubbel diskriminering av kvinnor

I ett uttalande från de romska kvinnor som deltog i ett FRA-rundabordsamtal den 6 – 7/4 2010 ”On a road to equality” nämns att romska kvinnor utsätts för en mångdubbel diskriminering: som romer, som kvinnor och som fattiga. I Sverige vittnar många kvinnor som bär den traditionella romska klädedräkten (i synnerhet inom kaale-gruppen) om den fördjupade diskriminering som detta innebär i och med att de så tydligt identifieras som romer genom sina kläder. I Kwiek-studien säger en av de intervjuade:

Jag dör hellre än jag ger upp min ära, min självrespekt och mina kläder... som jag fortsätter bära under alla omständigheter. Jag blir regelmässigt anklagad för att stjäla i affärer, jag nekas bostäder och jobb, men ändå ger jag inte upp min romska klädstil” (ibid.).

En annan intervjuad kvinna säger om nödvändigheten att dölja sin identitet som rom:

Vissa säger att utbildning är nyckeln men även om det är viktigt löser det inte problemet. Det finns romer och icke-romer som har lite utbildning men är framgångsrika, och det finns romer och icke-romer

som inte har lyckats men är högutbildade. Skillnaden är att romer som är framgångsrika troligen är det för att de döljer att de är romer.

Enligt samma rapport säger 400 av 620 svarande på en fråga om möjlighet till utbildning och arbete att de ansåg att romska kvinnor hade sämre möjligheter än män att få jobb.

Egenföretagande och andra arbetsstrategier

Möjligen beroende både på att romska traditionella kvinnoyrken handlat om egenföretagande och på den omfattande diskrimineringen av romska kvinnor på arbetsmarknaden och avsaknaden av formell utbildning är romska kvinnor själva ofta inriktade på egenföretagande som strategi för att etablera sig på arbetsmarknaden. En majoritet av de svarande säger i Kwiek (2009) att de föredrar hjälp med att starta eget företag snarare än hjälp att hitta rätt utbildning yrke eller anställning. Under den konferens om romska kvinnors situation som delegationen arrangerade den 3–4 februari 2010 på Lovik betonade de romska deltagande kvinnorna just behovet av stöd för egenföretagande.

Andra faktorer som nämndes under delegationens kvinno-konferens på Lovik var relaterade till utbildningsmöjligheterna (möjlighet att ta grundskoleexamen utan att tvingas ta studielån, möjlighet till förlängda studier för att höja sina betyg för att kunna komma in på högskolan), hjälp att hitta trappsteg ut i arbetslivet (förebilder, mentorer, nätverk, arbetslivspraktik) och fler arbetstillfällen för romer (fler romska personliga assistenter och romsk personal inom äldreården, romsk skolpersonal i grundskolan).

Regeringen har i en rad olika insatser sökt stimulera kvinnligt företagande. Tillväxtverket har fått i uppdrag att genomföra ett nationellt program för kvinnors företagande vars övergripande mål är att bidra till att fler kvinnor startar företag och att företag som drivs av kvinnor växer. Övriga inslag är en ambassadörsprogram för kvinnors företagande, ett nationellt forskningsprogram, en integrerad databas om företagare i ett könsperspektiv, en bankdialog, ett styrelseprogram för att få fram fler kvinnor i företagsstyrelserna, och medel till Folkbildningsrådet varav en del öronmärkt för de nationella minoriteterna för stöd till kvinnligt entreprenörskap. Dessa insatser löper i de flesta fall ut år 2010.

I det positionspapper som deltagarna vid den ovan nämnda FRA-konferensen i april 2010 antog, föreslås att EU:s strukturfonder för nästa programperiod som löper från 2014–2020 blir mer flexibla och tillgängliga för romska kvinnor och inrymmer möjligheter till mikrokrediter för romskt kvinnligt företagande.

Den slutsats som kan dras är att det i första hand är utbildningssituationen som är i fokus. Där hänvisar vi till kapitlet om rätt till utbildning för åtgärder med fokus på kvinnor. I andra hand handlar det om att bekämpa diskrimineringen (se kapitel 13) och i tredje hand om stöd till i första hand romska kvinnors egenföretagande.

Delegationen föreslår därför att regeringen inom ramen för en eventuell fortsättning av satsningen på kvinnligt företagande öronmärker medel framförallt till Folkbildningsrådet för stöd till romska kvinnor i att starta egen verksamhet och stöd till kvinnliga egenföretagare med låg utbildningsnivå.

Delegationen föreslår också att regeringen i samband med över synen av direktiven för EU:s strukturfonder för perioden 2014–2020 verkar för att man inom ramen för strukturfonderna utvecklar program för mikrokrediter till romska kvinnor.

8.5.6 Europeiska strukturfonden och europeiska sociala fonden (ESF)

EU-kommissionen har de senaste åren fokuserat tydligare på romers situation i Europa. Ett arbetspapper togs fram på kommissionen³ som underlag för rådsslutsatser om inkludering av romer⁴, och Europaparlamentet antog i mars 2009 en resolution om romers tillgång till arbetsmarknaden där man lade till en post om 5 miljoner euro för ett pilotprojekt om integrationsmetoder med fokus bland annat på mikrokrediter och egenföretagande. I arbetspappret hänvisas till en Joint Employment Report (JER) från 2008 där man konstaterar att romer tillhör de grupper som i högst grad är uteslutna från arbetsmarknaden. Samtidigt hävdar man i arbetspappret att de nationella handlingsprogram som presenterats huvudsakligen handlar om pilotprogram eller har en smal arbetsmarknadsprojektinriktning, och att de flesta av EU:s medlemsstater ännu inte begrundat den viktiga framtida arbetskraftspotential som den

³ Commission staff working document SEC (2010) 400 final

⁴ Council conclusions on advancing Roma Inclusion, 7/6 2010

romska befolkningen representerar och därför inte investerat i utbildning eller stöd till egenföretagande för romer. När det gäller den europeiska socialfonden har den enligt arbetspappret fått ett starkare fokus på romer, och man hänvisar till att Slovakien öronmärkt 200 miljoner euro från socialfonden ESF och från den regionala utvecklingsfonden till förmån för marginaliserade romska samhällen. Kommissionen har även initierat en studie om ESF:s stöd till romer för att identifiera goda exempel.

EU:s strukturfonder (socialfonden, fonden för regional utveckling och landsbygdsutvecklingsfonden) representerar en årlig budget om cirka 50 miljarder euro och kan alla tre användas för förbättring av romers situation. Kommissionen har därför påbörjat en serie högnivåmöten med enskilda EU-medlemsstater för att uppmuntra de nationella regeringarna att använda fonderna för sin romska befolkning.

Inte minst ESF:s regelverk har dock visat sig vara snårigt och svårt att använda för projekt syftande till integration av romer på arbetsmarknaden. Delegationen föreslår därför att regeringen tar initiativ till ett högnivåmöte med kommissionen för att kunna diskutera hur Sverige i högre utsträckning kan använda sig av strukturfonderna för att förbättra romers situation bland annat på arbetsmarknaden. Delegationen föreslår också att regeringen i samband med översynen av direktiven inför kommande programperioder för såväl ESF som de övriga fonderna verkar för en större flexibilitet och större reella möjligheter att använda dessa resurser för att lösa Europas största och gemensamma diskriminerings- och underutvecklingsproblem.

8.5.7 Sammanfattning

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. Det strategiska målet är där 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 föreslås 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. När det gäller kvinnor föreslår vi öronmärkta pengar till Folkbildningsrådet för att stimulera romska kvinnors entreprenörskap.

Ett väsentligt område är att förbättra romers möjligheter till eget företagande. Vi föreslår därför att Tillväxtverket ges i uppdrag att utarbeta ett nationellt program för romers företagande, där hälften av medlen avsätts för kvinnoinriktade insatser. Vi föreslår att Tillväxtverket i samband med detta uppdras att genomföra en kartläggning av hur entreprenörskapet och egenföretagandet ser ut bland romer samt beskriva framgångsfaktorer för entreprenörskap och nyföretagande.

När det gäller europeiska strukturfonden och den sociala fonden (ESF) föreslår delegationen att regeringen i samband med översynen av direktiven för fonderna verkar för att de blir mer flexibla och mer tillgängliga för romer och organisationer som arbetar med romer, att de ska kunna utnyttjas för insatser som löper över flera år och att stödet kan förnyas flera gånger, så att strukturfonderna i realiteten kan utgöra ett viktigt stöd för de nationella regeringarnas strategier för romer och för att häva romers utanförskap. De mycket stora resurser som representeras av de europeiska strukturfonderna måste kunna användas i högre utsträckning för att häva utanförskapet för Europas största minoritet.

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.

9 Rätt till bostad

Vårt förslag: Ett uppdrag att genomföra en studie om romers bostadssituation i Sverige med förslag till åtgärder ges till Institutet för bostads- och urbanforskning. Studien ska belysa eventuella samband mellan segregation och diskriminering.

I flera internationella konventioner, som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, Europarådets sociala stadga och i FN:s konvention om barnets rättigheter anges rätten till bostad.

I artikel 25 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna stadgas att:

1. Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.
2. Mödrar och barn äro berättigade till särskild omvårdnad och hjälp. Alla barn, vare sig födda i eller utom äktenskap, skola åtnjuta samma sociala skydd.

I den europeiska sociala stadgan som har undertecknats av Sverige och andra medlemsländer i Europarådet slås var och ens rätt till bostad fast i artikel 31. Staterna åtar sig att vidta åtgärder som syftar till:

- att främja tillgången till bostäder med rimlig standard,
- att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den,

- att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

Dessa rättigheter i internationella konventioner har dock inte lyfts in i den svenska lagstiftningen. Det gör det svårare för svenska medborgare att få rättigheterna prövade av exempelvis Europadomstolen för mänskliga rättigheter.

9.1 Den svenska bostadspolitikens mål

I den svenska grundlagen, 1 kap. 2 § Regeringsformen uttrycks rätten till bostad på följande sätt:

Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

I förarbeten och kommentarer till grundlagen beskrivs dock denna rättighet som ett mål för samhällets verksamhet. Enskilda individer kan inte utkräva sin rätt till bostad generellt genom att anföra besvär i en domstol.

Socialtjänstlagen ger den individ som behöver försörjningsstöd (bistånd) till bostad möjlighet att begära det hos kommunen och även få ett eventuellt avslag prövat i domstol. I det sammanhanget ska barnets rätt till ett acceptabelt boende särskilt prövas.

Det nuvarande målet för bostadspolitikerna formulerades i budgetpropositionen och fastställdes av riksdagen 2002.

Målet för bostadspolitikerna är att alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.¹

Före 2002 inleddes de bostadspolitiska målen med orden, ”bostaden är en social rättighet”.²

Bostaden under alltså under lång tid och i olika dokument ansetts vara en social rättighet i vårt land. Det gäller särskilt för barn (SOU 2005:88).

¹ Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03: BoU1, rskr. 2002/03:66.

² Prop. 1997/98:119, bet. 1997/98: BoU10, rskr 1997/98:306.

9.2 Rätten till bostad finns inte i praktiken

I praktiken har det för individen aldrig funnits en rätt till bostad i vårt land i meningen att den bostadslöse kan kräva av det allmänna att få tillgång till en bostad. Möjligen kan barn undantas från påståendet genom stadganden i Socialtjänstlagen.

Sverige har önskat driva en generell politik i fråga om bostaden som social rättighet. Exempelvis har s.k. allmännyttiga bostäder tidigare byggts med samhälliga subventioner och gjorts tillgängliga för alla hushåll. Den generella bostadspolitiken har inneburit att i Sverige är bostaden en social rättighet

i den utsträckning som staten ser till att medborgarna – alla medborgare – har möjlighet att skaffa sig en god bostad på den allmänna bostadsmarknaden (Bengtsson 2001, s. 77).

I en selektiv bostadspolitik garanteras rätten till bostad de hushåll som inte själva kan ordna en sådan på den öppna marknaden. I stället för allmännytta har flera länder s.k. ”social housing”, vilket innebär att man bygger särskilda bostäder för människor som inte har resurser att efterfråga bostäder på den öppna marknaden.

Utvecklingen i Sverige under och efter 1990-talet har inneburit en ökad spänning mellan idén om bostaden som social rättighet och utfallet i mer selektiv riktning. Det har inneburit att endast den som har fast inkomst på en nivå som accepteras av bostadsföretagen har kunnat få bostad. För många romer men också för andra personer med låga eller osäkra inkomster har denna regel i många fall uteslutit möjligheterna att få en bostad med eget kontrakt. Det som tillkommer för romer är att de också diskrimineras på bostadsmarknaden. Även romer som har acceptabla inkomster, enligt bostadsföretagens mer eller mindre dolda regler, har nekats bostad med förstahandskontrakt.

9.2.1 Barnets rätt till en bra bostad

Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer ansåg att det fanns starkt stöd för att hävda att barn har rätt till ett gott boende. Om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt har barnet rätt till försörjningsstöd (bistånd) till boendet. Därför borde barn inte vräkas i Sverige. Vräkningen ökar riskerna påtagligt för att följden för den enskilde blir hemlöshet.

Socialstyrelsen hävdar att ”barnets bästa ska alltid sättas i första rummet”. Utgångspunkten med hemlösa familjer är att ett barn alltid behöver en bostad” (Socialstyrelsen 2010, s. 19). Barnets bästa innebär i fråga om tillgång till bostad bland annat att undvika ofrivilliga flyttningar och en osäker boendesituation.

Också den hemlöshetsstrategi som regeringen antog 2007 säger att inga barn ska vräkas.³ Därför ska kommunerna alltid undersöka om det finns barn som berörs när någon riskerar att vräkas och planera de fortsatta insatserna utifrån detta.

9.2.2 Ingång och utgång från bostadsmarknaden

Under senare hälften av 2000-talet har antalet vräkningar minskat. Under samma tid har kraven på dem som ska få en bostad ökat, både från de privata och allmännyttiga hyresvärdarna. Eftersom färre klarar kraven på fast inkomst av en viss storlek har färre personer med långa inkomster fått bostäder vilket i sin tur har minskat riskerna för vräkningar. Många bostadsföretag, privata och allmännyttiga, upplåter inte bostäder till personer som har försörjningsstöd (socialbidrag). Ingången till bostadsmarknaden har ända sedan slutet av 1980-talet blivit svårare.

Uppgifter från enskilda romer och den hearing om bostadsfrågor som genomförts av delegationen talar också för att det främst är ingången på bostadsmarknaden som försvårats för romer.

En ytterligare förklaring till det minskade antalet vräkningar under senare år är att kommunernas socialtjänst, kronofogdar och bostadsföretag utvecklat ett bättre samarbete för att särskilt förhindra att barnfamiljer vräks.

³ Regeringen beslutade i februari 2007 om en strategi för att motverka hemlöshet. Ett av strategins fyra mål är att antalet vräkningar ska minska och att inga barn ska vräkas. Socialstyrelsen ska lämna en slutrapport över strategin den 1 juli 2010.

9.2.3 Diskriminering av romer på bostadsmarknaden

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i två rapporter behandlat frågan om diskriminering på den svenska bostadsmarknaden. Den första rapporten kom 2004 (DO 2004). I den återges en enkätundersökning om romers upplevelse av diskriminering. Nästan 30 procent av de tillfrågade uppger att

de under de senaste fem åren nekats köpa eller hyra bostad på grund av sin etniska tillhörighet. Nära 50 procent uppger att de under de senaste två åren utsatts för förolämpningar och trakasserier av grannar (ibid, s. 20).

Sedan 1986 fram till rapporten 2004 gavs ut av DO hade ett trettiotal anmälningar om diskriminering av romer på bostadsmarknaden kommit in till DO. I rapporten återges bl.a. ett uttalande från en vd för ett kommunalt bostadsföretag som illustrerar hur många bostadsföretag ser på romer som hyresgäster. Romer är portförbjudna, men ”skulle vi ta ett formellt beslut så skulle vi bli kallade för rasister. Däremot är det så vi kommer att jobba”.⁴

Den andra rapporten från DO om diskriminering på bostadsmarknaden kom 2008 (DO 2008a). DO tog emot 54 anmälningar om bostadsdiskriminering 2005, 60 anmälningar 2006 och 92 anmälningar 2007. Det är det område utanför arbetslivet som har flest anmälningar. Rapporten beskriver erfarenheterna av diskriminering på bostadsmarknaden från tre kommuner, Göteborg, Malmö och Sundsvall.

9.2.4 En del hänvisas till förslummade kategoriboenden

I Sundsvall och Malmö beskrivs två bostadsområden som DO besökt under 2007. Områdena

ger en skrämmande bild av vårt samhälle som är främmande för de flesta. Men för alltför många är denna situation en verklighet de lever i dagligen, inte bara i våra storstäder utan även i mindre städer i olika delar av landet.

Området i Malmö har fått namnet Mosippan. Det har figurerat i media sedan socialtjänsten i olika stadsdelar i brist på andra bostäder 2002 började placera barnfamiljer där.

⁴ DO. Ärende 521-2002.

I Sundsvallsexemplet har det allmännyttiga bolaget sålt ut icke attraktiva bostäder som sedan förfallit. Redan i samband med att den nya hyresvärden köpte husen av kommunens bostadsbolag började förfallet. En stor majoritet, 85–90 procent, av de boende i de två fastigheterna tillhör etniska minoriteter som somalier och romer. De boende uppger i rapporten att de har försökt få ett annat boende genom andra bostadsbolag, men att de inte lyckats få det. Den generella uppfattningen verkar vara att när man väl fått en bostad i området är det omöjligt att få en annan bostad.

Exemplen som återges i DO-rapporten visar hur främst romer men också andra etniska grupper med små möjligheter att själv ordna sitt boende hänvisas till ovärdiga och förslummade bostäder. Dessa bostäder har en så dålig standard att de inte borde accepteras som bostäder i ett välfärdsland.

9.2.5 Domar och förlikningar om diskriminering av romer på bostadsmarknaden

Diskrimineringsombudsmannen har i domstol med framgång drivit frågan om diskriminering av romer vid två tillfällen under senare år. Det finns en dom vid Lidköpings tingsrätt från 2008 och en dom från Hovrätten för Västra Sverige från 2009.

Det första fallet gäller en kvinna från resandefolket som skrev kontrakt och flyttade in i bostaden för att senare upptäcka att hyresvärden hade bytt ut låset så att hon inte kunde komma in. Enligt uppgift i domen hade hyresvärden utsatts för påtryckningar av grannar och av anställda i det företag som han drev i anslutning till hyresfastigheten. Hyresvärden dömdes till att betala kvinnan 50 000 kronor i skadestånd plus ränta och att ersätta DO:s rättegångskostnader.⁵

I det andra fallet hade hyresvärden ändrat sig och nekat kontrakt när han upptäckte att hyresgästen var rom. Hovrätten dömde hyresvärden att betala 40 000 kronor i skadestånd plus ränta och ersätta DO för rättegångskostnaderna.⁶

DO har ingått tre förlikningsavtal som rör diskriminering på bostadsmarknaden. Ett avtal innebar att en romsk kvinna fick 60 000 kronor i ersättning av ett fastighetsbolag. Kvinnan hade kontaktat en fastighetsförvaltare och anmält intresse för en lägen-

⁵ Lidköpings tingsrätt. Mål nr T 1596-06.

⁶ Hovrätten för Västra Sverige. Mål nr T 3501-08.

het. I samtal med förvaltaren berättade hon att hon var sjukpensionär och hade skulder hos kronofogden, men att socialtjänsten därför kunde stå för kontraktet. Förvaltaren gav ett positivt besked.

Datum för visning av lägenheten bestämdes. Kontrakt skrevs med kommunen, men hyresvärden gick inte med på mer än en månads uthyrning. Förvaltaren satte därtill upp särskilda förhållningsregler för den romska kvinnan, som innebar att hon inte fick ta emot besök av romer. Hyresvärden förlängde inte hyreskontraktet med hänvisning till att det förekommit störningar från kvinnans lägenhet.

Utredningen i ärendet visade att fastighetsbolaget inte hade följt sina egna rutiner när det gäller hantering av hyresgästers störningar och att kvinnan nekats fortsatt boende utan saklig grund. Bevisning prövades inte i domstol eftersom förlikning ingicks.⁷

Det andra förlikningsavtalet gällde en kvinna som nekades hyra en lägenhet med hänvisning till hennes mans romska tillhörighet. Kvinnan hade tecknat ett kontrakt med ett privat bostadsföretag. Senare under samma dag hörde hyresvärden av sig till kvinnan och meddelade att hon inte fick hyra lägenheten då grannarna hade hört av sig och hotat att flytta eftersom det enligt hyresvärden tidigare varit problem med romer i bostadsområdet.

Diskrimineringsombudsmannen har efter utredning gjort bedömning att kvinnan varit utsatt för diskriminering, men hyresvärden delade inte den bedömningen. Parterna ingick dock en överenskommelse, som innebar att kvinnan fick 40 000 kronor i ersättning.⁸

Det tredje avtalet rörde en romsk familj som efter visning av en bostadsrättslägenhet hade kommit överens med säljaren om en köpeskilling och att denne skulle ordna med all administration kring köpet i syfte att köparen skulle bli godkänd av bostadsrättsföreningen. Kort därefter meddelade säljaren till köparen att föreningen inte godkänner romer som medlemmar i föreningen.

Den romska kvinnan ringde upp vice ordförande i föreningen som bekräftade detta och sa att "zigenare" inte får bo i föreningen. Efter utredning tog DO ställning i ärendet och menade att det var antagligt att kvinnan och hennes tre barn utsatts för diskriminering som har samband med deras romska tillhörighet. Bevisningen i ärendet prövades inte, eftersom parterna ingick ett förlikningsavtal

⁷ Dnr OMED 2005/1004.

⁸ Dnr OMED 2008/551.

som innebar att den romska familjen fick 100 000 kronor i ersättning.⁹

9.2.6 Underrapportering av diskriminering

Det kan tyckas vara få ärenden om diskriminering av romer på bostadsmarknaden som drivits av DO. Men forskning och erfarenhet visar att det finns en omfattande underrapportering av diskriminering.¹⁰ Som tidigare beskrivits har romer utsatts för diskriminering och förtryck av myndigheter och allmänhet under århundraden. När sedan samma stat inrättar nya myndigheter, men med uppgift att komma till rätta med problemen, är det förståeligt att många förhåller sig skeptiska och avvaktar med att använda sina rättigheter för att påtala diskriminering. Det kan också finnas bristfälliga kunskaper om hur man ska agera för att ta till vara sina rättigheter.

Till skillnad från exempelvis krogdiskriminering berör diskriminering på bostadsmarknaden för individen avgörande välfärdstjänster. Det är lättare att anmäla krogdiskriminering och sedan gå till en annan krog, än att som bostadssökande anmäla en hyresvärd och därmed riskera dåligt rykte också hos andra hyresvärdar.

Att diskriminering förekommer på bostadsmarknaden bekräftar, förutom i de beskrivna ärendena, också av utredningens kontakter med handläggare i bostadssocialt arbete i kommunernas socialtjänst. Flera anser att det kan vara särskilt svårt att medverka till att lösa bostadssituationen för romska barnfamiljer på den ordinarie bostadsmarknaden.

Flera handläggare vill inte uttrycka kritik mot kommunala eller privata bostadsföretag i den egna kommunen. De skulle då kunna få det svårare med samarbetet i framtiden. Och samarbetet i bostadssociala frågor, det sker på hyresvärdarnas villkor och med deras goda vilja. Ytterst drabbar ett försämrat samarbete dem som är beroende av socialtjänstens insatser.¹¹

⁹ Dnr Anm. 69/2009.

¹⁰ Källa: Delegationens referensgrupp och utredningens samtal med enskilda romer.

¹¹ Källor: Samtal med handläggare i olika kommuner.

9.3 Förmedlingssystem för bostäder

DO har också granskat olika förmedlingssystem för bostäder och gör en jämförelse mellan verksamheten i Göteborg och Stockholm. I Göteborg finns "Boplats Göteborg". Den enskilde som söker bostad gör en intresseanmälan med önskemål om lägenhetsstorlek och önskat område. Inkomstnivå, typ av inkomst, anledning till flytt, nuvarande boendeform ska också uppges. Sedan skickas intresseanmälan till respektive hyresvärd som prövar ansökningarna mot de kriterier som de ställer upp. DO pekar i sin rapport på två brister i systemet med "Boplats Göteborg". Den ena gäller hyresvärdens kriterier för urval av bostadssökande. Bristen på insyn i systemet kan orsaka osäkerhet och upplevelse av diskriminering. Även om Boplats Göteborg uppmanar hyresvärdarna att ange sina urvalskriterier är det få som gör det på hemsidan.

Det stora antalet anmälningar som kommit till DO visar att bostadssökande ofta hyser misstankar om att de blir förfördelade på grund av etnisk tillhörighet när de söker bostad via Boplats Göteborg (DO 2008a, s. 40).

Som jämförelse tar DO det system som bostadsförmedlingen i Stockholm tillämpar. Det som avgör om den bostadssökande blir kallad till en visning är hur länge han eller hon varit inskriven. När den sökande visat intresse för en lägenhet kan denne se vilken plats i kön han eller hon har och hur länge de som ligger bäst till har varit inskrivna. Hyresvärdarna kan ställa krav på exempelvis inkomst, familjestorlek och betalningsanmärkningar, men kriterierna framgår alltid när bostaden utannonseras. DO gör bedömningen att förmedlingssystemet i Stockholm "på ett helt annat sätt är överblickbart och tydligt". Det innebär att "risken för att bostadssökande upplever sig diskriminerande och att de faktiskt blir diskriminerade minskar" (ibid).

En mycket stor del av lägenhetsbeståndet i Sverige hyrs inte ut via de beskrivna typerna av formaliserade system. Det är exempelvis bara nio kommuner i Sverige som har en bostadsförmedling (Boverket, 2008). Det vanliga är att den bostadssökande hör av sig till hyresvärderna som har en egen kö med urvalskriterier som kan vara både otydliga och utan offentlig insyn.

9.3.1 Många är hänvisade till en stor sekundär bostadsmarknad och tillfälliga lösningar av bostadssituationen

Med början under 1980-talet har det vuxit upp en sekundär bostadsmarknad i Sverige där socialtjänsten i kommunerna blivit en stor innehavare av förstahandskontrakt på bostäder. Anledningen har främst varit hårdare krav från hyresvärdarna inklusive de allmännyttiga för att hyra ut bostäder till personer med sämre betalningsförmåga eller som tidigare vräkts från andra bostäder.

Socialtjänsten hyr sedan ut dessa bostäder i andra hand, med tillämpning av i många fall integritetskränkande extraregler, till dem som av olika orsaker inte accepteras av de ordinarie hyresvärdarna. Således står socialtjänsten för den ekonomiska risken, hyresvärdarna för vinsten och hemlöshetsproblematiken riskerar att permanentas för många.

Socialstyrelsen och Boverket fick i sina respektive regleringsbrev för år 2008 i uppdrag att kartlägga den sekundära bostadsmarknaden. Tillsammans med Boverkets enkätundersökning är Socialstyrelsens uppföljande intervjuer ett försök att ge en samlad bild av den nuvarande omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden. Rapporten har fått namnet *Tillfälliga lösningar för permanenta behov* (Socialstyrelsen 2009a).

Merparten av de intervjuade kommunföreträdarna uppger att det framför allt är ensamhushåll i de aktuella boendelösningarna. Men samtliga intervjuade menar också att det förekommer hushåll med barn under 18 år, och i några av kommunerna finns det många barnfamiljer inom den sekundära bostadsmarknaden. Det handlar ofta om ensamstående mammor med minderåriga barn.

Det är mycket vanligt att socialtjänsten innehar förstahandskontraktet på bostaden och sedan hyr ut den i andra hand till den aktuella klienten/hyresgästen. I några kommuner är det däremot fastighetskontoret som fungerar som hyresvärd.

Andrahandskontrakten har oftast korta avtalstider, och är dessutom förenade med särskilda tilläggsbestämmelser utöver de regler som finns angivna i hyreslagen. Det handlar både om generellt utformade villkor, och om särskilda överenskommelser anpassade för den enskilda individen. Ett villkor kan vara att individen ska ta emot stöd och tillsyn i boendet.

Kommunerna använder sig av varierande boendelösningar. Socialstyrelsen beskriver att det är vanligt att det inom en och

samma kommun förekommer en blandning av boendeformer – ofta med inriktning på olika målgrupper. De är stor spännvidd bland boendeformerna, från dem som ligger närmare ett vanligt, permanent boende, till olika slags kategoriboenden som ofta är förknippade med fler stödinsatser och mer tillsyn. Kategori-bostäder ligger oftast samlade, i ett särskilt hus, en trappuppgång eller korridor – till skillnad från integrerade lägenheter som är utspridda i det ordinarie bostadsbeståndet.

Socialstyrelsen pekar på flera problem i samband med den sekundära bostadsmarknaden: Ett problem är att för få personer kommer ut på den ordinarie bostadsmarknaden. Personer som skulle kunna erbjudas förstahandskontrakt med tillgång till adekvata stödinsatser får inte denna möjlighet. Det finns också tendenser att de tilläggsvillkor och krav som är vanligt förekommande inom den sekundära bostadsmarknaden inte alltid utformas med respekt för individens integritet.

För barn som behöver ha en trygg tillvaro med stabila kontakter blir situationen ofta mycket påfrestande. Bostadslösningarna kan innebära många flyttningar och därmed svårigheter att behålla relationer. Detta har beskrivits i några forskningsrapporter. Barn som saknar ett hem, exempelvis för att de bor i något kategori-boende, upplever det som mycket påfrestande. ”... pinsamt, pinsamt, man skäms, berättar inte för någon var man bor, inte tal om att ta hem kamrater...” (Andersson & Swärd, 2007).

9.3.2 Varaktig kortsiktighet

Flera forskare på hemlöshetsområdet har kritiserat socialtjänstens hantering av den sekundära bostadsmarknaden (Sahlin 2005, Lofstrand 2005, Knutagård 2009). Knutagård skriver i sin avhandling:

Nödlösningar riskerar med andra ord att bidra till en situation där en tillfällig utestängning från den ordinarie bostadsmarknaden blir mer varaktig och att tillfälliga boendalternativ permanentas. Det finns en kontinuitet i lösningsstrategierna. Hemlöshetsproblemet har primärt hanterats som akuta lösningar i en akut situation. Tillfälliga boenden som härbärgen har blivit en lösning som ofta har fått en mer eller mindre permanent karaktär (Knutagård & Nordfeldt 2007). Det brådskande läget i socialtjänstens arbete minskar valfriheten och legitimerar boendeformernas dåliga standard och kvalitet. Det gäller inte enbart för härbärgena, utan även för nya kategoriboenden. (Knutagård 2009, s. 273).

I flera kommuner har det vuxit upp tillfälliga bostadslösningar som sedan har blivit permanenta kategoriboenden. I flera fall är dessa kopplade till insatser från socialtjänsten, som normalt inte förekommer i det ordinarie bostadsbeståndet.

Romer har i flera fall hänvisats till olika kategoriboenden. Insatserna har ibland grundats på påståenden om att de inte skulle klara ett ordinarie boende och att ett boende i kategoribostäder skulle vara första steget i en bostadskarriär mot eget hyreskontrakt. I en del fall har kategoriboenden varit de enda alternativen eftersom hyresvärdarna inte accepterat dem som hyresgäster.

Knutagård beskriver ett kategoriboende i Malmö i relation till behovet av stöd under olika delar av dygnet på det här sättet:

En aspekt som varit central i de kategoriboenden som jag studerat är arbetstidens betydelse för hur situationer bedöms. På Mosippan slutade socialarbetarnas arbetsdag klockan 16.00 måndag till och med fredag, och när klockan klämtade försvann även behovet av tillsyn och kontroll av Mosippanfamiljerna. Under kvälls- och nattetid lämnades uppgiften över till ett vaktbolag. Liknande uppdelning råder på flertalet kategoriboenden, där dagtid är socialarbetarnas tid och nattens timmar är vaktbolagens. (Knutagård 2009, s. 274).

Forskningen har under ett antal år kritiserat det rutinmässiga arbetet med tillfälliga bostadslösningar som karaktäriserat mycket av det bostadssociala arbetet i vårt land.

Socialstyrelsen publicerade 2009 en kunskapsöversikt som innehöll en systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar när det gällde boendelösningar för hemlösa personer. Den mest centrala slutsatsen i rapporten ifrågasätter i grunden det arbetssätt som hittills hemlösa personer och familjer varit utsatta för i Sverige. Så här skriver Socialstyrelsen (2009b) om evidensbaserade beslut om boendelösningar:

En övergripande slutsats från kunskapsöversikten är att kommunerna måste kunna erbjuda så permanenta boendelösningar som möjligt, kompletterade med individuellt behovsanpassat stöd. Hemlösa personer har samma behov av ett tryggt långsiktigt boende som andra, oavsett om de har andra problem utöver bristen på bostad. Ett resultat från den systematiska kartläggningen tyder på att ett tryggt boende ibland också är en förutsättning för att stöd och vård i olika former ska ha effekt. Vägen till ett självständigt boende sker i många fall stegvis, med successivt minskat behov av vård och stöd. Denna minskning kan mycket väl ske i en och samma bostad.

Denna slutsats har ibland karaktäriserats som ”bostad först”, sedan kan behandling få effekt, om den behövs. Det är ett annorlunda förhållningssätt från det tidigare beskrivna lätt moralistiska trappstegstänkandet med behandling först för att någon gång i framtiden kvalificeras för ett riktigt hyreskontrakt.

9.3.3 Vräkningar

Genom flera rapporter under 2000-talet har vräkningar av barn och barnfamiljer uppmärksammats i Sverige. Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer, skrev i inledningen av sitt betänkande att

det finns en allmän uppfattning i vårt land att barnfamiljer inte vräks. Men – vi bedömer att minst 1 000 barn vräcktes under 2004. Vräkningen är förknippad med skuld och skam och inget som man som barn kan prata med sina kamrater om. Det innebär uppbrott från kamraterna och en längre skolväg, saker som är mycket påtagliga för barnen. Barnen har tankar om och förslag på lösningar och barnen vet mera om vad som händer kring dem än vad vuxna vill tro... (SOU 2005:88).

Sedan utredningen presenterade sin rapport har en del hänt på området. Regeringen antog 2007 en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. I strategin angavs som mål att antalet vräkningar skulle minska och att inga barn ska vräckas. Socialstyrelsen fick också i uppdrag att i samråd med Kronofogdemyndigheten ta fram ett vägledande material riktat till kommuner och andra berörda aktörer. Vägledningen finns sedan april 2008 och kan ses som en handbok för att förebygga vräkningar.

Antalet vräkningar har minskat både allmänt och när det gäller barn, men fortfarande vräks många barnfamiljer. Enligt tillgänglig statistik från Kronofogdemyndigheten var 718 barn berörda av vräkningar år 2008. Antalet hade minskat till 618 barn år 2009¹². Siffrorna under 1990-talet uppskattades till cirka 2 000 barn som berördes årligen och den tidigare nämnda utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer uppskattade att det var minst 1 000 barn som vräcktes år 2004. Men det är först sedan 2008 som det finns tillförlitlig statistik på området och det går att följa utvecklingen.

¹² Kronofogdemyndighetens webbsidor, www.kronofogden.se

9.4 Delegationens bedömning och förslag

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 bostadspolitikens är reservationslös. Men trots vår internationellt sett höga levnadsstandard är den goda bostaden ingen självklarhet för alla.

Med utgångspunkt i delegationens uppdrag kring romers villkor i samhället har vi formulerat följande mål för det bostadspolitiska området;

Romer ska ha en bostadsstandard som överensstämmer med genomsnittlig standard i riket.

Diskriminering av romer hos allmännyttiga och privata bostadsbolag ska upphöra.

Diskriminering av romer vid köp av lägenheter i t.ex. bostadsrättsföreningar ska upphöra.

Vräkning av romska barnfamiljer ska upphöra.

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

De kommunala bostadsbolagen och privata hyresvärdarna måste uppmärksamma de romska gruppernas förutsättningar. I kommuner med många romska invånare bör man arbeta med en samhällsplanering som analyserar problemen och underlättar romernas möjligheter att stabilisera sin ekonomi för att kunna hitta långsiktiga lösningar.

Eftersom bostadsproblemen hör så tätt samman med arbetsmarknadsfrågorna bör kommunernas handläggare arbeta med helheten, alternativt i nära samordning mellan olika enheter. Samordningen gynnar också möjligheterna till stabil skolgång för barnen, vilket underlättas om familjerna har ett tryggt boende.

Det bör också finnas förutsättningar för projektering av nya typer av bostäder lämpliga för generationsboende.

Omfattande strukturella förändringar på den svenska bostadsmarknaden kan få konsekvenser för svaga grupper dit många romer hör. Vilka effekter förändringar inom allmännyttan, av förmed-

lingssystemen, förskjutningar mellan olika upplåtelseformer och så vidare 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.

Institutet för bostads- och urbanforskning i Gävle, del av Uppsala universitet, bedriver forskning om migration och etniska relationer med inriktning på boende och urbana frågor. Ett forskningsprogram med rubriken "Mångfaldens dilemma: Etnisk integration och segregation i staden" får programstöd från FAS, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

Vi föreslår därför att ett uppdrag att genomföra en studie om romers bostadssituation i Sverige med förslag till åtgärder ges till Institutet för bostads- och urbanforskning. Studien ska belysa eventuella samband mellan segregation och diskriminering.

10 Rätt till hälsa och social välfärd

Våra förslag: Delegationen föreslår att samtliga sex förslag som Statens folkhälsoinstitut presenterat till åtgärder för att förebygga ohälsa och främja hälsa bland de nationella minoriteterna genomförs och att man i samband därmed beaktar delegationens tillägg.

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.

Delegationen föreslår att de förslag Socialstyrelsen lägger i sin rapport Interkulturellt socialt arbete genomförs och att delegationens särskilda kommentarer därvid beaktas.

Rätten till hälsa är vital för människors värdighet och för vår förmåga att tillvarata våra rättigheter. Rätten till hälsa omnämns i många internationella traktater, såsom FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, kvinno- och rasdiskrimineringskonventionerna, barnkonventionen liksom i regionala traktater i Europa, Amerika och Afrika.

Rätten till hälsa omfattar rätten att kontrollera sin hälsa och kropp, sexuell och reproduktiv frihet, och rätten att vara fri från kränkningar, såsom rätten att vara fri från tortyr, eller att utsättas för medicinsk behandling utan samtycke. Rättigheten är nära förbunden med och beroende av andra ekonomiska och sociala rättigheter, såsom rätten 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. Dessa och andra rättigheter är integrerade

komponenter i rätten till hälsa. Rätten till hälsa har, i motsats till flera andra rättigheter, inget exakt innehåll. Staten ska inte garantera att människor är friska, däremot staten skyldig att göra sådana prioriteringar att människors hälsa främjas. Detta innebär dock inte att rättigheten saknar rättsligt bindande element. Mer specifikt handlar det om rätten att få tillgång till vård, varor och tjänster som är nödvändiga för förverkligandet av bästa möjliga hälsa för individen. Vården, varorna och tjänsterna ska respektera medicinsk etik och vara kulturellt lämpliga, det vill säga tillhandahållas med respekt för individen med avseende till exempel på minoritetstillhörighet. Hälsa- och sjukvårdssystemet ska ge alla lika möjligheter och garantera frihet från diskriminering.

10.1 Svensk lag och folkhälsopolitik

1 kap. 2 § i regeringsformen stadfäster bland annat att

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Utöver regeringsformen finns bestämmelser i Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:753) och i den fastslagna folkhälsopolitiken. Hälsa- och sjukvårdslagen ger landstinget ansvar för hälso- och sjukvården, dvs. åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Lagen anger även i § 2 att målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.

Kommunerna har genom socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för kommuninnevärnans välfärd med tyngdpunkt på den sociala hälsan och i arbetsmiljölagen anger man de grundläggande kraven i arbetsmiljöarbetet.

Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Enligt Statens folkhälsoinstituts hemsida handlar folkhälsa om allt från individens egna val och vanor till strukturella faktorer som yttre miljöer och demokratiska rättigheter i samhället där bl.a. utanförskapet ses som ett hot mot individens hälsa.

Folkhälsopolitiken omfattar totalt elva målområden, bl.a. delaktighet och inflytande i samhället, ekonomiska och sociala förutsättningar, barn och ungas uppväxtvillkor, hälsofrämjande hälso- och sjukvård, fysisk aktivitet och matvanor.

10.1.1 Studier om romers hälsa

Hälsosituationen för romer i Sverige har endast belysts i ett fåtal rapporter från 1960-talet och framåt.

I Ds 1997:49 *Romer i Sverige – tillsammans i förändring* finns ett avsnitt om hälsa. I rapporten konstateras att många sjukdomstillstånd hos den romska befolkningen kan sättas i samband med den utsatta situation som många lever i med utanförskap, arbetslöshet, passivisering, äldre romers sviter efter boende i tält och husvagnar mm. Bland romer som bott länge i Sverige uppgavs många vara förtidspensionärer. Av rapporten framgår att det allmänt, i alla åldersgrupper, inom den romska befolkningen finns ett utbrett och omfattande bruk av mediciner. Man konstaterade också att de romska barnen inte alltid får den hälso- och sjukvård som de behövde p.g.a. bristande information till familjerna och många romers utanförskap. Vidare uppmärksammades ohälsan bland romer som suttit i koncentrationsläger och ohälsan hos de nyanlända romerna från forna Jugoslavien.

Underlaget till rapporten om romernas hälsa var till stora delar hämtat från rapporten *Romer i Sverige – en situationsbeskrivning* som togs fram av dåvarande Statens invandrarverk och Nordiska zigenarrådet 1996. Dessa fakta kompletterades med erfarenheter som inhämtats av arbetsgruppen genom möten med romer.

I *Romer i Sverige – en situationsbeskrivning* hänvisas bland annat till socialläkare Takmans socialmedicinska studie som genomfördes 1962–65 och till rapporter 1989 och 1990 om finsk-romska barns hälsosituation. Detta betyder att mycket av den kunskapen som redovisas bygger på gamla uppgifter. Det är också uppgifter som inte baseras på hela gruppen romer i Sverige varför man får använda dem med försiktighet.

10.1.2 Statens folkhälsoinstituts kartläggning av nationella minoriteters hälsosituation

Statens folkhälsoinstitut redovisade 2010 en ny undersökning och enligt denna kvarstår många av de hälsoproblem som lyfts tidigare. *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?* är en redovisning av ett större regeringsuppdrag kring de nationella minoriteternas hälsosituation i relation till majoritetsbefolkningen. Kartläggningen av romernas hälsosituation gjordes genom fokusgruppsdiskussioner och individuella intervjuer och är alltså inte något representativt underlag men ger en del viktig kunskap. Den romska minoriteten har i stort ställt sig bakom rapportens resultat.

Statens folkhälsoinstitut sammanfattar att de romska gruppernas hälsosituation påverkas av deras livssituationer, som kännetecknas av hög arbetslöshet, utanförskap, maktlöshet och diskriminering. Dessa faktorer bidrar till ökade risker för ohälsa.

Av intervjuerna framgår det att det förekommer en hög alkoholkonsumtion bland framförallt män och ungdomar. Spelberoende, tablett- och drogmissbruk är ökande problem. Romska kvinnor upplever mycket stress, som förknippas med en hög arbetsbelastning i hemmet. Hjärt- och kärlsjukdomar, fysisk inaktivitet och en kosthållning med hög andel fett är vanligare förekommande bland romer än befolkningen i stort, enligt dem själva. En bristande kunskap om den romska kulturen bland hälso- och sjukvårdspersonal bidrar till misstro bland romerna, och detta kan i sin tur leda till att de avstår från att söka hjälp.

Från rapporten kan man bl.a. se att romerna betraktar god hälsa som en kollektiv erfarenhet där familjens välbefinnande står i centrum. De intervjuade betonade vikten av att familjen får vara frisk och ha en god ekonomi. Svårigheter som förhindrar god hälsa är dålig ekonomi, inget arbete, ingen ordentlig bostad och den oro och stress som detta medför. Hälsan blir en bristvara, nästan ouppnåbar för romer som grupp menar de intervjuade.

De viktigaste åtgärderna för att deras hälsosituation ska förbättras är enligt den romska gruppen tillgång till utbildning och arbete. Man uttrycker också en stor medvetenhet om hur det egna levnadssättet kan påverka hälsan. Både yngre och äldre talade om den traditionella matkulturen och fysisk inaktivitet som riskfaktorer för ohälsa. Särskilt kvinnorna var ovana vid fysisk aktivitet t.ex. i form av planerad friskvård.

När det gäller kontakterna med sjukvården fanns olika åsikter. Många upplever diskriminering genom att de ofta blir misstänkliggjorda och möts med liten tolerans och brist på respekt för den romska kulturen när t.ex. en stor släktgrupp samlats för att stötta och hjälpa en sjuk medlem och dennes familj. För att bli behandlade som "alla andra" väljer man ibland att inte avslöja sin identitet som rom.

Delegationens kommentar

Slutsatsen från Folkhälsoinstitutets rapport är att romers hälsosituation framförallt beror på en utsatt socioekonomisk situation. En förutsättning för bättre hälsa är att de strukturella problemen med romers ekonomiska och sociala marginalisering upphör. Den andra slutsatsen är att det finns ett tillitsproblem som behöver hanteras, genom att hälso- och sjukvården ökar sin kunskap om minoritetsrättigheter, och genom att romer på olika sätt får hjälp att bygga upp en tillit till hälso- och sjukvården.

10.1.3 Statens folkhälsoinstituts förslag till åtgärder

Statens folkhälsoinstitut lämnar sex förslag till åtgärder för att förebygga ohälsa och främja hälsa bland de nationella minoriteterna. Delegationen instämmer i och stödjer förslagen men gör vissa tillägg till några av dem.

1. Inrätta regionala kunskapscentra för nationella minoriteters hälsa.

Statens folkhälsoinstituts bedömning är att regionala kunskapscentra kan vara en bra modell för att samla in kunskap kring de nationella minoriteternas hälsosituation. Dessa centra bör ha resurser och möjligheter att tillgodose specifika behov hos respektive nationell minoritet. Man föreslår landstingen och Sveriges Kommuner och Landsting som samarbetspartner.

Delegationens kommentar

Delegationen menar att de regionala sekretariat som delegationen föreslår i kapitel 5. Regionala sekretariat bör involveras i kunskapsinsamlandet och att man måste tillförsäkra sig om romsk språk-

och kulturkompetens vid regionala kunskapscentra när sådana inrättas

2. Utbilda hälsokommunikatörer inom samtliga minoriteter.

Det framgår av Statens folkhälsoinstituts kartläggning att de nationella minoriteterna saknar hälsoupplýsning och även att myndigheter och personal inom hälso- och sjukvården saknar kunskaper om de nationella minoriteternas hälsosituation. Flera av de nationella minoriteterna har pekat på behovet av hälsoinformatörer. Hälsokommunikatörer finns i sjukvården som en förebyggande och hälsofrämjande insats, bl.a. i Skåne, Blekinge, Östergötland, Stockholm och Uppsala. I Malmö utbildades i början av 2000-talet ett antal hälsoinformatörer med utländsk bakgrund. Dessa arbetar aktivt i Malmö kommun med hälsofrämjande uppgifter och fungerar även som brobyggare mellan exempelvis besökare på vårdinrättningar och personal. Dock saknas det i Malmö hälsoinformatörer med romsk språk- och kulturbakgrund.

Statens folkhälsoinstitut föreslår att det inrättas tjänster som hälsokommunikatörer. Dessa bör rekryteras från respektive nationell minoritetsgrupp och deras uppgift bör vara att bl.a. tillhandahålla utbildning och hälsoupplýsning i sina respektive grupper samt fungera som brobyggare mellan majoritetssamhället och den nationella minoriteten. Hälsokommunikatörerna bör placeras vid de föreslagna regionala kunskapscentrumen.

Delegationens kommentar

Hälsokommunikatörer för den romska gruppen har enligt delegationens mening en stor betydelse bl.a. då det fortfarande finns ett stort antal romer som har svårigheter att tillgodogöra sig skriftlig information, och då romska hälsokommunikatörer skulle kunna fungera som brobyggare mellan romer och hälso- och sjukvården och därigenom bidra till att bygga upp en tillit. Delegationen anser att hälsokommunikatörerna aktivt ska samarbeta med de regionala sekretariat som delegationen föreslår under kapitel 5.

3. Utbilda myndighetspersoner om de nationella minoriteterna hälsa, levnadsvanor, livsvillkor och kultur.

Statens folkhälsoinstituts kartläggning visar att de nationella minoriteterna upplever att myndigheters personal saknar tillräckliga

kunskaper om de nationella minoriteternas hälsosituation och kultur, vilket medför brister i bemötandet särskilt inom hälso- och sjukvården. Det är därför angeläget att ge hälso- och sjukvårdens personal och andra tjänstemän utbildning för att säkerställa ett gott bemötande. Detta bör kopplas till Socialstyrelsens pågående arbete med utbildningsmaterial till personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten och ske i samverkan med bl.a. företrädare för de nationella minoriteterna. De myndigheter som omfattas av regeringsuppdraget att förstärka minoritetspolitiken föreslås få i uppdrag att utarbeta ett utbildningsmaterial inom sina respektive arbetsområden samt genomföra utbildningsinsatser för sina lokala och regionala målgrupper

Delegationens kommentar

Delegationen vill tillägga att utbildningsinsatserna bör genomföras i samverkan med och av de nationella minoriteterna. Utbildningar av liknande slag genomförs t.ex. av personal vid Romska informations- och kunskapscentra i Malmö.

Utbildningen bör fokusera såväl på myndigheternas minoritetspolitiska skyldigheter som på romers hälsosituation och kultur.

Delegationen har även i ett särskilt yttrande till Statens folkhälsoinstitut påpekat att det är nödvändigt att utvidga förslaget till att omfatta grundutbildningarna för berörda yrken i syfte att få en mer långsiktig effekt och djupare förankring av minoritetspolitikens olika perspektiv (Delegationen för romska frågor – yttrande 2010-04-12, Dnr. Ju 2006:10/2010/6). Detta kan samordnas med det förslag till utbildningsinsatser som Socialstyrelsen presenterar i sin rapport *Interkulturellt socialt arbete*, se avsnitt 10.2.2.

4. Utredningens möjligheter till kontinuerlig uppföljning av de nationella minoriteternas hälsosituation.

Hälsosituationen skiljer sig åt mellan de nationella minoriteterna och det saknas dessutom fullständig kunskap om situationen, till viss del beroende på datainsamlingsproblem. Statens folkhälsoinstitut föreslår därför att en arbetsgrupp med representanter från samtliga minoriteter och relevanta myndigheter får i uppdrag att ta fram lämpliga metoder för att hämta in data kring de nationella minoriteternas hälsosituation.

Delegationens kommentar

I ett yttrande till Statens folkhälsoinstitut (Delegationen för romska frågor – yttrande 2010-02-04, Dnr Ju 2006:10/2010/6) påpekade delegationens ledamot i projektets referensgrupp att ett antal specifika hälsofrågor inte tagits upp i kartläggningen men dessa har likväl betydelse för bedömningen av behovet av åtgärder för att förbättra hälsan inom den romska minoriteten. Frågorna har undantagslöst väckts av romer i olika sammanhang. Det har betonats att de är känsliga och därmed svårhanterliga, men det är angeläget att finna lösningar, förändringar och stödåtgärder. Det rör sig om:

Generationskillnader – det finns anledning att anta att det finns skillnader mellan olika generationer när det gäller aspekter på begreppet hälsa. För att få en mer nyanserad bild av situationen behövs att man i kommande studier gör det möjligt att skilja ut olika åldersgrupper.

Sviter från ett kringresande liv – med hänsyn till att det dröjde in på 1970-talet innan den romska minoriteten tilläts bli bofasta fullt ut kan det antas att det finns romer vars hälsosituation påverkats negativt av det kringresande livet. Bl.a. köldskador, reumatiska åkommor och andra effekter av brist på tillgång till hälso- och sjukvård samt även möjligheterna till en balanserad kost.

Klädkulturens effekter – i den grupp som benämns finska romer bär många kvinnor av tradition en kjol som är mycket tung. Detta innebär att många av dessa kvinnor redan i unga år får ryggbesvär och andra belastningsskador.

Renlighetskultur och hälsa – sexualitet och underlivssjukdomar är mycket känsliga ämnen för många romer. Studier som berör detta måste genomföras i nära samverkan med och av romer. Det är möjligt att det finns ett samband med vanor och sedvänjor inom renlighetskulturen och oönskade hälsoeffekter vilka i första hand kan påverka kvinnor och unga romer.

Barnäktenskapets konsekvenser – FN:s barnkonvention sätter gränsen för barn från 0–18 år. Med den definitionen av barn kan man konstatera att barnäktenskap är en realitet att beakta bland romer. Kunskaper om vilka konsekvenser detta kan få för framförallt unga flickor är mycket begränsad. Även här spelar förhållandet att frågor

om sexualitet är känsliga eller direkt tabubelagda i en del romska miljöer in.

Kusingiften – Det finns visserligen inte någon statistik att stödja sig på men det är inte ovanligt att frågan om kusingiften kommer upp. Det ger upphov till oro bland romer att släktskap mellan föräldrar kan påverka barnens hälsa.

Tandhälsa – det finns uppgifter om att en stor andel av de äldre romerna har tandproteser. Det finns anledning att närmare se på om det finns en relation mellan munhygien och tandhälsa.

5. *Beakta barn och ungdom samt äldre tillhörande de nationella minoriteterna i den ordinarie verksamheten.*

Statens folkhälsoinstitut påpekar att barn och ungdomar har rätt till bästa möjliga fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. Studier om livssituationen för barn tillhörande nationella minoriteter visar att de ofta är utsatta för diskriminering och mobbning på grund av sin etniska identitet. Andra studier visar att en del av barnen inte når utbildningsmålen vilket är allvarligt eftersom utbildning är viktig för hälsan.

Kartläggningen visar också att andelen äldre i åldersgruppen 65–84 år ökar och till och med är högre i minoritetsgrupperna än i den svenska befolkningen som helhet. Åldrandet medför olika påfrestningar bland annat att man glömmer sitt inlärd språk. Det leder till ett ökat behov av äldreomsorgspersonal som talar modersmålet.

Barn och unga samt äldre som tillhör de nationella minoriteterna utgör prioriterade målgrupper som såväl Statens folkhälsoinstitut som andra berörda myndigheter bör beakta i sin ordinarie verksamhet. Statens folkhälsoinstitut föreslår att samtliga myndigheter som fått regeringsuppdraget kring förstärkning av minoritetspolitiken särskilt beaktar frågor som rör barn, unga och äldre.

Delegationens kommentar

Delegationen hänvisar till några av de frågor som vi redovisat under punkt 4 ovan som särskilt rör barn och unga. Den grupp som benämns finska romer och som är bosatta i förvaltningsområdena har genom Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) möjlighet till äldreomsorg och förskola på finska. Det

kan finnas anledning för kommuner med ett stort antal romer att se över möjligheterna till att anställa personal inom såväl äldreomsorg som barnomsorg med romsk språk- och kulturbakgrund. Härvid borde kommunerna kunna utnyttja det bidrag till kompetenshöjande utbildningsinsatser som delegationen föreslår i kapitel 7.

6. Tillsätt en utredning om tvärssektoriellt arbete med nationella minoritetsfrågor

Arbetet med nationella minoriteter är utspritt mellan skilda aktörer på olika nivåer och det saknas en övergripande modell för arbetet med nationella minoritetsfrågor enligt Statens folkhälsoinstitut. Det finns därför behov av samlade åtgärder och samverkan mellan olika aktörer för att främja hälsosituationen och livsvillkoren för de nationella minoriteterna. För att effektivisera arbetet och underlätta samverkan mellan olika aktörer är det nödvändigt att de nationella minoriteterna är delaktiga i hela processen. De nationella minoriteterna bör via sina organisationer informeras, konsulteras, involveras, stödjas och samrådas med i frågor som rör dem.

Statens folkhälsoinstitut föreslår att en lämplig myndighet ges i uppdrag att utreda hur arbetet med nationella minoritetsfrågor bäst kan bedrivas. Mer specifikt bör utredningen dels undersöka möjligheterna till en samlad strategi för arbetet med nationella minoritetsfrågor, dels utveckla en modell för arbete med nationella minoritetsfrågor tvärssektoriellt. Denna utredningen kan samordnas med den föreslagna utredningen i punkt 1 ovan.

Delegationens kommentar

Bristen på samordning och en övergripande modell för arbetet med nationella minoritetsfrågor har uppmärksammats av delegationen. Statens folkhälsoinstituts förslag har många likheter med Socialstyrelsens förslag om ett nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete, se avsnitt 10.2.3. Socialstyrelsen efterlyser också mer samverkan mellan olika myndigheter på samtliga nivåer i samhället. Delegationens förslag om en nationell strategi för romernas rättigheter är just en sådan modell för att på alla nivåer i samhället kunna arbeta med och samverka om den romska minoritetens situation.

10.1.4 Delegationens övervägande

Den bild som tecknas av den romska minoritetens hälsosituation i Statens folkhälsoinstituts kartläggning kan bekräftas av delegationens erfarenheter. Delegationen för romska frågor har, i sina kontakter med romska företrädare och tjänstemän i kommunerna, fått många bekräftelser på att hälsotillståndet i dag fortfarande är dåligt bland många romer, både avseende fysisk och psykisk hälsa. Sjukskrivningar, stor tablettkonsumtion, drogmissbruk, depressioner, diskriminering och utsatthet, reumatism, hjärtproblem m.m. uppges vara vanligt förekommande. Inom den nyanlända gruppen från forna Jugoslavien finns många romer som har obearbetade traumatiska upplevelser från kriget och från sin tid på flykt. Det har gjorts kartläggningar i några kommuner av den romska situationen – bl.a. har delegationen stött en förstudie om romernas situation i Västerås stad (2009) och en i Malmö stad (2008).

Kvinnors hälsosituation

Företrädare för romska kvinnoorganisationer uppger också att det finns ett stort mörkertal när det gäller romska flickors, kvinnors och barns ohälsa och att behovet av stöd och vård är stort. Romska kvinnor bildar tidigt familj vilket försvårar möjligheten till utbildning. Våldsutsatta kvinnor får inte adekvat hjälp, bl.a. saknas personal som talar romani eller tillgång till tolk. Det finns endast en kvinnojour som är specialiserad för romska kvinnor som ligger i Stockholmsområdet. Som den enda romska kvinnojouren i landet tvingas man söka bistå även kvinnor i övriga landet, vilket är svårt att göra på distans och inte blir lättare av att romska kvinnor avvisas från vanliga kvinnojouren på grund av sin etniska tillhörighet, vilket har förekommit. Just situationen för våldsutsatta kvinnor som tillhör nationella minoriteter har undersökts av Statens folkhälsoinstitut som har ett regeringsuppdrag för att undersöka hur dessa bemöts och stöds av offentliga myndigheter.

När det gäller romska kvinnor uppges att våld mot romska kvinnor existerar på likadant sätt och lika mycket som inom andra sociala eller etniska grupper. Man säger dock att diskriminering och sociala problem kan öka risken för våldshandlingar (Statens folkhälsoinstitut 2008).

Rapporten ser också att det finns risk för marginalisering och utanförskap även inom den romska gruppen. Den traditionella, romska familjestrukturen karakteriseras av ett hierarkiskt, kollektivt mönster, där kvinnan är underordnad mannen och de yngsta kvinnorna är längst ned i hierarkin.

De våldutsatta romska kvinnorna kan dock vara speciellt utsatta på grund av att de har svårare att söka hjälp, lita på myndigheter eller få adekvat hjälp och information. Några av de intervjuade romska kvinnorna rapporterade om fördomsfulla attityder och uttalanden mot minoritetsgrupperna från handläggare inom socialtjänst och polis/rättsväsende. För romer finns en ständigt närvarande historisk erfarenhet av diskriminering från olika myndighetsutövare som påverkar inställningen till svenska myndigheter och majoritetsbefolkningen.

Delegationen har stött projekt i syfte att utveckla metoder för att främja romers livsvillkor. Ett projekt i Staffanstorps kommun som berör just hälsoområdet syftar till att förebygga drogmissbruk bland romska ungdomar. Romska föräldrar i Staffanstorps kommun utbildas i COPE-metoden för att bli goda förebilder för sina barn och kunna hantera problematiken kring drogmissbrukande barn. Ett annat är det av delegationen initierade och stöttade romska informations- och kunskapscentrat i Kirseberg, (Malmö stad 2010), där en medarbetare utbildades för att kunna delta i Statens folkhälsoinstituts kartläggning av den romska minoritetens hälsa. I Västmanlands, Södermanlands och Örebro län har man byggt upp ett gemensamt nätverk för erfarenhetsutbyte i syfte att främja romernas hälso- och livssituation. Den Västeråsstudie som nämns ovan och som stöddes av delegationen tillkom som en del av detta arbete. Delegationen har också stött ett projekt i Vänersborg som syftade till att erbjuda äldre romer en möjlighet till social samvaro och stimulans genom att anställa en resursperson för romska äldre vid "träffpunkt Torpa" (Vänersborgs kommun 2010).

Våra erfarenheter från de projekt som omnämns här liksom från andra projekt och initiativ vi stött är entydiga; Romer verksamma i olika samhällsfunktioner bygger broar mellan majoritet och minoritet. De lotsar romer till olika samhällsfunktioner och bidrar till ökad förståelse för romer i synnerhet på den egna arbetsplatsen.

Lika entydigt är den sårbarheten som följer av projektformen, bristen på långsiktighet, risken för omprioritering när projektmedlen är förbrukade eller när projekttiden går ut.

Andra projekt som berör romer och hälsa har initierats och drivs av romska organisationer med stöd från olika myndigheter. Till exempel har Romska ungdomsförbundet genomfört flera hälsofrämjande projekt som riktats till ungdomar. Ett har med stöd från Statens folkhälsoinstitut syftat till att motverka spelberoende bland romska ungdomar.

Därutöver har Uppsala kommun i samarbete med Institutionen för hälsovetenskap vid Uppsala Universitet genomfört ett antal projekt för att främja romska kvinnors hälsa. Vid Akademiska sjukhuset i Uppsala har man initierat möten med romer för att diskutera bemötandefrågor inom hälso- och sjukvården ur ett romskt perspektiv.

Delegationens uppgift under de tre första åren inkluderade att stimulera till metodutveckling och bidra till erfarenhetsutbyte. Tiden och resurserna har räckt till för att starta och genomföra ett begränsat antal projekt, men knappast att utvärdera dem eller kunna bygga upp en erfarenhetsbank. Det arbetet behöver finna en fortsättning. De av Statens folkhälsoinstitut föreslagna regionala kunskapscentra skulle i samverkan med delegationens föreslagna regionala sekretariat kunna få i uppdrag att fortsätta arbetet med att utvärdera genomförda projekt och definiera samt sprida kunskap om bra metoder när det gäller kommunalt och regionalt arbete med romers hälsa.

10.1.5 Delegationens ställningstagande

Delegationen föreslår att samtliga sex förslag som Statens folkhälsoinstitut presenterat till åtgärder för att förebygga ohälsa och främja hälsa bland de nationella minoriteterna genomförs och att man i samband därmed beaktar delegationens tillägg.

Delegationen ställer sig bakom Statens folkhälsoinstituts förslag – dock med de tillägg och synpunkter som delegationen omnämnt under respektive förslag. Det är angeläget att understryka att det finns stora olikheter mellan de olika nationella minoriteternas hälsosituation. Den romska minoriteten befinner sig i en särdeles utsatt situation avseende utbildning, arbete, bostad och diskriminering – allt faktorer som starkt inverkar på hälsotillståndet. För att förbättra den romska minoritetens hälsotillstånd måste alltså åtgärder inom övriga områden också vidtas. Frågan om hälsosituationen för den romska gruppen kan inte skiljas från övriga frågor och kan

inte enbart behandlas för sig. Ett tvärsektorielt samarbete och samverkan mellan olika myndigheter måste till. Den av delegationen föreslagna strategin för romer är en sådan modell för ett långsiktigt, uthålligt och målinriktat reformarbete.

De förslag som Statens folkhälsoinstitut lägger i sin rapport om de nationella minoriteternas hälsosituation överensstämmer i huvudsak med de rekommendationer som finns med i en rapport om romers hälsosituation i södra Europa 2009, framtagen med anslag från EU (Fundación Secretariado Gitano 2009). Där föreslår man också tvärsektorielt arbete och prioritering av ungdomars situation samt fortsatt datainsamling och analys av hälsofrågorna.

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.

Den bild vi sammantaget fått av hälsosituationen inom den romska minoriteten gör att vi bedömer att behov finns för en särskild studie av romska kvinnors hälsosituation. I detta sammanhang vill vi upprepa vårt tidigare påpekande om att det är angeläget att generationsskillnader uppmärksammas särskilt.

10.2 Social välfärd

Grundlagen fastslår i Regeringsformen (1 kap. 2 §) att

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Begreppet välfärd kan ses som en samlande benämning på människors levnadsförhållanden, och då inte enbart på de ekonomiska förhållandena och endast på de områden som kan påverkas genom politiska beslut. Det är omöjligt att fastställa vad välfärd är eller vad "det goda livet" är eftersom det finns en uppsjö av föreställningar om vad som är det ideala samhället eller tillståndet. 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 ojämnt fördelad

välfärd – och som välfärdsstaten har ansvar för att förebygga och lösa genom sina institutioner, lagar och förordningar.

Den romska minoritetens levnadsvillkor är, som konstaterats, betydligt sämre i flera avseenden; bostad, hälsa, arbete, utbildning, delaktighet – än vad den är för majoritetssamhället. Unga romer har inte samma förutsättningar som andra när det gäller inträde på arbetsmarknaden eller tillgång till bostäder eftersom de fortfarande i hög grad möts av fördomar och diskrimineras. Bristen på utbildning är ytterligare en faktor som försvårar inträdet på arbetsmarknaden. Många romska barn får inte samma utbildningsförutsättningar som andra barn – detta påverkar kommande generationers framtida försörjning och delaktighet i samhället. Sammantaget är romernas möjlighet till ekonomisk och social jämlikhet sämre än för andra grupper. Det är en marginaliserad och utsatt grupp som i mångt och mycket därför hänvisas till samhällets stöd för sin ekonomiska och sociala trygghet. Vi har i flera kapitel i detta betänkande pekat på samhällets ansvar för den situation romerna nu befinner sig i. Jämför 3.3 Romers historia i Sverige, kapitel 4 Marginalisering – en konsekvens av antiziganism och bakgrundsbeskrivningen i kapitel 14 Försoning.

10.2.1 Socialtjänsten

Socialtjänstlagen (2001:453) slår fast i 1 kap. 1 § att målet med socialtjänsten är att den på demokratins och solidaritetens grund ska främja individernas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser och verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Individ- och familjomsorg

Individ- och familjomsorgen (IFO) inom kommunerna hanterar flera olika uppgifter i socialtjänsten, bl.a. insatser till barn och unga, insatser till missbrukare samt ekonomiskt bistånd, individ- och familjomsorgen utgör samhällets yttersta skyddsnet för män-

niskor vilkas behov inte tillgodoses på annat sätt. Den är en funktion som följer av socialtjänstlagens bestämmelser om dels kommunens yttersta ansvar, dels rätten till bistånd. En av de vanligaste orsakerna till att människor kommer i kontakt med socialtjänstens individ- och familjeomsorg är behovet av ekonomiskt bistånd. Individ- och familjeomsorgens uppdrag är att bidra till att deras brukare kan lämna sin situation av relativ fattigdom och beroende av ekonomiskt stöd, till förmån för självförsörjning genom arbete, generella studiestöd eller adekvata socialförsäkringsförmåner.

Det finns såväl strukturella som individuella skäl till att människor behöver ekonomiskt bistånd. En av de viktigaste faktorerna är läget på arbetsmarknaden. För dem som inte etablerat sig på arbetsmarknaden och därför inte kvalificerat sig för olika socialförsäkringar kan ekonomiskt bistånd vara den enda utvägen vid arbetslöshet eller sjukdom. Hit hör många i den romska gruppen. Många av dem finns dessutom kvar i bidragsmottagandet under lång tid, trots att avsikten med ekonomiskt bistånd är att under en kortare tid stödja individer i en svår situation. Det långvariga biståndsmottagandet är problematiskt av flera skäl. Förutom de individuella svårigheter som det innebär att leva under knappa ekonomiska omständigheter under lång tid finns det andra problem. Ju längre tid en person mottar bistånd desto svårare är det att komma ur det, enligt Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 2006b, s. 122). Särskilt för yngre personer gäller att ju yngre de är desto större risk för långvarigt bistånd. Personer med låg utbildning riskerar hamna i långvarigt biståndstagande mer än personer med hög utbildning. Ungdomar som lämnar grundskolan med låga eller ofullständiga betyg har också en ökad risk för att få problem i vuxen ålder och hamna i kriminalitet och missbruk. Situationen för unga vuxna generellt sett har belysts i flera rapport, bl.a. *Social rapport 2010* (Socialstyrelsen 2010b) och *Unga vuxna utanför* (SOU 2003:92). Romska ungdomar med bristfällig utbildning och som inte kommit in på arbetsmarknaden befinner sig i ett särskilt utsatt läge. Att de dessutom kanske vuxit upp i familjer som under en lång tid erhållit ekonomiskt bistånd förbättrar inte deras utgångsläge. Ungdomsstyrelsens intervjustudie (2009) belyser särskilt deras situation.

Det handlar alltså om att finna åtgärder som bryter behovet av ekonomiskt bistånd. De åtgärder som delegationen föreslår under de övriga kapitlen syftar till att bryta utanförskapet och marginali-

sering och öka möjligheterna till full delaktighet och självförsörjning.

Ramkonventionen öppnar upp för möjligheten till positiv särbehandling för att uppfylla kraven på fullständig jämlikhet. Denna möjlighet bör prövas inom socialtjänsten eller av socialtjänsten i samverkan med andra myndigheter. Bristen på romska förebilder och kompetens har påtalats i bl.a. kapitel 7 Rätt till utbildning. För en bättre grund och kontinuitet i arbetet efterfrågas ofta professionella romer som stöd i svårare ärenden. I flera kommuner har man anställt brobyggare som framförallt arbetat inom skolans område, men i flera fall även som brobyggare mellan skola, familj och socialtjänst. Även de utbildade behandlingsassistenterna kan ge stöd och legitimitet i samarbete med socialtjänsten och klienten. Utöver dem finns enskilda romska aktivister och religiösa och kulturella ledare som kan fungera som brobyggare i ärenden. Delegationens förslag om bl.a. kompetenshöjande utbildningsinsatser för anställd personal med romsk språk- och kulturbakgrund tar fasta på denna möjlighet till positiv särbehandling som ramkonventionen öppnar för.

Socialtjänstens arbete med romska familjer

I arbetet med romska familjer har kommunernas socialtjänster under de senaste decennierna haft olika modeller att nå familjerna och få bättre resultat i arbetet. Den insats som varat längst var den familjepedagogiska verksamheten mellan 1971 och 1980-talets mitt. Kommuner kunde söka statsbidrag från Socialstyrelsen och arbetet fungerade som komplement till ordinarie socialtjänstverksamhet. Familjepedagogarbetet omfattade även då aktuella flyktinggrupper. Syftet med arbetet var att överbrygga informations- och sociala klyftorna mellan grupperna och samhället. Man ville även höja samhällets kulturkompetens och förebygga kulturkonflikter. Arbetets grund var ett helhetsperspektiv på gruppens behov och problem och man arbetade både med individ- och gruppinsatser. Arbetet innebar respekt för kulturell integritet med fokus på egenmakt.

Enligt en slutrapport från Stockholms socialförvaltning (1984) innebar arbetet med romerna inte bara ett möte mellan majoritet och minoritet utan under arbetets gång omvärderade de romska gruppernas värderingar av tjänstemän i kommunen. Familjepedagogerna, som hade olika utbildningar och bakgrund, utvecklade

des tillsammans med respektive grupp till kulturtolkare och brobyggare.

Som mest omfattade detta familjepedagogiska arbetet ett tiotal kommuner i hela landet. I arbetet ingick arbetsmarknadsåtgärder, vuxenutbildningsinsatser och initiativ från romerna.

Arbetet med familjepedagogisk verksamhet upphörde successivt efter det att statsbidraget från Socialstyrelsen togs bort och ansvaret för romernas stödbehov återgick till den ordinarie socialtjänsten i kommunerna.

Bristande kunskap om den romska gruppens situation

Trots att det finns en utbredd uppfattning, både hos socialtjänsten och romerna, att romska ärenden är ofta förekommande inom socialtjänsten finns det knappt någon aktuell samlad dokumentation om hjälpbehovet, t.ex. hur romerna ser det eller hur myndigheterna uppfattar situationen. Centrum för multietnisk forskning har i rapporten *En inventering av forskning av romer i Sverige* (Palosuo 2009:23) sammanställt den aktuella forskningen och en hel del uppsatser som skrivits om romer och romernas situation. Man noterar att "frågor med negativ klang ("eländesforskning") har fått mer uppmärksamhet än frågor som kan förknippas med något positivt". Trots detta är det svårt att få en bild från socialtjänstområdet. Hur ser romska familjers levnadsförhållanden ut? Får romska familjer den hjälp de har rätt till från samhällets olika institutioner? Är hjälpen till hjälp, är den anpassad till familjernas behov? Vilka är de vanligaste kontakterna med myndigheter? Hur fungerar kommunikationen i dessa ärenden?

Socialtjänstens handläggning sker utifrån individens behov och problem. Verksamheterna är organiserade efter olika målområden, såsom ekonomi, barn- och ungdom, missbruk m.m. Romska familjer kan vara stora och de flesta lever i gemenskap med släkten vilket ger möjlighet till social trygghet på olika sätt. Familjemedlemmars enskilda problem är ofta släktens gemensamma frågor, med de äldre, föräldrar, mor- och farföräldrar, som absoluta auktoriteter. Det finns ett antal konkreta problem som många romska familjer stöter på i sina kontakter med socialtjänsten, bland dessa hör bemötandefrågor, problem kring ekonomiskt bistånd och problem med samverkan.

Bemötandefrågor

Delegationen för romska frågor har genom sina kontakter med kommunerna i Sverige erfarit att romerna upplever att det finns oklarheter i romernas möten med socialtjänsten när man söker bistånd och ekonomiskt stöd. I socialtjänstens möte med romska familjer polariseras olika värden och världar tydligt och samhällets regelsystem kolliderar med de romska gruppernas olika syn på livet, familjen och värderingar runt dessa.

Många tjänstemän har bristande kunskaper om de romska gruppernas system, seder och bruk. Inte sällan upplevs de som en motsägelse för en regelenlig handläggning av ärenden. Rutiner och kommunikation som sker på myndighetsspråk försvårar möjligheterna till konstruktivt arbete med familjerna och klienten står alltid i beroendeförhållande till handläggaren. I Finland finns sedan tidigare goda erfarenheter av en handbok om möten och samarbete mellan myndigheter inom vuxenutbildning, arbetsmarknad och romer. Som en del av delegationens metodutvecklingsarbete beslöts att – i samarbete med Uppsala kommun inom ramen för ett ESF-projekt – arbeta om och anpassa det finska materialet till svenska förhållanden. Det finns nu ett grundmaterial till en svensk version av en handbok med inriktning mot vuxenutbildning och arbetsmarknad och materialet har överlämnats till enheten för minoritetsfrågor vid Länsstyrelsen i Stockholms län.

Delegationen för romska frågor har inte tillräckligt underlag för att bedöma hur användbar en handbok kan bli för myndighetspersonal i Sverige. Att den fungerar bra i Finland kan till viss del bero på att de romska grupperna i Finland är mer enhetliga än i Sverige. Det finns onekligen behov av råd och anvisningar kring hur man arbetar i kontakterna med romska klienter och kunskaps-höjande insatser till personalen kan även göras på andra sätt, vilket Socialstyrelsens rapport *Interkulturellt socialt arbete* (2010c) visar.

Påtagligt många romer vittnar om diskriminering och fördomar i mötet med socialtjänsten. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering rapport av ett regeringsuppdrag kring diskriminering av romer i Sverige (DO 2004) illustrerar problematiken. I rapporten konstaterar man att diskriminering av romer är tydlig i bostadsfrågor, utbildning och arbetsmarknad, samt hos statliga och kommunala myndigheter. DO-rapporten visar att romer har lågt förtroende för myndigheter och det gäller särskilt socialtjänsten.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd beviljas om man inte kan få sin försörjning på annat sätt. Rätten till bistånd är förenad med krav på att individen ställer sig till arbetsmarknadens förfogande och medverkar i en planering som utförs av kommunens socialtjänst. Ekonomiskt bistånd ska ge en skälig levnadsnivå och består av försörjningsstöd och stöd för livsföringen i övrigt. I försörjningsstöd ingår riksnormen och skäliga kostnader för vanliga behov utanför riksnormen. Vad som är skäligt för vissa behov preciseras i riksnormen för försörjningsstöd, dvs. kostnader som beräknas vara någorlunda lika för alla – kostnader för mat, kläder och hygien. Kostnader för boende och en del andra behov där variationen kan vara stor, ligger utanför riksnormen. Om kostnaderna är skäliga räknas de in i behovet av ekonomiskt bistånd. Prövningen av ekonomiskt bistånd ska vara individuell och ta hänsyn till omständigheterna i det specifika fallet. Kommunens socialtjänst kan t.ex. beräkna beloppen i riksnormen till en högre eller lägre nivå om det finns särskilda skäl.

Det ekonomiska biståndet räknas utifrån individens aktuella situation. Ett av fundamenten i ett romskt liv är det kollektiva, som bekräftelse för den romska identiteten men även som skydd mot omvärlden. Detta kollektiva omfattar t.ex. den enskildes skyldighet och vilja att hjälpa andra familjemedlemmar ekonomiskt, även om det är till nackdel för ens egen livssituation. Andra områden för konflikt kan vara boendet där det i olika faser av livet finns romska regler och sedvänjor. Sederna skiljer sig från grupp till grupp, men kan hamna på kollisionskurs med socialtjänstens normer för bistånd. Ett annat problem är att erhålla bidrag till den traditionella klädedräkt som vissa grupper använder och som är ett krav för att inte hamna utanför gruppen.

Vistelsebegreppet är en av socialtjänstens grunder för ekonomiskt bistånd. Som vistelsekommun räknas oftast den kommun där personen har sitt permanenta boende. Kommunernas bedömning av vistelsebegreppet¹ kan få negativa konsekvenser för romska

¹ Frågan om vistelsebegreppet har behandlats i den s.k. vistelseutredningen (*Ingen får vara Svartepetter – Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten*, SOU 2009:38) som har lämnat förslag på en rad ändringar och kompletteringar av socialtjänstlagen för att förtydliga kommunernas ansvar i de olika situationerna. Den enskilda människans behov av stöd och hjälp ska komma i förgrunden och ansvarsfrågorna ska lösas utan att tid och kraft behöver läggas på tvister mellan kommunerna.

familjer. Orsakerna till temporära byten av boende kan för en rom vara nödvändig i vissa livssituationer.

I bedömningarna av försörjningsstödet finns en risk för att socialtjänstens uppfattning om skäligen kostnader för t.ex. kläder kan komma på kollisionskurs med den nationella minoritetens rätt till sin kultur och Sveriges förpliktelse att stödja och främja kulturen.

Samverkan

Samverkan mellan socialtjänsten och andra myndigheter kompliceras av gränsdragningar för frågor om legitimitet, sekretess, professionalism och personligt engagemang.

Personer med bristfällig utbildning och få eller inga erfarenheter från arbetsmarknaden, utan några sociala försäkringar, har det sämsta utgångsläget för att hitta arbete i dag. Socialtjänsten har skyldighet att tillsammans med Arbetsförmedlingen arbeta aktivt med arbetsförmågebedömningar och arbetsrehabiliteringsåtgärder för att bekämpa ökad arbetslöshet och utanförskap. De flesta som uppbär ekonomiskt bistånd deltar i någon slags arbetsmarknadsåtgärder. I dag arbetar socialtjänsten mer och mer med liknande uppgifter som arbetsförmedlarna. Inom socialtjänsten finns dock en diskussion om inte dessa åtgärder, istället för att hjälpa klienten till arbete, kan leda till en fortsatt utestängning från den och samhällsdeltagandet (Forsberg 2004). Utan hänsyn till de romska klienternas speciella situation med fördomar och diskriminering förutsätts romerna följa samma arbetsökarprogram som andra.

Ekonomiska neddragningar innebär för vissa kommuner mindre resurser till det förebyggande och bredare sociala arbetet. De riktade uppdragen, som kommunerna i dag använder sig av, är tydliga men ger ringa utrymme för reflektion eller dialog tjänstemän emellan eller mellan handläggaren och klienten.

Situationen för barn och ungdomar

I flertal rapporter som Delegationen för romska frågor mottagit från landets kommuner har man särskilt uppmärksammat romska barnens skolgång och skolfrånvaro. Även i kommunkontakter har detta lyfts som ett stort problem.

Skolproblem och frånvaron är en av de vanligaste anmälningsorsakerna till socialtjänsten när det gäller romska barn. Frånvaron, menar man från skolhåll, beror på mobbning och föräldrarnas bristande kunskap om skolan. Flickornas frånvaro på högstadiet sägs bero på att de ska lära sig att sköta ett hem. Pojkarna sägs hamna i bråk och skolkar. Det talas mindre om trakasserier och kränkningar som är kopplade till skolans okunskap och fördomar om romer och romska föräldrarnas rädsla för att vad som kan hända barnen i skolans miljö.

I många kommuner förs en diskussion om var skolproblemen hör hemma. Skolan använder de arenor som man förfogar över, utvecklingssamtal och elevkonferenser. Dessa möten sker i skolan. Samtalen upplevs ofta av romska familjer som uddlösa eftersom de upplever skolans värld och problemlösningar långt ifrån familjernas vardag. Skolan har inte helhetsperspektiv på familjen utan man fokuserar på den enskilda elevens situation. Situationen har ibland lett till att barnen omhändertagits av socialtjänsten.

År 2005 uppmärksammade Regeringens råd för romska frågor Socialstyrelsen på att de upplevde att allt fler romska barn omhändertogs för vård enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). De var också oroliga för att barnen placerades i icke-romska miljöer. Socialstyrelsen genomförde därför en utredning i syfte att öka kunskapen om socialtjänstens arbete med romska barn och så långt som möjligt svara på frågan om allt fler romska barn omhändertogs för vård enligt LVU.

Socialstyrelsens kartläggning omfattade romska barn omhändertagna under åren 2004 och 2005 (Socialstyrelsen 2006a). Även om statistiska uppgifterna saknades bedömde utredarna efter samtal med romska representanter och kommunala tjänstemän att kartläggningen kunde ge en någorlunda tillförlitlig bild.

Utredningen gjordes via en enkätundersökning, granskning av utredningar och länsrättens domar rörande de romska barn som omhändertagits för vård och intervjuer med socialtjänstens personal i utvalda kommuner. Företrädare för de romska organisationerna som ingick i referensgruppen intervjuades också om problematiken. Referensgruppen gav också synpunkter under arbetets gång.

Utredningen hade fokus bl.a. kring följande

- Känner socialtjänsten till barnets rättigheter att behålla kontakten med sin kulturella och etniska bakgrund när de placeras för vård?
- Placeras romska barn i en romsk miljö när det blir nödvändigt med ett omhändertagande?
- Finns det hinder mot placerade barn i romska miljöer, som t.ex. brist på lämpliga familjehem?
- Finns det kompetens i socialtjänsten att handlägga dessa frågor?

Utredarna fann att i de fall man beslutat om omhändertagande hade barnen varit föremål för flera utredningar och omfattande insatser som ekonomisk bistånd, boende, stödsamtal m.m. innan insatser med stöd av LVU blev aktuella. I de granskade fallen bedömde Socialstyrelsen att det fanns en saklig grund för socialnämnderna att ansöka om LVU. Av granskningen framgår även att socialtjänstens personal ger uttryck för att vara något avvaktande med att ingripa till romska barns skydd.

Socialstyrelsen hade flera kritiska synpunkter på socialtjänstens kunskaper och förhållningssätt till barnens rätt att bibehålla och utveckla sin romska identitet. Bristerna handlade framförallt om att de omhändertagna barnen ofta placerades i icke-romska familjer där de inte kunde tala och utveckla sitt modersmål, ett klart brott mot deras rättigheter. Endast en av de intervjuade kommunerna kände till romernas minoritetsstatus och hade låtit den kunskapen påverka det sociala arbetet med romska familjer.

Socialstyrelsen menar därför att i arbetet med romska barn bör socialtjänsten utveckla ett mer nätverksorienterat arbetsätt. Det kan handla om att få en mer heltäckande bild av barnet eller att genom nätverket få en större samarbetsallians så att insatserna fullföljs. I nätverket kan det också finnas en resursperson som på olika sätt kan stötta barn och föräldrar. Genom ett aktivt nätverksarbete kan också förutsättningarna för att hitta ett romskt familjehem öka. Ytterligare en slutsats från Socialstyrelsen var att varje kommun och stadsdel bör ta ett övergripande ansvar för att höja personalens kunskap om Sveriges nationella minoriteter och vad det konkret kan innebära i arbetet med romer. Det innebär att exempelvis socialtjänsten behöver utbildning i vad minoritetsstatus innebär och hur det kan påverka det sociala arbetet.

Situationen för de äldre

Hos de flesta romska grupperna finns, precis som i majoritets-samhället, äldre familjemedlemmar som behöver vård eller hjälp i hemmet. När behovet av hjälp uppstår löser många romska familjer detta genom att en dotter eller en annan nära anhörig sköter den äldre. Detta bidrar till en isolering inom den egna gruppen och försvårar de redan utsatta kvinnornas möjlighet till att komma ut på arbetsmarknaden eller gå en utbildning.

I Vänersborgs kommun (2010) har man som tidigare nämnts bedrivit ett projekt i äldreomsorgen med stöd från Delegationen för romska frågor. I Torpaområdet där det bor cirka 50 romska familjer har man skapat en träffpunkt för äldre i en lägenhet. Syftet är att ge de äldre stimulans och social samvaro och samtidigt ge anhöriga möjlighet till stöd och avlastning.

Genom att ha personal med romsk bakgrund och kunskap i språket har man kunnat söka upp familjer och informera om träffpunkten. Besökarna har erbjudits tolkhjälp och transport till träffpunktslokalen. Verksamheten har även omfattat anhörigstöd. Träffpunkten har blivit en mötesplats dit man återvänder, en kommunal ersättning för möten på torg och caféer i andra kulturer.

I familjer där de gamla tas om hand av släkten får kommuner förfrågningar om anställningsvillkor för anhörigvårdare. Där detta har tillämpats fungerar det som en trygghet för både familjerna och de gamla. De gamla kan fortsätta leva trygga i släktens vård och en i familjen får inkomst av arbetet. Det kan innebära en trygg inkomst för de kvinnor som är vårdare men också en begränsning i och med att de blir låsta till hemmen dygnet runt.

Många romska familjer ser det som helt otänkbart att släppa in någon vårdare utifrån för att ta hand om en äldre släkting. Dels på grund av de motsättningar som finns mellan majoritets- och minoritetsvärlden, dels på grund av olika regler och sedvänjor som måste följas i romska familjer, exempelvis när det gäller renlighet. Det kan vara svårt för en icke-rom att ta till sig dessa sedvänjor i praktiken. Därtill kommer också äldreomsorgen organisation, som ibland innebär att många olika vårdare tjänstgör hemma hos den äldre med risk för informationsmissar.

Delegationen anser att det är viktigt att de som anställs som anhörigvårdare, som oftast är kvinnor, får utbildning för uppgiften.

För en del finsk-romska äldre öppnas nu en möjlighet till vård på nya villkor i och med de finska förvaltningsområden som ger

kommunerna en skyldighet att ordna äldreomsorg där finska språket talas. Det är inte tillfredsställande att denna minoritetsrättighet inte är tillgänglig för den romska minoriteten i övrigt, vilket hänger samman med romani chibis status som icke-territoriellt språk. Vi återkommer till den frågan i kapitlet 11, Rätt till språk.

10.2.2 Socialstyrelsens rapport Interkulturellt socialt arbete

I sitt regleringsbrev för 2009 fick Socialstyrelsen i uppdrag att beskriva hur socialtjänstens individ- och familjeomsorg arbetar med brukare där kulturell bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket eller bristande kunskaper om det svenska samhället utgör en utmaning för verksamheten. I uppdraget ingick även att undersöka de nationella minoriteternas behov av stöd och insatser samt lämna på hur individ- och familjeomsorgsarbetet kan utvecklas.

Socialstyrelsen överlämnade en rapport i juni 2010, *Interkulturellt socialt arbete*, där man identifierar hinder och framgångsfaktorer för en likvärdig individ och familjeomsorg samt ett antal förslag till förbättringar och verksamhetsutveckling.

Behovet av ett interkulturellt arbetssätt inom individ- och familjeomsorgen, IFO, bottnar i att utrikes födda är starkt överrepresenterade inom nästan alla IFO:s verksamhetsgrenar. Det saknas specifika uppgifter för att avgöra om även de nationella minoriteterna är överrepresenterade, men enligt rapporten finns inget som tyder på detta men man påpekar att de grupper där minoritetstillhörigheten sammanfaller med andra omständigheter ökar deras sårbarhet. Sådana omständigheter är nationella minoriteter som nyligen migrerat eller som lever i utanförskap samt de som både nyligen migrerat och lever i utanförskap. Socialstyrelsen konstaterar att många romer inte har samma förutsättningar som andra när det gäller t.ex. delaktighet på arbets- och bostadsmarknaden eftersom de fortfarande i hög grad bemöts med fördomar och diskriminering. Många romska barn har dessutom inte samma utbildningsförutsättningar som andra barn vilket påverkar deras framtida försörjning och delaktighet i samhället.

I följande redogörelse kommer vi fokusera på vad rapporten kommer fram till avseende nationella minoriteter och då framför allt den romska minoriteten.

Socialstyrelsen kommer fram till följande tre slutsatser:

1. Det behövs kunskap om specifika aspekter som kan ha betydelse för förståelsen av den enskilde brukarens behov – här nämns bl.a. rättigheter och villkor för nationella minoriteter, strukturell diskriminering m.m.

2. Det finns en rad hinder för brukare med utländsk och minoritetsbakgrund för att de ska erhålla en likvärdig vård och omsorg. En del av dessa hinder har samband med strukturella förhållanden som ligger utanför IFO:s, och i många fall kommunernas ansvar, dvs. förhållanden som leder till att brukare blir beroende av bistånd.

3. Det krävs åtgärder i kommunerna som rör resursfördelning, anpassning efter behov samt kunskap, kompetens och medvetenhet för att personer med utländsk bakgrund och minoritetsbakgrund ska erhålla en likvärdig IFO. Det krävs att kommunerna och IFO:

- kartlägger behov och resurser i området,
- organiserar tjänsterna utifrån brukares behov
- anpassar metodvalen till varje brukare utifrån en helhetssyn
- ger tydlig information på lätt svenska och olika språk om möjligheter och rättigheter till hjälp och service
- vid behov kan erbjuda väl kvalificerad tolk och personal med goda kunskaper att arbeta via tolk
- utvecklar en lärande organisation
- ökar kunskapen genom systematisk och strukturerad lokal uppföljning
- bedriver kunskaps- och kompetensutveckling
- samverkar med och tar vara på de resurser som närsamhället, nätverk samt minoriteters egna organisationer kan erbjuda samt
- verkar för en blandad personalsammansättning.

Därutöver behövs ett utvecklat samarbete i form av nätverk på regional nivå och samarbete mellan kommuner.

Kunskapen om de specifika aspekterna för varje individ

Socialstyrelsens rapport för en intressant diskussion om huruvida den etniska eller kulturella mångfalden har någon särskild betydelse för IFO. Den centrala frågan som ställs är vilken betydelse som ska tillmätas socialarbetarens respektive brukarens etniska tillhörighet i förhållande till brukarens individuella identitet, livssituation och önskemål. Socialarbetarens förhållningssätt kan ha olika inriktningar beroende på om han eller hon väljer att låta likheter eller skillnader komma i förgrunden. Det finns två synsätt här. Ett assimilationsperspektiv där likhetstänkande och generellt inriktade insatser tar avstånd från särbehandling och särskilda behov uppmärksammas för lite som står i motsats till att man överbetonar det specifika på bekostnad av det allmänmänskliga. Både ett likformighetsperspektiv och ett perspektiv som överbetonar skillnader kan få diskriminerande effekter.

Det krävs kunskap och medvetenhet om det specifika men framförallt krävs det att man är medveten om sin etnocentrism – hur ens egna kulturella referensramar påverkar ens sätt att tänka och tolka när man arbetar interkulturellt. Majoritetsbefolkningen tar ofta sin egen etniska identitet för given medan exempelvis minoritetsgrupper ständigt uppmärksammas på sitt ”annorlundaskap”. Brukarens erfarenheter, till exempel av såväl individuell diskriminering som strukturell diskriminering och de konsekvenser de medför måste vara en del i IFO:s förståelse och analys av den enskildes situation. IFO måste ha kunskap om de särskilda rättigheter som tillfaller nationella minoriteter och även känna till deras historiska bakgrund och aktuella situation som kan ha betydelse för bemötandet och förståelsen i kontakten med IFO och i IFO:s bedömningar om behov och beslut om insatser. En del av den romska gruppen kan dessutom ha en dubbel sårbarhet, både som flykting och nationell minoritet.

Socialstyrelsen identifierar olika hinder när det gäller IFO:s arbete med personer med en annan kulturbakgrund än den svenska. Hindren återfinns på olika nivåer – på samhällsnivån, inom IFO:s organisation och verksamhet, hos den individuella socialarbetaren och några är gemensamma i mötet med brukaren. De övergripande strukturella hindren som ligger utanför IFO:s möjligheter att påverka men vars konsekvenser IFO måste hantera, handlar om situationen på arbetsmarknaden, bostadssituationen, brister inom psykiatri m.m.

Socialstyrelsen pekar ut fyra grupper av hinder och utmaning.

1. Tillgänglighet och utbud

Inom denna grupp finns bristen på kunskap om vilken hjälp man kan få på IFO, men även bristen på information på relevanta språk. Socialstyrelsen poängterar särskilt svårigheterna att uppfylla de nationella minoriteternas särskilda rättigheter om IFO inte känner till minoritetstillhörigheten. Därigenom finns det en risk att specifika problem inte uppmärksammas eller tas på allvar. Ofta saknas det kunskap om romernas situation och utanförskap – till exempel inser IFO alltför sällan graden av utsatthet hos romska kvinnor som många gånger undviker att söka stöd hos socialtjänsten. Företrädare för minoriteterna pekar också i rapporten på att det finns ett problematiskt osynliggörande respektive en överdriven fokusering av minoritetsbakgrunden. Riskerna finns också att IFO alltför ensidigt fokuserar på individen och därmed inte har förståelse eller tar hänsyn till kollektiva och kulturella dimensioner i individens tillhörighet och identitet.

Tillgänglighet handlar också om tillit och förtroende för IFO. Flera aspekter påverkar graden av tillit, brukaren är generellt sett i underläge gentemot IFO som har makten att fatta avgörande beslut. Lika viktigt är bristen på förtroende för IFO. Just bristen på förtroende eller misstro gentemot myndigheten är en fråga som ofta förekommer när det gäller den romska minoriteten. Det långvariga utanförskapet och marginaliseringen som ett resultat av just maktutövning leder till en stark misstro att myndigheten inte förstår den romska gruppens livsvillkor m.m. Socialstyrelsen pekar också på den misstro som är riktad mot brukaren – en ömsesidig förstärkande misstro som försvårar relationerna mellan brukare och IFO.

2. Brist på kommunikation och insatser på olika språk

Det saknas information och tillgång till tolk bl.a. på de nationella minoritetsspråken. Det är inte heller alltid man får den tolkhjälp man har rätt till – IFO kanske anser att man behärskar svenska tillräckligt bra. Riskerna finns också att tolkarna inte har tillräcklig kompetens inom det område de ska tolka eller inte är tillräckligt professionella. Vad gäller tillgången till skriftlig information på

exempelvis romani chib nämner inte rapporten detta. Delegationen vill påpeka att det är viktigt att se till att det finns information på samtliga varieteter av romani chib, men också understryka att det inte alltid fungerar med enbart skriftlig information då det finns ett antal romer som inte fullt ut kan tillgodogöra sig skriftlig information.

3. Kunskap, insikt och förhållningssätt

Ett av hindren är bristen på kunskap om interkulturellt arbete och metodutveckling och kunskapsstöd i hur man arbetar interkulturellt. Det behövs utrymme för att diskutera värderingar, bemötande, etnocentrism och maktaspekter. En viktig aspekt är också diskriminering – enligt rapporten finns det en självkritik inom IFO att det förekommer både dold och öppen diskriminering som bl.a. kan härledas till skillnader i värderingsfrågor, fördomar och resurser. Brukarna har pekat på det kan finnas ett godtycke hos handläggarna, exempel på detta är olika toleransnivåer och bedömningar av ”svenska” familjer och familjer med annan bakgrund. Även begränsade resurser och prioritering kan påverka bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd för familjer med många barn. På en övergripande nivå menar brukarorganisationerna att det finns avgörande skillnader mellan olika kommuner och deras bedömningar – i en kommun kan en åtgärd eller insats ses som en ren formalitet medan samma insats inte beviljas i en annan. Det ska göras en individuell behovsprövning enligt Socialtjänstlagen, men här brister det enligt brukarföreträdarna. IFO bedömer och beslutar rutinmässigt och utan flexibilitet och visar en avoghet mot ”särlosningar” i synnerhet om de tar hänsyn till personens kollektiva och kulturella identitet.

Det finns kunskapsbrister om de nationella minoriteternas rättigheter och vad de innebär. Detta kan leda till att de nationella minoriteterna inte får stöd och hjälp att behålla sin kultur, tradition och språk i majoritetssamhället och inte heller att fullt ut delta i samhället på likvärdiga villkor. Rapporten pekar också på den förändrade rörligheten för den romska gruppen inom EU och EU-medborgares rätt till bistånd samt behovet av ökad kompetens om socialtjänstens skyldigheter i det avseendet.

4. Kommunala regelverk och strukturer

Det finns enligt rapporten brister i samverkan samt vad gäller resursfördelning i kommunerna. Det är inte alltid kommunen tar hänsyn till att samtal och handläggningar kan ta betydligt mer tid med en del brukare med utländsk bakgrund. Det kan behövas tolk och översättningar av dokument fler möten för information och utredning än i "normalfallet". Det saknas basinformation på alla språk. När det gäller rätten till ekonomiskt bistånd ser man bara individen lösryckt ur familjen, sammanhanget och helheten. Människors kulturella och rituella behov tenderar att falla ur bilden, dels som en effekt av föreställningen att alla ska behandlas lika, dels av osäkerhet om huruvida "kultur" hämmar eller främjar integration och anpassning till livet i Sverige.

10.2.3 Socialstyrelsens förslag till åtgärder med delegationens kommentarer

1. Behov av basinformation på nationell nivå

Socialstyrelsen föreslår att regeringen tydliggör olika centrala myndigheters och organisationers ansvar för att ta fram och uppdatera basinformation om socialtjänsten på olika språk samt på lätt-svenska. Den centrala basinformationen kan användas som grund för lokalt anpassad information.

Delegationens kommentar

Delegationen vill påpeka att man när man översätter basinformationen till romani chib även behöver se till att den finns på flera varieteter. Vi vill också understryka att skriftlig information inte alltid är tillräcklig – det finns inom den romska gruppen ett antal som saknar tillräcklig läs- och skrivkunnighet, vare sig på svenska eller på romani chib, för att tillgodogöra sig skriftlig information. Det kan därför behövas riktade muntliga informationsinsatser till denna grupp, och man bör samråda med den romska lokala minoriteten om hur man på bästa sätt når ut med sådan information.

2. Samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete

Socialstyrelsen föreslår att regeringen skapar förutsättningar för ett nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete samt ställer tydliga krav på berörda myndigheters ansvar och samverkan inom området.

Det finns bl.a. behov av samlad strukturerad kunskap, översikter av forskningsresultat, stöd för kunskapsutveckling och en systematisk överblick över relevant litteratur samt kompletterande läromedel och en samordning mellan forskning, fortbildning/vidareutbildning.

Interkulturellt socialt arbete berör inte enbart IFO. Stora personalgrupper utanför IFO kan ha nytta av det samordnade kompetensstödet. Socialstyrelsen pekar ut skolans elevhälsa, den kommunala fritidssektorn och även den ideella sektorn. Det finns även en överlappning mellan socialt arbete och hälso- och sjukvårdande arbete.

Delegationens kommentar

Delegationen vill betona behovet av en interkulturell pedagogisk inriktning även i skolan och menar att förslaget kan breddas till att omfatta ytterligare personalkategorier, t.ex. hela skolvärlden. Det finns flera insikter och redogörelser i Socialstyrelsens rapport som har bäring på förhållanden i skolvärlden i relationen mellan elever, lärare, skola-familj exempelvis. Andra tjänstemän som kan ha nytta av hur man arbetar interkulturellt är exempelvis tjänstemän på försäkringskassa, arbetsförmedling, medborgarkontor m.fl.

10.2.4 Delegationens överväganden

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. De förändringar av romernas villkor i samhället som följer av våra förslag ska förbättra romernas sociala välfärd och därmed minska behovet av till exempel ekonomiskt bistånd. Den sociala välfärden följer av insatser för rätten till utbildning, arbete, bostad, språk, kultur, delaktighet och inflytande – inte av en reformering av socialtjänsten.

Det resonemang vi för här leder oss fram till att nu 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 finner därför ingen anledning att lägga särskilda förslag i denna del men föreslår att de förslag Socialstyrelsen lägger i *Interkulturellt socialt arbete* genomförs och att delegationens särskilda kommentarer därvid beaktas.

11 Rätt till språk

Våra förslag: Delegationen föreslår en revidering av lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk så att romani chib får en formellt lika stark ställning som de tre territoriella minoritetsspråken finska, samiska och meänkieli.

Den romska språkvården vid Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) byggs ut med ytterligare åtminstone två tjänster.

I tillägg till sitt uppdrag att se över högskoleutbildningar i de nationella minoritetsspråken får Högskoleverket i uppdrag att se över forskningen i dessa språk, särskilt romani chib.

Kammarkollegiet ges i uppdrag att tillsammans med Tolk- och översättarinstitutet utreda vilka särskilda insatser som behövs för att inrätta ett auktorisationsprov för översättare och tolkar i romani chib och vilka utbildningsinsatser som blir nödvändiga för att romska tolkar och översättare ska ha förutsättningar att klara provet.

Ett statsbidrag införs för kortare studier i romani chib enligt samma modell som idag finns för kortare studier i alfabetisering i samiska.

Revitaliseringsinsatser för de romska varieteterna svensk resanderomani och kaale ska särskilt stödjas.

Alla stater har offentliga, statsbärande språk, ofta kallade nationalspråk, vare sig de är lagreglerade eller inte. I många länder kan mer än ett språk ha den ställningen. Exempelvis i Finland är både finska och svenska nationalspråk enligt grundlagens 17 §. Att ett språk har denna ställning som statsbärande språk innebär i allmänhet att det talas i alla offentliga sammanhang, att alla lagar och förordningar är skrivna på språket, att språket dominerar i utbildningsväsendet, talas i domstolar och vid förvaltningsmyndigheter.

Vid sidan av statsbärande språk kan det finnas ytterligare nationella språk i ett land, dvs. officiellt erkända, lagligt skyddade minoritetsspråk. I Sverige finns sex sådana språk: de fem nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska, vilka Sverige erkänt genom ratificeringen av den europeiska minoritetsspråkstadgan 1999, samt det svenska teckenspråket som har särskilt skydd i språklagen (SFS 2009:600).

Termen *minoritetsspråk* används ibland i vidare betydelse, ”språk som talas av en minoritet i landet”, oavsett om det har lagskydd eller ej. Stora svenska minoritetsspråk i den bemärkelsen är t.ex. arabiska, persiska och kurdiska. I detta betänkande används dock ordet *minoritetsspråk* enbart om officiellt erkända minoritetsspråk.

Internationell rätt säger inget i sig om språks officiella status, men däremot om att var och en har rätten att få tala sitt språk. Till att börja med ska allmänna mänskliga rättigheter tolkas minoritetssensitivt. Så har också skett i fall från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, i Ballantyne m.fl. mot Kanada. I fallen vänder sig några personer som tillhör den engelsktalande gruppen i Quebec till kommittén med klagomål på myndigheterna i Quebec. De menar att myndigheterna förvägrar dem deras minoritetsrättigheter enligt artikel 27, och deras rätt att yttra sig fritt. Artikel 27 i den internationella konventionen för civila och politiska rättigheter ger personer som tillhör en minoritet rätt att använda sitt språk i gemenskap med andra medlemmar av minoriteten. De hade satt upp skyltar i kommersiellt syfte på engelska över sina butiker, men den regionala lagstiftningen tillät enbart skyltar på franska. Kommittén konstaterar att det inte är en kränkning av artikel 27, eftersom de engelsktalande är i majoritet i Kanada. Däremot anser den att det är en kränkning av yttrandefriheten att inte få uttrycka sig på sitt modersmål och att inte få sätta upp skyltar på språket.

Minoritetsspecifika språkrättigheter tar sig flera uttryck. FN:s deklaration om minoriteters rättigheter ålägger staterna att se till att personer som tillhör minoriteter har adekvata möjligheter att lära sig sitt modersmål eller att få undervisning på sitt modersmål. Europarådets konventioner, dvs. ramkonventionen och språkstadgan, innehåller också en rad rättigheter som är knutna till modersmålsanvändning.

En viktig ingrediens i minoritetsspråksstadgan är att den uppmanar staterna att offentligt erkänna minoritetsspråken. Vad som menas med minoritetsspråk anges också i konventionen, som

skiljer på *landsdelsspråk* (regionala minoritetsspråk) och *territoriellt obundna språk*. Ett territoriellt obundet språk används av en grupp medborgare i ett land och avviker från det eller de språk som används av landets övriga befolkning, men det kan inte knytas till en bestämd geografisk del av landet. Ett sådant språk har enligt minoritetsspråksstadgan färre rättigheter knutna till sig än regionala minoritetsspråk.

11.1 Romani chib är skyddat i svensk lag

Rätten till romani chib – eller *romska* med en enklare benämning – för de romer som lever i Sverige är alltså numera reglerad i lag. Språklagen (SFS 2009:600) anger romani chib som ett av de fem nationella minoritetsspråken (7 §), och att det allmänna har ett särskilt ansvar att skydda och främja dessa språk (8 §). Vidare anges i 14 och 15 §§ rätten för den som tillhör en nationell minoritet att ”lära sig, utveckla och använda sitt minoritetsspråk” och *det allmännas* ansvar för den enskildes tillgång till språk. Med det allmännas verksamhet avses enligt utredningen *Värna språken* (SOU 2008:26) ”offentlig verksamhet som utövas genom staten, primärkommunerna och landstingen” (s. 218).

7 § De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

8 § Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken.

[...]

14 § Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Därutöver ska

1. den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket,

[...]

15 § Det allmänna ansvarar för att den enskilde ges tillgång till språk enligt 14 §.

Rätten till romani chib finns också inskriven i 2 § i Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724). Den lagen reglerar dock främst så kallade förvaltningsområden, dvs. kommuner där nationella minoriteter ges ett utvidgat inflytande. Sådana kommuner finns i dag för de nationella minoritetsspråken

finska, samiska och meänkieli. Dessa tre språk är alltså s.k. landsdels- eller minoritetsspråk och har en starkare ställning än jiddisch och romani chib, för vilka inga förvaltningsområden utpekats. Lagen ger också en särställning för samiska och finska; talare av dessa språk – oavsett om de bor i ett förvaltningsområde eller ej – har rätt att använda dem i kontakter med Riksdagens ombudsmän och i skriftliga kontakter med Justitiekanslern, JK, Försäkringskassan, Skatteverket och Diskrimineringsombudsmannen. Det gäller dock bara när talaren av språket är part i ärendet. Den fjärde paragrafen i lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk har också räckvidd för romani chib:

4 § [...]Det allmänna ska även i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.

Den svenska minoritetslagstiftningen för de fem nationella minoritetsspråken går tillbaka på Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:2 respektive SÖ 2000:3). Sverige ratificerade dessa dokument 1999 och de trädde i kraft 2000. Romani chib, liksom jiddisch, gavs då status av ett icke territoriellt bundet minoritetsspråk med en lägre och mer allmän skyddsnivå än territoriella minoritetsspråk.

Enligt ramkonventionen har personer som tillhör en minoritet rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, muntligt och skriftligt. De har också rätt att använda sitt efternamn och förnamn på minoritetsspråket och rätt till officiellt erkännande av namnen där det regleras i rättssystemet, exempelvis i namnlagar. Vidare har de också en rätt att sätta upp skyltar, inskriptioner och annan information av privat natur som kan ses av allmänheten.

Konventionen om minoritetsspråk från 1992 innehåller enbart rättigheter som är knutna till språk. Staterna som ratificerat konventionen ska erkänna att minoritetsspråken är en yttring av en kulturell rikedom och att det behövs aktiv handling för att bevara språken. Det ska uppmuntras till att minoritetsspråken används både privat och offentligt, skriftligt och muntligt. Utbildning i språken ska finnas på alla nivåer, för alla, även för dem som har andra modersmål än minoritetsspråken. Språkrättigheterna knyter

an till många samhällsområden och berör bland annat förskolor, skolor, universitet, undervisning i och på språken, rätt att tala sitt språk vid domstolar och förvaltningsmyndigheter, och att få svar på språket. De innefattar även medier och kultur, liksom ekonomiska och sociala frågor. Dit hör sjukhus och äldreboende, banker och anställningsavtal.

11.2 Europarådets rapportering behandlar främst landsdelsspråken

Europarådets expertkommitté för minoritetsspråksstadgan lämnar vart tredje år en rapport om läget för de nationella minoritetsspråken, åtföljd av rekommendationer från Europarådets ministerkommitté. Rapporten grundar sig på den rapportering som den svenska regeringen lämnar till Europarådet.

Den senaste rapporten från Europarådets expertkommitté är från maj 2009 (ECRML (2009) 3). I den uppmanar expertkommittén Sverige att förbättra modersmålsundervisningen i minoritetsspråk (s. 11). Man riktar en kraftfull uppmaning till svenska myndigheter att finna vägar att lösa bristen på modersmåls lärare i romani chib (s. 12). Man framhåller också som en uppgift av strategisk vikt att främja högskolestudier och forskning i romani chib. Därför önskar man att kontinuiteten ska säkras för den utbildning och forskning i romani chib som påbörjats vid Linköpings universitet (s. 13). Men huvuddelen av expertgruppens rapport ägnas samiska, finska och meänkieli. Det förklaras av att de genom sin ställning som landsdelsspråk har ett mycket starkare skydd av stadgan. I sin kommentar till rapporten lyfte Ministerkommittén fram sex prioriterade punkter, vilka endast gällde de tre landsdelsspråken finska, meänkieli och samiska.

11.3 Romani chib i Sverige har en lång historia

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.

En fördjupad studie av romani chib gjordes 2007 av Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) på uppdrag av regeringen (Bijvoet & Fraurud 2007). Den följande beskrivningen av romani chib i Sverige bygger i allt väsentligt på Språkrådets rapport. I studien konstateras att situationen för romskt språk skiljer sig på flera sätt från andra minoritetsspråk i Sverige. Till följd av romskans långa historia som minoritetsspråk i kontakt med olika europeiska majoritetsspråk – i Sverige har det talats åtminstone sedan 1500-talet – har språket utvecklat ett stort antal varieteter, varav flera också uppvisar intern variation. Även graden av språkbevarande hos talarna skiftar mycket, både mellan och inom de olika romska grupperna.

De olika varieteterna av romani chib är inte alltid sinsemellan fullt begripliga. Men romanitalare har ofta stor erfarenhet av mångspråkighet och har övat upp sin förmåga att uppfatta och anpassa sig till språk som inte är deras eget. Med träning och tillvänjning brukar därför talare av olika varieteter kunna göra sig förstådda med varandra. Man kan dra en försiktig och kanske inte helt lyckad parallell med de tre nordiska språken danska, norska och svenska – men den kan ändå göra situationen begriplig för dem som inget vet om den romska språkgemenskapen. På språkliga grunder kan de tre nordiska språken betraktas som ett enda språk. Talare av norska och svenska brukar inte ha svårt att förstå varandra, även om de får vara försiktiga med en del ord och uttryck och ibland tala lite långsammare. Talare av danska och svenska brukar inte förstå varandra omedelbart, men efter några dagars tillvänjning och anpassning från ömse håll brukar svensk-dansk kommunikation också fungera. På liknande sätt kan det förhålla sig med olika varieteter av romani chib. För barn som får undervisning i och på romani chib är det dock viktigt att varieteteten ligger nära deras modersmål.

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. Inte heller någon av varieteterna har en standardiserad skriftspråksnorm, även om det i vissa delar av Europa utvecklats gemensamma normer för stavning av t.ex. kelderash. 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.

Ytterligare ett karaktäristiskt drag för romani chib är, som framgått, att det är ett internationellt, gränsöverskridande språk. Romska talas i större eller mindre utsträckning i nästan alla Europas länder och i stora delar av övriga världen. Arbetet med att bevara och utveckla romani chib är alltså inte bara ett svenskt utan minst lika mycket ett europeiskt åtagande. Det kräver ett välutvecklat internationellt samarbete, t.ex. kring uppgifter som dokumentation av romskt språk, standardisering eller harmonisering av skriftspråkskonventioner, utveckling av lexikon, läromedel och andra språkliga hjälpmedel. Europarådet har i samarbete med Europeiskt forum för romer och resande tagit fram förslag till ramkursplan för romani chib (se kap. 7). Viktiga forskningscentrum för romskt språk och romsk kultur finns vid universitetet i Manchester och vid Karl Franzen-Universitet i Graz.

11.4 Talare av olika varieteter har olika behov

De olika romska varieteternas historia gör att talarna av dem kan ha delvis olika behov.

För vissa talare, särskilt bland s.k. nyanlända romer, är romani chib förstaspråk och modersmål. Dessa talare behöver lära sig, utveckla och använda romani chib på ungefär samma sätt som många andra invandrargrupper måste få tillgång till sina modersmål. För barnen är undervisning i och på romani chib viktigt inte bara för att stärka den romska identiteten och samhörigheten med romsk kultur. Det är också helt avgörande för den kognitiva, intellektuella och språkliga utvecklingen, såväl på romani chib som på svenska. (Den samlade språkvetenskapen är numera ense om att ett välutvecklat förstaspråk gynnar också utvecklingen av andra språk.) En språkpolitik som tillgodoser dessa gruppers intressen och rättigheter har alltså åtskilliga gemensamma drag med den som gäller för så kallade invandrarspråk. En säregenhet är dock att många av dessa romanitalare har modersmålsartade kunskaper i ytterligare ett språk, t.ex. ett serbokroatiskt språk. För barn kan det därför vara aktuellt med modersmålsundervisning i två språk.

Andra talare lever i vad som brukar kallas en diglossisituation, dvs. en situation där man behärskar två eller flera språk mycket väl, men använder dem vid olika tillfällen. Romani chib är i många fall deras modersmål, men deras svenska kan befinna sig på samma nivå. I sammanhang som är förknippade med familje- och vardagsliv, traditioner och den egna kulturen är det naturligt att använda romani chib; i sammanhang som innebär kontakt med majoritetssamhället blir språkvalet svenska. Språken har olika användningsområden. Språkanvändningen kan i och för sig fungera utan större problem för dessa romanitalare. Men det är viktigt för dem både att skaffa sig rika tillfällen att använda romani chib inom de traditionella domänerna, t.ex. i olika former av kulturverksamhet, och att utvidga användningen av romani chib till domäner där det traditionellt inte använts, t.ex. i tryckta medier, etermedier och sociala medier eller i vissa former av myndighetsutövning. Utvecklingen av skriftspråk kan här vara mycket centralt. En sådan domänutvidgning är nödvändig för att språket ska utvecklas vidare men också för att höja språkets status och för att stärka den romska identiteten.

För en tredje grupp talare är det romska språket starkt hotat. De har ett annat modersmål och förstaspråk, och deras kunskaper i romani chib kan vara mycket begränsade. Ibland kan de inte så mycket mer än enstaka ord och fraser som blandas in i deras svenska tal. Särskilt bland talare av kaale och resanderomani är detta ofta läget. De behöver revitalisera sitt romska språk. Det innebär arbete med dokumentation, ordlistor, studiecirkel och att skaffa sig tillfällen att tillsammans med andra talare av samma varietet diskutera sitt språk och dess historia. Man kan inte förvänta sig att dessa talare återtar romani chib som modersmål. Men framgångsrik revitalisering innebär att talarna avsevärt ökar sina kunskaper i och om språket, att det blir synligare i det svenska samhället och att det blir en självklarhet att föra vidare kunskaperna om språket till kommande generationer.

Det är i sig inte märkligt att de som talar romskt språk har olika behov. Det gäller också andra svenska minoritetsspråk som samiska eller meänkieli. Exempelvis sydsamiska är i stort behov av revitalisering (se *Att återta mitt språk* SOU 2006:19). Men i jämförelse med andra svenska minoritetsspråk uppvisar nog ändå romani chib den mest komplexa bilden. Också om man jämför den romska språkgemenskapen i andra länder med den i Sverige, framstår den svenska situationen som mer sammansatt. Den språkpolitik som

utvecklats i Finland för att stödja romani chib gäller exempelvis bara kaale, inte andra varieteter.

Den sammansatta språksituationen kan också göra det svårt för myndigheter och politiskt ansvariga att sätta sig in i vad som verkligen behövs för att stärka romani chib. Exempelvis kan det på en grundskola finnas några romska elever som talar arli som modersmål och har föräldrar som kommit till Sverige från Balkan, jämsides med andra romska elever som har finska som sitt starkaste språk men också har rätt till undervisning i och om kaale, ett språk som de bara kan lite grand av. Skolledningen måste inse att det kan behövas helt olika undervisning i romani chib för dessa två grupper.

Likaså är det svårt att bedöma effekten av generella insatser. Om Sverige exempelvis ratificerade den europeiska minoritetsspråkstadgan för romani chib på en starkare skyddsnivå, skulle resultatet kanske bli väldigt olika för talare av skilda varieteter.

11.5 Förslag för att stärka romani chib

Enligt Språkrådets studie 2007 är många romer mycket tillfredsställda med att deras språk har fått status som nationellt minoritetsspråk i Sverige. Många säger dock att det inte händer så mycket. Det gäller t.ex. kunskaperna om romska hos svenska myndigheter och de insatser för romskan som stat och kommuner gör.

För att romerna ska kunna göra bruk av sina rättigheter att "lära sig, utveckla och använda sitt nationella minoritetsspråk" behöver myndigheter och romer arbeta på bred front med en rad delvis brådskande uppgifter. Europarådets expertkommitté pekade alltså på modersmålsundervisning och nödvändigheten att snabbt göra något åt bristen på modersmåls lärare; man lyfte också fram vikten av högre utbildning och forskning i romani chib (se ovan). Språkrådets rapport lyfter fram etablering av romska som universitetsämne, ökat stöd för romska medier och utgivning av romsk litteratur samt språkvårdsinsatser av olika slag (s. 48–49). En övergripande fråga är i vad mån en ratificering av Europarådets minoritetsspråksstadga på en högre skyddsnivå för romani chib på ett allmänt plan skulle stärka språkets ställning. Denna fråga tas upp först bland förslagen nedan; därefter behandlas insatser på mer avgränsade områden.

11.5.1 Status och minoritetsspråksstadgan

När man talar om ett språks status kan man mena två saker. Dels kan man avse en formell status, reglerad i lagar och förordningar. Dels kan man syfta på språkets ställning i samhället i allmänhet, dess prestige och det värde det tillmäts.

Ett övergripande mål är att stärka romani chibs status på ett mer allmänt plan. Det finns alltid ett nära samband mellan ett språks allmänna status och talarnas socioekonomiska, politiska och kulturella ställning i landet. Mer precist brukar språksociologer hävda att tre faktorer, beroende av varandra, avgör ett språks status i denna bemärkelse: faktisk och frekvent användning i betydelsefulla sammanhang, attityder till språket samt politisk styrning genom olika typer av regleringar. Viktigast är den första faktorn och minst viktig den tredje.

Man kan exemplifiera detta resonemang: det hjälper inte att ge romani chib status som officiellt minoritetsspråk om språket aldrig hörs i populära tv-program med många tittare också bland majoritetsbefolkningen, om undervisningen i språket inte är ett givet inslag vid många ämneskonferenser ute i skolorna, om inte doktorsavhandlingar i eller om romani chib läggs fram på svenska universitet och uppmärksammas i medierna, om inte barnböcker på romani chib ligger framme på folkbiblioteken etc.

Men exemplet kan också formuleras positivt: om statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter åläggs att ha information på romani chib väl synlig på sina webbplatser, om ett universitet får i nationellt uppdrag att utveckla forskning i romani chib etc., ja då höjs språkets status, attityderna till det blir positivare och det blir lättare för talarna att bruka och hävda sitt språk i många olika sammanhang.

Mot denna allmänna bakgrund bör det övervägas om det är möjligt att lagstiftningsvägen stärka romskans formella status. En väg kunde vara att Sverige ratificerade den europeiska minoritetsspråksstadgan på en högre nivå för romani chib. Det skulle innebära att romani chib fick ställning som territoriellt minoritetsspråk i och med att en eller flera kommuner blev förvaltningsområden för språket.

De utvidgade rättigheter som då skulle bli aktuella framgår i princip av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724). Inom förvaltningsområdet skulle enskilda personer ha rätt att använda romani chib vid sina muntliga och skriftliga

kontakter med en förvaltningsmyndighet i ärenden som har anknytning till området (8 §).

Också utanför förvaltningsområdet skulle de ha denna rättighet om det finns personer som behärskar språket (8 §). Vid skriftliga kontakter med Justitiekanslern, Riksdagens ombudsman, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan och Skatteverket skulle samma rätt finnas. En part i mål i domstol skulle också ha rätt att använda romani chib om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet (15 §). Vidare skulle en förälder ha rätt att kräva förskoleplats för sina barn där hela eller delar av verksamheten bedrivs på romani chib (17 §). Likaså skulle romer kunna begära att få hela eller delar av äldreomsorgen på romani chib – det gäller också utanför förvaltningsområdet i den mån det finns personal som behärskar språket (18 §).

Man kan se både för- och nackdelar med detta förslag. Otvivelaktigt skulle det stärka romani chibs position i förvaltningsområdena. Särskilt viktig är kanske rätten till romska i förskoleverksamhet och delar av äldreomsorgen. Rättigheten att använda romani chib vid skriftliga kontakter med myndigheter framstår däremot som illusorisk. Eftersom romani chib saknar ett standardiserat skriftspråk har romer svårt att formulera sig på sitt eget språk i skrift. Rättigheten skulle troligen inte utnyttjas.

Ett särskilt problem är vilka kommuner som skulle utpekas som förvaltningsområde. I och för sig bor i flera svenska kommuner i dag så många romer att det är rimligt att hävda att kommunen skulle kunna vara förvaltningsområde, t.ex. Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg, Norrköping, Vänersborg, Trollhättan. Men romsk kultur i Sverige är knappast förknippad med särskilda kommuner och regioner, och det är inte så lätt att motivera varför romer i t.ex. Linköping, Södertälje och Landskrona inte skulle ha samma rättigheter som dem i Norrköping, Stockholm och Malmö. Det skulle därför vara en svår uppgift för regeringen att peka ut förvaltningsområden. Bättre vore antagligen om kommuner med stöd i 7 § i Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk själva anmäler att de vill bilda förvaltningsområde.

En annan väg är att pröva möjligheten att lagstiftningsvägen stärka romani chibs ställning genom att vidga den nuvarande ratificeringen av Europarådets minoritetsspråksstadga för romani chib utan att därför omratificera stadgan. Det skulle innebära att nya bestämmelser infördes i lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Rådets expertkommitté uppmanar i sin senaste rapport

de svenska myndigheterna att undersöka om sjukvård och äldre-
vård kunde vara ett område för vidgad ratificering (ECRML 2009
s. 10), detsamma kunde gälla barnomsorg och förskola. Också
andra förordningar kan tänkas. Romer kunde ha samma rätt som
samer och finnar att använda sitt språk i kontakter med Riksdagens
ombudsmän, liksom i domstolar i de fall de är part. Vidare vore det
möjligt att förordna att statliga myndigheter på sina webbplatser
ska ha lättåtkomlig, grundläggande information om sin verksamhet
på romani chib (och även andra minoritetsspråk); samma krav
kunde ställas på kommuner och landsting. (En sådan bestämmelse
skulle inte innebära att romer fick rätt att använda romskt språk i
myndighetskommunikation i allmänhet, men det skulle bidra starkt
till språkets synlighet.)

Delegationen anser att denna senare väg är bättre anpassad till
de faktiska behoven för romani chib. Den föreslår därför att lag om
nationella minoriteter och minoritetsspråk revideras så att romani
chib får lika stark ställning som de tre territoriella minoritets-
språken finska, samiska och meänkieli.

11.5.2 Modersmålsundervisning och modersmålsläroutbildning

Om romer ska kunna utnyttja sin rätt att ”lära sig, utveckla och
använda” sitt nationella minoritetsspråk är skolans moders-
målsundervisning, liksom utbildningen av modersmålslärare, helt
avgörande. Det har framgått ovan. Modersmålsundervisningen är
också en utbildningsfråga. Förslag i denna fråga behandlas därför i
kapitel 7, Rätt till utbildning. Placeringen av förslaget innebär inget
ställningstagande av delegationen. Det rör sig lika mycket om
rätten till språk som om rätten till utbildning. Av praktiska skäl
måste dock förslagen behandlas i ett sammanhang.

11.5.3 Högre utbildning och forskning

En av de mest angelägna frågorna för det romska språkets beva-
rande och utveckling är högre utbildning och forskning. Europa-
rådets expertkommitté har pekat ut detta som en strategisk
uppgift. Behovet av utbildning av modersmålslärare är stort, liksom
behovet av högskoleutbildning generellt i romska. För att undervis-

ningen i romska på sikt ska hålla godtagbar kvalitet måste den ha stöd i forskning.

I dag finns det nästan ingen forskning i romska. Bland annat den romska referensgruppen vid Språkrådet har uttryckt ett behov av forskning i jämförande grammatik och språkstrukturer för de olika varieteterna av romska i Sverige.

Linköpings universitet fick i slutet av 2006 ett treårigt uppdrag av Utbildningsdepartementet att utveckla och bygga upp högre utbildning inom romani chib med ett anslag om cirka 1,5 miljoner kronor årligen. Europarådets expertkommitté uppmanar i sin rapport svenska myndigheter att säkra kontinuiteten i detta program (ECRML 2009 s. 13). Universitetet erbjuder numera en kvällskurs på halvfart, Romani chib och romsk kultur, 15 hp.

Kursen vänder sig till alla som vill förvärva grundläggande kunskaper om och i språket romani chib och om den romska kulturen. Studenterna ska tillägnat sig en överblick över språkets historia, dialekter och nutida användning. De ska kunna relatera ord och uttryck i romani chib till romanitalares kultur och kunna analysera utvalda texter på romani chib. De ska också skaffa sig kunskaper om språkliga och kulturella uttryck i identitetskapande processer, med särskild tonvikt på musikens roll, samt om romsk historia och om manligt och kvinnligt i den romska kulturen. Kursen har maximalt 12 platser.

Det har varit svårt att rekrytera studenter till kursen. En viktig orsak är att romer som skulle vilja läsa kursen sällan har den formella behörigheten för högskolestudier. Det finns också oklarheter om målgruppen i första hand är romer som redan kan en del romani chib eller icke-romer som vill ha en introduktion till romsk kultur och romskt språk.

Det finns också ett grundläggande problem med konstruktionen: en halvfartskurs med ett tiotal deltagare ger inte ekonomiskt underlag för fast anställning av lärare och forskare. Den svenska högskolan är uppbyggd så att universiteten själva beslutar om vilka kurser som ska ges, och universiteten premieras ekonomiskt utifrån antal deltagare och studiepoäng. En kurs i romani chib som ska värderas efter dessa kriterier får sägas vara dömd att gå under. Det svenska universitetsväsendet har en struktur som systematiskt missgynnar romani chib som akademiskt ämne.

Man måste därför överväga en särskild ordning. Ett universitet eller en högskola i Sverige bör ges ett nationellt uppdrag att vara centrum för forskning och undervisning om romani chib. För detta

uppdrag bör lärosätet tillförsäkras resurser, inte för en treårig försöksperiod, utan för permanent verksamhet. Resurserna måste också räcka till att bygga upp en forsknings- och undervisningsmiljö som kan utveckla ämnet kvalitativt och kvantitativt. Ett minimikrav är antagligen lönegrund för heltidsanställning av en professor, en lektor, en forskarassistent samt administrativ personal. Man kan jämföra med avdelningen för samiska vid Umeå universitet som knutit till sig tre disputerade och tre odisputerade lärare och forskare.

Man måste också utreda hur romer ska få möjlighet att studera sitt eget språk på universitetsnivå utan att alltid ha den grundläggande behörighet för högre studier, som särskilt för många äldre romer är ouppnåelig. Över huvud taget krävs en mycket genomtänkt målgruppsanalys för universitetskurser i romani chib. Romer, icke-romer och modersmållärare – det sistnämnda en synnerligen viktig grupp – kan ha mycket olika behov.

Vid sidan av Linköpings universitet finns andra lärosäten som har längre erfarenheter av arbete med romernas språk och kultur som Stockholms universitet, Uppsala universitet och Södertörns högskola. I propositionen för en ny lärarutbildning från 2008 säger man också att de nationella minoritetsspråken bör kunna studeras som ämnen inom ramen för ämneslärarutbildningen för att möjliggöra utbildning av lärare i minoritetsspråk. Ytterligare detaljer kring detta ska klargöras genom att man under 2010 uppdrar åt Högskoleverket att göra en översyn av utbildningarna i nationella minoritetsspråk.

Kursen vid Linköpings universitet är på 15 hp, och ges på halvfart under höstterminen. Den har nu gått två gånger och vid varje kurs har fyra, fem studenter deltagit. Universitetet har ingen egen kompetens utan hyr in bl.a. en lingvist från Lunds universitet. Linköpings universitet kommer att fortsätta med kursen så länge det speciella anslaget finns, även om studentunderlaget är dåligt. Att omvandla kursen till en distanskurs har bedömts inte vara görligt eftersom den studietekniken kräver viss studievana.

Det finns ytterligare minst två akademiska kurser om romsk kultur inom den högre utbildningen. Uppsala universitet ger kursen Romsk kultur 7,5 hp och Södertörns högskola ger kursen Romernas historia 7,5 hp. Dessa båda finns inom ramen för de båda lärosätenas centra för minoritetsstudier. Studentgrupperna är små och studenternas inriktningar mycket varierande. Några studerar kurserna för att bli lärare, framför allt studenterna vid Södertörn.

Det finns idag ingen romskrelaterad forskning på högre nivå. Vid Uppsala universitet vill man nu bygga ut den befintliga profilen inom minoritets- och folkmordsforskningen med en vetenskaplig satsning på Romani Studies. Koordinatören för romska studier Matthew Kott har i en skrivelse till historisk-filosofiska fakulteten på Uppsala universitet föreslagit att man inrättar ett lektorat i Romani Studies. Lektoratet ska då placeras vid Hugo Valentincentrum som är Uppsala universitets centrum för minoritetsstudier.

Högskoleverket fick i juni 2010 regeringens uppdrag att göra en översyn av högskoleutbildningar i nationella minoritetsspråk. Vid översynen ska Högskoleverket beakta studenternas efterfrågan av utbildningarna, samverka med andra lärosäten, såväl svenska som nordiska, och övriga faktorer som Högskoleverket bedömer kan påverka förutsättningarna att anordna dessa utbildningar. Uppdraget ska genomföras i samråd med bl.a. företrädare för de nationella minoriteterna.

Dessvärre ingår det inte i Högskoleverkets uppdrag att se över hur svensk forskning om romani chib ska säkerställas så att den håller god kvalitet och kan bedrivas med kontinuitet och inte bara på projektbasis. Det är olyckligt av flera skäl. Högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig grund, och det kan inte förverkligas om det inte finns pågående svensk forskning att stödja sig på. Forskning och utbildning har också bäst möjligheter att befrukta varandra om de förläggs till samma lärosäte. Översynen av forskning respektive grundutbildning bör därför inte göras var för sig.

Till Högskoleverkets uppdrag bör därför läggas uppgiften att också se över forskningen i de nationella minoritetsspråken, särskilt romani chib.

11.5.4 Språkvård

Språkrådet, som är en del av språkmyndigheten Institutet för språk och folkminnen, är Sveriges officiella språkvårdsorgan. Språkrådet har för närvarande två personer som arbetar på heltid med romsk språkvård. Verksamheten innefattar rådgivning, terminologiskt arbete och medverkan i ordboksprojekt. Ytterligare resurser har temporärt kunnat tillföras verksamheten med romani chib genom att arbete med två ordböcker för närvarande finansieras inom Lexinprojektet, i svenska–romani /kelderash och svenska–romani/lovara

(jfr kapitel 7). Under 2010 har Språkrådet publicerat s.k. domänordlistor inom områden som skola, medicin, juridik etc. Språkrådet arbetar målinriktat med att bygga upp ett omfattande nätverk av representanter för olika romska grupper och aktörer, som modersmålslärare, journalister etc. Med de allt större kontaktytorna mot samhället och språkbrukarna har också förväntningarna på den romska språkvården ökat.

I Språkrådets rapport (Bijvoet & Fraurud 2007) identifieras uppgifterna för den romska språkvården (s. 48): dokumentation och beskrivning av olika varieteter, utveckling av ortografier, terminologiarbete, sammanställning och utgivning av domänordlistor och större lexikon, redigering och återutgivning av äldre referenslitteratur samt språkrådgivning åt allmänhet och myndigheter. Flera av dessa uppgifter bör ske i samarbete med andra språkvårdande och forskande institutioner och personer, både nationellt och internationellt. Viktigt är det nära samarbetet med Skolverket och de insatser som där görs bland annat inom ramen för tema Modersmål (se kap. 7).

Några förhållanden gör arbetet med romani chib särskilt resurskrävande. Ett är givetvis förekomsten av så många olika varieteter. Även om de romska språkvårdarna vid Institutet för språk och folkminnen har i uppgift att arbeta med allt romskt språk i Sverige, kan ändå ganska olika typer av insatser krävas för olika varieteter (jfr ovan). Ett annat förhållande är frånvaron av standardiserat skriftspråk (jfr ovan) som innebär att språkvården måste lägga mycket kraft på att jämföra och beskriva olika ortografiska konventioner, diskutera harmonisering m.m. Ett tredje förhållande är att flera varieteter, särskilt resanderomani och kaale, är starkt hotade och samtidigt mycket bristfälligt dokumenterade. De offentliga arkiven har ytterst lite av uppteckningar och inspelningar av romskt språk. (Som så mycket annat är det en följd av förtrycket mot romskt språk: språkvårdare och språkvetare har med få undantag inte velat eller kunnat se språkets existens i Sverige, romerna har av berättigad fruktan för repressalier inte vågat låta sitt språk ses eller höras.) Omfattande dokumentationsinsatser brådskar. Samarbete med språkvårdsinsatser i Finland kan utökas.

Förslaget är därför att den romska språkvården vid Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) byggs ut med ytterligare åtminstone två tjänster.

11.5.5 Auktorisation av översättare och tolkar bör införas

Något auktorisationsprov för romska finns fortfarande inte hos Kammarkollegiet. Det vore önskvärt att ett sådant kom till stånd. Om det var möjligt att bli auktoriserad tolk eller översättare till (och från) romani chib i Sverige skulle statusen för tolkning och översättning höjas och fler troligen lockas till verksamheten. Det skulle också avsevärt höja kvaliteten på många översättningar och tolkinsatser. Bara vetskapen om att det finns auktoriserade översättare och tolkar skulle antagligen tvinga också andra översättare och tolkar att måna om kvaliteten i sitt arbete.

Att det saknas auktorisationsprov har flera orsaker. Dels är det svårt att ta fram ett sådant prov mot bakgrund av de många varieteterna och frånvaron av ett standardiserat skriftspråk. Dels har någon rom aldrig anmält sig till Kammarkollegiet för att gå igenom ett prov, eftersom man inte vet vad som fordras. Eftersom ingen anmält sig, även om många på ett allmänt plan efterfrågat ett prov, har inte Kammarkollegiet haft anledning att utveckla ett prov.

Man hamnar därför i en ond cirkel, som måste brytas. Det kan ske genom att Kammarkollegiet ges ett särskilt uppdrag att tillsammans med företrädare för den romska minoriteten utveckla ett auktorisationsprov. Till uppdraget hör också att utreda hur romska översättare och tolkar kan skaffa sig en särskild utbildning så att de har möjligheter att klara provet. Uppdraget bör lämpligen utföras i samarbete med Tolk- och översättarinstitutet.

Kammarkollegiet bör därför ges i uppdrag att tillsammans med Tolk- och översättarinstitutet utreda vilka särskilda insatser som behövs för att inrätta ett auktorisationsprov för översättare och tolkar i romani chib och vilka utbildningsinsatser som blir nödvändiga för att romska tolkar och översättare ska ha förutsättningar att klara provet.

11.5.6 Revitalisering

I en rapport över Allmänna arvsfondens romska projekt från perioden 1996–2009 konstateras att kulturell och språklig revitalisering varit ett viktigt resultat. De 27 projekten har beviljats medel för olika typer av insatser riktade till romer, särskilt till barn, ungdomar och unga vuxna. Kulturell och språklig revitalisering kan

ses som en väg till ökad romsk självorganisering, till ökat inflytande i det omgivande samhället och till överlevnad också som minoritet, skriver man i rapporten (Rodell-Olgac 2009). Detta har kunnat ske genom att generationsöverskridande aktiviteter gett indirekt utbildning av föräldrarna också eftersom dessa fortfarande i många fall har begränsad skolgång och utbildning bakom sig. Det traditionellt romska mönstret för socialisation och lärande inom familjen i vid bemärkelse har varit en tillgång, enligt rapporten.

Regeringen har från och med 2010 avsatt särskilda medel för revitaliseringsinsatser för de nationella minoritetsspråken. Exempel på sådana projekt är språkprojekt som riktar sig till barn och deras föräldrar, läsfrämjande insatser och insatser för att öka kunskapen om flerspråkighet och språköverföring mellan generationer. Insatser som riktar sig till barn och ungdomar ska prioriteras särskilt.

De romska varieteter som allmänt sett är i störst behov av revitalisering svensk resanderomani och kaale (jfr ovan). En jämförelsevis liten del av revitaliseringsprojekten har hittills gällt dessa varieteter. I den första ansökningsomgången 2010 till regeringens särskilda medel avsåg bara några få ansökningar resanderomani och kaale. Ett problem kan vara att revitaliseringsprojekt ofta bygger på eldsjälarna. Men för att eldsjälarna ska få handlingsutrymme och kunna göra insatser som avsätter varaktigt resultat behöver de stödja sig på fasta strukturer – det visar erfarenheter från revitaliseringsarbete med andra minoritetsspråk (jfr SOU 2006:19, s. 224). Man behöver kunna bygga upp exempelvis barn- eller ungdomsgrupper som i en kontinuerlig verksamhet kan samlas kring språkliga aktiviteter (i Finland har man relativt goda erfarenheter av s.k. språklubbar för kaaletalande barn), och man behöver mötas i studiecirkel och dokumentationsarbete under längre tid.

I utlysningen av särskilda medel för revitaliseringsinsatser bör därför särskilt uppmärksammas behoven för svensk resanderomani och kaale. Vidare bör Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) överväga särskilda initiativ för att stödja revitalisering av kaale och svensk resanderomani.

Vidare bör enligt införas ett statsbidrag för kortare studier i romani chib enligt samma modell som idag finns för kortare studier i alfabetisering i samiska. Syftet med bidraget är att den som inte har fått möjlighet att lära sig läsa och skriva på minoritetsspråket får tillfälle till det.

11.6 Delegationens överväganden och förslag

Rätten att ”lära sig, utveckla och använda” sitt nationella minoritetsspråk är självfallet nära förknippad med rätten att utveckla och använda sin kultur, oavsett konst och medium. Kultur- och mediefrågor är också språkfrågor. Förslaget i denna fråga behandlas i kapitel 12, Rätt till kultur. Placeringen av förslaget innebär inte något ställningstagande av delegationen. Det rör sig lika mycket om rätten till språk som om rätten till kultur. Av praktiska skäl måste dock förslagen behandlas i ett sammanhang.

Delegationen föreslår en revidering av lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk så att romani chib får en formellt lika stark ställning som de tre territoriella minoritetsspråken finska, samiska och meänkieli.

Den romska språkvården vid Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) byggs ut med ytterligare åtminstone två tjänster.

I tillägg till sitt uppdrag att se över högskoleutbildningar i de nationella minoritetsspråken får Högskoleverket i uppdrag att se över forskningen i dessa språk, särskilt romani chib.

Kammarkollegiet ges i uppdrag att tillsammans med Tolk- och översättarinstitutet utreda vilka särskilda insatser som behövs för att inrätta ett auktorisationsprov för översättare och tolkar i romani chib och vilka utbildningsinsatser som blir nödvändiga för att romska tolkar och översättare ska ha förutsättningar att klara provet.

Ett statsbidrag införs för kortare studier i romani chib enligt samma modell som idag finns för kortare studier i alfabetisering i samiska.

Revitaliseringsinsatser för de romska varieteterna svensk resanderomani och kaale ska särskilt stödjas.

12 Rätt till kultur

Våra förslag:

- En nämnd för romsk kultur med minst hälften romska ledamöter föreslås inrättas i syfte att skapa en institutionell bas för romsk kultur och kulturarv.
- En kulturbudget, procentuellt sett jämförbar med den kulturbudget Sametinget disponerar, föreslås avsättas för den romska kulturnämndens verksamhet.
- Ett permanent statligt basbidrag föreslås utgå till romska kulturinstitutioner och tidskrifter, administrerat av Statens Kulturråd.
- Bildandet av ytterligare romska kulturcentra ska uppmuntras, som en del av en regional kulturpolitik, i första hand i Göteborg.
- Delegationen föreslår att skolbiblioteken används som resurs för romska skolbarn och att de för detta ändamål bör prenumerera på romska tidskrifter samt införskaffa romsk litteratur.
- Public serviceföretagen SR och SVT bör uppmanas att utöka sändningstiden för program på romani chib för att i första hand öka utbudet av program för barn och ungdomar.
- Redaktionen för Radio Romano bör i likhet med redaktionerna för finska och samiska ges en fristående ställning och en samrådsgrupp bör kopplas till redaktionen.
- Läns museerna föreslås få i uppdrag att synliggöra romernas historia och kultur i respektive län eller region.
- Förutsättningarna för att resa en staty över Katarina Taikon ska undersökas.
- Romadagen den 8 april föreslås inrättas som allmän flaggdag.

Rätten till kultur formuleras på olika sätt i olika konventioner men siktar i huvudsak på samma företeelser. Den kan antingen heta rätten till kulturliv eller rätten att delta aktivt i statens kulturella aktiviteter, eller, som minoritetsspecifik rättighet, just rätt till sin egen (minoritets-) kultur.

Den allmänna mänskliga rättigheten rätten till kulturliv såsom den återfinns i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter eller i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom i FN:s kvinnodiskrimineringskonvention och rasdiskrimineringskonvention, anses i allmänhet inte avse annat än statens och majoritetens kulturliv. Alla har rätt till tillgång till musikliv, museer, litteratur med mera, och staten ska göra kulturen tillgänglig för alla.

Enligt de minoritetsspecifika traktaterna har minoriteter både en rätt att delta i det allmänna kulturlivet och att upprätthålla och utveckla sitt eget.

Minoritetsrättigheterna fokuserar i hög grad på kultur- och språkområdet. Det är inte minst på kulturområdet som den fortfarande relativt nya minoritetsstatusen ska göra avtryck i form av mer omfattande rättigheter och starkare delaktighet från minoriteternas sida.

Detta uttrycks bland annat i regeringens proposition om nationella minoriteter (2008/09:158) som att regeringen åtagit sig att främja en fullständig och effektiv jämlikhet för personer i nationella minoriteter inom alla områden av det ekonomiska sociala och kulturella livet, att en utgångspunkt för regeringens arbete är att stärka de nationella minoriteternas egenmakt och förutsättningar att bevara och revitalisera språk och kultur, samt att de nationella minoriteterna ska kunna utveckla en egen kulturell identitet samt överföra den till nästa generation.

I och med Sveriges tillträde till Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter samt Europarådets konvention om landsdels- och minoritetsspråk samt fastställandet av fem svenska nationella minoriteter har minoriteternas kulturliv nu inkluderats som en del av svensk kultur. Staten kan därmed anses skyldig att främja även minoriteternas kultur och göra den tillgänglig för alla. I propositionen om nationella minoriteter slår regeringen fast att de nationella minoritetsspråken och kulturerna utgör en värdefull del av det svenska kulturarvet, och att de nationella minoriteterna och deras kulturarv därför bör synliggöras i samhället. Delegationen gör också en sådan minoritetssensitiv tolkning av rätten till kultur.

Europarådets ramkonvention talar i artikel 5 om rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att ”bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv”. Man exemplifierar vidare i artikel 9 med att personer som tillhör nationella minoritetsgrupper ska medges möjlighet att framställa och använda sina egna media, och att tillträde till massmedia för dem ska underlättas. I artikel 12 nämns att de undertecknande parterna ska främja kunskap om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion, och att de som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta bland annat i det kulturella livet.

12.1 Kultur och kulturarv

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som är satt att övervaka bland annat artikel 27 om minoriteters rättigheter i den Internationella konventionen om civila och politiska rättigheter, har sagt att kulturliv kan tolkas på många sätt. Det är därför, menar kommittén, väsentligt att lämna över till medlemmarna i en minoritetsgrupp att själva avgöra och att delta effektivt i besluten om hur rätten till kultur realiserar.

Ibland kan oklarheter uppstå om gränsdragningar mellan kulturella uttryck och nationell lagstiftning. Europarådets ramkonvention avser dock inte att skapa någon sådan konflikt utan landets lagar gäller intill de ändras. Om en lag förbjuder vissa handlingar ska lagen följas även om den skulle omfatta en kulturell tradition eller sedvänja. Detsamma gäller förhållandet mellan de internationella mänskliga rättigheterna och kulturella uttryck: mänskliga rättigheter går alltid före. Samma princip gäller givetvis även för majoritetens kulturella uttryck.

Ytterligare ledning i frågan vad som omfattas av begreppet kultur finns att hämta i vissa minoritetsspecifika traktater som de ovan nämnda artiklarna i Europarådets ramkonvention eller i FN-traktater och vidhängande texter som tolkar traktaterna, liksom i mer utvecklade nationella minoritetsslagstiftningar.

Där förekommer rättigheter som till sitt innehåll berör massmedia (tidningar, television, radio, biografier), litteratur, museer, teatrar, kulturfestivaler och kulturcentra, filmproduktion och

annan kulturindustri, arkiv, språkinstitutioner, bibliotek, videobibliotek.

I kulturpropositionen 2009/10:3 förs ett resonemang om definitionen av kultur respektive kulturarv:

I sin allra vidaste mening kan kultur sägas handla om alla aspekter av det mänskliga livet – allt det som skapas eller förädlas av människan, dvs.

a) allt det som inte ryms inom begreppet natur.

Begreppet kultur kan i andra sammanhang förstås som

b) de värderingar, ritualer, traditioner och livsmönster som används för att förstå, tolka och ge mening åt tillvaron i ett samhälle eller inom en grupp av människor.

Begreppet kan också uppfattas snävare och då omfatta

c) konstens olika uttryck inom exempelvis litteratur, dans, musik, bildkonst, teater och arkitektur.

Även begreppet kulturarv används på olika sätt. Ett sätt att beskriva kulturarvet är att säga att det handlar om traditioner, språk, berättelser, konstnärliga verk, historiska lämningar, arkiv- och föremålssamlingar samt kulturmiljöer och kulturlandskap som överförs från generation till generation. UNESCO:s konvention från 1972 om skydd av kultur- och naturarvet talar om byggnader, monument som tavlor, skulpturer etcetera och platser av synnerligen stort värde för historien, konsten eller vetenskapen, och är relativt präglad av ett västeuropeiskt synsätt på skyddsvärda kulturyttringar. Den nyare UNESCO-konventionen från 2003 om trygghet av det immateriella kulturarvet talar om sedvänjor, framställningar, uttryck, kunskap och färdigheter tillsammans med verktyg, föremål, platser m.m., som grupper eller individer erkänner som del av sitt kulturarv och som överförs från generation till generation. Det exemplifieras bland annat med muntliga traditioner och uttryck, sociala sedvänjor/riter och traditionell hantverkskunskap. Perspektivet är det levande utövandet av detta immateriella kulturarv snarare än kunskap om kulturarvet i sig.

Vi noterar att regeringen i kulturpropositionen prioriterar värnandet av kulturarvet, dvs. att bevara, använda och utveckla det. Man vill göra kulturarvet tillgängligt, inte minst genom ny teknik, samt verka för att medborgarnas intresse och engagemang ökar. Regeringen pekar på att kulturarvet är en kraft i samhället som ständigt behöver omtolkas, utvärderas och användas på nya sätt då det speglar dagens samhälle och ger perspektiv på samhällsutveck-

lingen, och att samtida konst och konstyttringar ofta tar sin utgångspunkt i det kulturella arvet.

I förslaget till regeringen om genomförande av UNESCO:s konvention om tryggheten av det immateriella kulturarvet (Institutet för språk och folkminnen 2009) påpekas det utifrån perspektiv som hittills präglat hanteringen av de nationella minoriteternas kulturarv, och kulturarvets roll för minoriteternas identitetsbyggande. Man påpekar också problematiken med att de kulturer som inte företräds av stater, till exempel den romska minoriteten, kommit på undantag på de representativa listorna över materiellt och immateriellt kulturarv. Minoritetsföreträdarna pekar i rapporten på att det immateriella kulturarvet handlar om rätten att få tolka och definiera sin historia och förvalta sitt eget kulturarv, något som också understryks av konventionens artikel 15.

Vi tar i det kommande fasta på dessa ovan nämnda kulturområden samt de åtgärder och institutioner som krävs för att bibehålla och utveckla romsk kultur. Vidare tar vi fasta på de områden som särskilt lyfts fram i ramkonventionen som betydelsefulla för att de nationella minoriteterna ska kunna bevara och utveckla sin identitet: språk, religion, traditioner och kulturarv, och de institutioner som krävs för att dessa rättigheter ska kunna garanteras. Vi tar också fasta på det som nämns i ramkonventionen om minoriteters kunskap om sin historia, möjlighet att framställa egna media samt tillträde till massmedia.

12.2 Kulturpolitikens uppgift och ansvar

I kulturpropositionen (2009/10:3) förs också ett resonemang om kulturpolitikens uppgift:

Även om gränserna hela tiden överskridits och omprövats har kulturpolitiken fortfarande till syfte att stödja insatser som görs inom ordets, scenens, bildens och tonens områden samt för kulturarvet. Kulturpolitikens specifika uppgift är att stödja konstnärligt skapande i olika former, att skapa förutsättningar för att bevara, tolka, tillgängliggöra och utveckla kulturarvet.

Vi noterar därutöver att regeringen i kulturpropositionen slår fast att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att det ska präglas av mångfald.

Detta knyter an till statens folkrättsliga ansvar för minoritetskulturen som refererats ovan om att de som tillhör nationella

minoriteter ska kunna behålla och utveckla sin kultur och bevara sin identitet dvs. religion, språk, traditioner och kulturarv, få framställa och ha tillträde till tryckta media, radio och TV, kunna delta i det kulturella livet och ha kunskap om sin egen historia och kultur.

En implementering av dessa minoritetsrättigheter förutsätter, vilket Europarådets ramkonvention också betonar, en romsk delaktighet i och inflytande över förslagen, besluten och genomförandet.

12.2.1 Romska röster om romsk kultur

Hans Caldaras:

I dag har populärkulturen en enorm inverkan på media och branscher som ser den som en lukrativ inkomstkälla. Den blir mer och mer exploaterad via intäkter från reklam och sponsring från företag som marknadsför sina produkter med hjälp av det så kallade ”publikfriande” utbudet.

Var hamnar då det som kallas för kultur – musik, teater, dans och annat konstnärligt utövande – och som inte har detta ”skyddsnet”?

Ja, risken är stor att den sakta kommer tyna bort, och när det är försent att rädda det som räddas kan, kommer vi att inse att samhället är en enda likartad och slätstruken smältdegel, där mångfald, personlig uttryck och genuinitet saknas, vilket kan resultera i intolerans och enfald.

Nu hoppas jag verkligen att det inte går så långt. Jag önskar att fler vågar sticka ut hakan och öppet diskutera denna, för de flesta i samhället så viktiga fråga.

Utan mångfald blir livet fattigare och mycket intetsägande. Kultur är människans elixir, utan den får vi ingen näring till vår själ och alla våra sinnen.

Generellt för romer har den egna kulturen varit en ventil för såväl vrede och smärta som glädje och drömmar om ett bättre liv. Kulturen är, och har också varit i alla tider lika med trygghet och skydd från undergång.

Utan musiken, sången och dansen hade den psykiska hälsan varit mycket dålig och många romer hade gått under. Den egna kulturen har varit ett verktyg för överlevnad.

Att framträda och visa upp sig har varit en nödvändig försörjningskälla. Romer har vanligtvis varit tvingade att använda sin kultur som ett sätt att dra nytta av folks nyfikenhet och behov av verklighetsflykt. Och det har varit på både gott och ont.

I Sverige i dag är det andra regler som gäller. Den romska kulturen är inte längre representerad av endast ett fåtal romska grupperingar, den är mångfald i sig självt. Sedan gränserna öppnades för romer 1954 har det kommit till landet romer från hela Europa, som i generationer i sina hemländer har präglats av landets egna kulturella yttringar, sedvänjor och religion m.m.

Det är viktigt att inte se romer som en homogen folk och kulturgrupp. I varje land runt om i Europa och i Nord- och Sydamerika finns det flera olika skiftningar av romer, med varsin egen kulturell och språklig identitet.

Romsk kultur har kommit hit till landet för att stanna. I dag är den en del av det svenska kulturarvet och Sveriges historia.

Domino Kai:

Respekt för äldre är den romska kulturens fundament. De äldre har haft en respekterad, beundrad och privilegierad ställning. Värderingen bygger inte på en högre ålder i sig utan i åldersrelaterad livserfarenhet, visdom och att kunna hantera och kanalisera den ärvda kulturkunskapen vidare. Genom detta blir de äldre ofta auktoriteter inom den egna gruppen.

Samhörigheten bland familj och släkt är mycket viktig. Om en familjemedlem råkar hamna i nöd hjälper och stödjer man den personen efter bästa förmåga. Det kan vara i samband med sjukdom, skilsmässa, ekonomiska svårigheter eller när någon går bort.

Generellt kan man säga att i den romska kulturen har barn och gamla alltid haft en mer speciell upphöjd position, såväl i kvinnors som mäns olika roller. Ett stort ansvar är just att skydda dessa två åldersgruppers välbefinnande, ett ansvar som ligger på både män och kvinnor.

Inom de romska grupperna är det naturligt att alla runt omkring bidrar till barnens uppfostran. Romska barn får redan under sina första levnadsår vara med om negativa fördomar från majoriteten på olika sätt. Därför eftersträvar romska föräldrar att uppfostra sina barn till att vara starka i sina rötter, så att de lättare kan klara sig igenom problem i livet som de kan råka ut för på grund av sin bakgrund.

Här har romerna redan från sitt ursprung haft med sig en berättartradition som utvecklats genom vandringen. Även sång, musik och dans har en viktig funktion hos romer för att uttrycka det man varit med om både i sorg som glädje.

På grund av den tidigare påtvingade vandringen genom sekler från land till land har romerna varit tvungna att hålla hårt på renhållningen för att inte drabbas av sjukdomar. Föda och kärlek har alltid hållits borta från mark man gått på samt där man sitter. Det finns även ett symboliskt begrepp om rituell renhet som går tillbaks till romernas ursprung

i nordvästra Indien, en uppfattning om hur man definierar rent och orent som är en mycket viktig aspekt i relationerna mellan romer. Detta får bland annat sitt uttryck i att saker som ligger på bordet uppfattas som rena medan det som ligger på golvet är orent, att man inte blandar olika generationers tvätt, att romer inte kan och vill bo ovanför en annan romsk familj och att om någon i familjen skulle gå bort i en lägenhet vill man inte bo kvar där längre, då minnena inte låter familjen börja om på nytt.

Allt detta är respekt. Man kan säga att i respekt ingår tre huvudord baxt (lycka), sastiba (hälsa) och kraft (zor). Dessa tre begrepp kan sammanfattas till Romani/o zor (romsk kraft): kraft att uthärda utslutningen, marginaliseringen och utsattheten genom tiderna mot sin vilja och kunna gå vidare med högt huvud i stolthet för den egna särarten.

Kulturgruppen för resandefolket – Göteborgsregionen:

Det är föreningens uppfattning att den svenska staten såväl som samhällets lokala och regionala organ har en historisk skuld gentemot resandefolket som måste regleras genom kraftfulla offentliga insatser på det kulturella och sociala planet, med syfte att reparera de skador som under århundraden tillfogats resandefolkets liv och kultur. Folkets självkänsla måste stärkas och dess särskilda identitet erkännas och respekteras.

För att kunna nå det kulturella målet måste också en lång rad sociala frågor beaktas. De kulturella och sociala aspekterna hänger på ett ouplösligt sätt samman med varandra. Diskriminering, segregation, osynliggörande, brist på respekt, mobbning, offentlig vanvård, främlingsfientlighet och rasism är allvarliga hinder som måste undanröjas i vardagen. Historiskt sett har steriliseringskampanjerna och barnhemsplaceringarna varit de mest destruktiva processerna under tiden efter andra världskriget. Påverkan av dessa processer har fullt utslag i nuet och kan inte betraktas som förgångna och överståndna förhållanden. (Kulturgruppen för resandefolkets hemsida www.kfrg.net).

12.3 Så hanteras romernas kulturfrågor i Sverige i dag

Det finns en rad kulturinstitutioner som på olika sätt arbetar med de nationella minoriteternas kultur och kulturarv. Statens kulturråd är en central förvaltningsmyndighet inom kulturområdet som ska följa utvecklingen och ge ett samlat underlag för kulturpolitiken samt bistå regeringen med genomförandet av denna. I den uppgiften ligger en skyldighet att främja utvecklingen av kulturverksamheten och handlägga ärenden som rör teater, dans, musik, konst, museer, utställningar, litteratur, folkbibliotek, folkbildning och

folkrörelser i den utsträckning det inte är en uppgift gör någon annan myndighet.

Institutet för språk och folkminnen, där Språkrådet ingår, är Sveriges officiella språkvårdsorgan med särskilt uppdrag för de officiella minoritetsspråken. Institutet har därutöver tagit fram ett förslag till genomförande av Unescos konvention för skydd av det immateriella kulturarvet.

Regionala frågor hanteras av läns museer runt om i landet, vilket ibland innefattar satsningar som rör romer.

Riksarkiven och landsarkiven har enligt Kulturutredningen gjort vissa insatser för de nationella minoriteterna.

Riksantikvarieämbetet har en sammanhållande roll för kulturarvsfrågor, särskilt det fysiska kulturarvet vilket berör också de nationella minoriteterna.

Statens museer för världskultur har enligt budgetpropositionen 2009 utvecklat sin kapacitet som koordinator för olika musei- och kulturarvsnätverk.

Forum för Levande Historia arbetar med frågor som rör demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen vilket berör romer.

Kulturutredningen föreslog att Kungliga biblioteket skulle uppdras att utse ett bibliotek med särskilt ansvar för varje minoritetsspråk vilket dock inte beaktades i kulturpropositionen.

Ungdomsstyrelsen har bland annat i uppdrag att hantera bidrag till organisationer som främjar integration och förebygger diskriminering och rasism, samt ungdomars och kvinnors organisering.

Beträffande medier (radio och TV) har Granskningsnämnden för radio och TV funnit att det uppdrag som staten ålagt radio och TV beträffande barn och unga inom språkliga minoriteter inte kan anses vara uppfyllt.

För den samiska kulturen svarar främst Sametinget. Sametinget får statliga medel till sin kulturbudget, men kan utöver det också komma i åtnjutande av stöd för samiska institutioner som Samiska teatern och huvudmuseet för den samiska kulturen Åjtte från Kulturrådets minoritetskulturbudget.

Övriga nationella minoriteter har också egna kulturinstitutioner, men åtnjuter en lägre grad av statlig finansiering. Judiska teatern och Judiska museet har viss anknytning till Judiska centralrådet, och en finansiering som i huvudsak sker med icke-statliga medel. Tornedalsteatern får stöd från Kulturrådet, liksom Uusi teateri (Nya Finska teatern).

Romernas egna institutioner som de romska kulturcentren i Stockholm och Malmö får ett begränsat statligt stöd genom Statens Kulturråd. Kulturcentrumen är demokratiskt styrda föreningsbaserade verksamheter, men det saknas en ansvarig nationell institution för den romska kulturen.

12.3.1 Institutionell bas för romsk kultur

Staten har skyldighet att se till att romsk kultur och kulturarv bevaras, används och utvecklas. Delegationen kan konstatera att detta inte sker fullt ut i dag.

Ett grundproblem är att den romska kulturen saknar tillräckligt med resurser och stöd från det allmänna för att kunna bevaras, användas och utvecklas. Det hänger ihop med att den romska kulturen saknar en institutionell bas.

Regeringen har i sin proposition 2009/10:3 föreslagit ett omfattande förnyelseprogram för svensk kulturpolitik. Den föregicks av en omfattande kulturutredning (SOU 2009:16) som tagit fram en ny organisation där staten ska utveckla sitt ansvar för kulturpolitiken inom tre olika sfärer: en för arkiv, bibliotek och språk, en annan för samtid, historia och livsmiljö och en tredje för konst-arterna.

I propositionen skriver man att romernas kultur och kulturarv bör få en starkare institutionell bas än i dag (prop. 2009/10:3). Forum för Levande Historia föreslås få i uppdrag att utreda hur romernas kultur och språk kan få en institutionell hemvist. Uppdraget ska ske i samråd med bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län, Statens kulturråd, Statens museer för världskultur, Stiftelsen Nordiska museet och den romska minoritetens organisationer. Delegationen har i samråd med Forum för Levande Historia beslutat att föra resonemanget om denna institutionella bas för romsk kultur ett steg vidare inom ramen för vår utredning.

I förslaget om genomförande av UNESCO:s konvention om tryggheten av det immateriella kulturarvet föreslås att Institutet för språk och folkminnen får samordningsansvar, att det skapas nätverk i form av expertnoder för de olika typerna av immateriellt kulturarv samt att ett råd för immateriella kulturarv i Sverige tillsätts. Formerna för en romsk representation i dessa organ bör beaktas i samband med utformningen av en institutionell bas för romsk kultur.

12.4 Den romska kulturens situation i dag

Enligt Statens kulturråd manifesteras den romska kulturen främst genom kulturfestivaler och andra tillfälliga arrangemang, ofta med internationell medverkan. Det finns bland romer i Sverige starka musikaliska och koreografiska traditioner och många utövare av sång, musik och dans. Berättartraditionen är också stark.

Redan i en rapport från Statens kulturråd (2001) beskrivs situationen för romerna i väsentliga avseenden annorlunda än för de övriga minoriteterna. Eftersom språket i första hand är ett talspråk med många olika dialekter saknas gemensamma normer. Bristen på homogenitet bland romerna gör det svårt att driva frågor inom det kulturella området. Romska kulturinstitutioner har byggts upp det senaste decenniet men erhåller inte permanent driftstöd av offentliga medel.

För de romer som räknar sig som resande är situationen delvis annorlunda. Bo Hazell, författare till boken *Resandefolket*, uttrycker i en kommentar till Bennie Åkerfeldts bok *Buron kallar oss Tattare*:

Jag har mött flera yngre resande som berättat att föräldrarnas omsorg gjorde att de teg om barnens ursprung och att det bidrog till att nya generationen förlorat mycket av sin kultur och sitt språk. Men just nu pågår en revival bland främst medelålders och yngre resande. (bennie.bloggsida.se 080104)

12.4.1 Romsk media

Romaniredaktionen vid Sveriges Radio sänder program med nyheter om aktualiteter på romani chib. Sändningarna började 2002 och under våren har man inlett dagliga sändningar en timme varje eftermiddag måndag till fredag. Tre personer arbetar på redaktionen, förstärkning görs för att klara att göra mer direktsändningar.

Redaktionen önskar mer sändningstid för att kunna göra fler program för barn och ungdomar och fler kulturprogram.

Radio Romano ingår i Sveriges Radio International som sänder på elva olika språk främst riktat till invandrare i Sverige. Trots att romani chib är ett erkänt minoritetsspråk har det inte samma ställning hos Sveriges Radio som finska och samiska, som båda har egna redaktioner fristående från SR International.

Regionala radiosändningar på romani chib kommer också att genomföras i Malmö som en del av ett projekt inom Romska Ung-

domsförbundet. Projektet har fått medel från Arvsfonden för att under en treårsperiod sända romsk radio med fokus på barn och unga i åldern 12–25 år i Malmötrakten. Romska ungdomar ska delta både i en arbetsgrupp för att ta fram aktuella teman för radioprogrammen samt även agera som programledare. Sändningarna ska komma igång hösten 2010.

É Romani Glinda är en politiskt och religiöst oberoende tidskrift som i första hand vänder sig till romer, men även till olika organisationer och myndigheter och andra som är intresserade. Texterna är skrivna på svenska. Tidskriften kommer ut med sex nummer per år och tar upp aktuella händelser, främst i Sverige. *É Romani Glinda* har ett samarbete med Diskrimineringsombudsmannen DO för att uppmärksamma frågor som rör diskriminering. Tidskriften startade 1998 och har en upplaga runt 1 000 exemplar. Romer får prenumerera gratis, övriga mot en årlig avgift. Tidningen får ett ekonomiskt stöd från Statens kulturråd som dock inte täcker baskostnaderna för produktionen av tidningen. Övrig finansiering är annonser och visst arbetsmarknadsstöd till personalen. Budgeten räcker inte till någon marknadsföring, men redaktören har som mål en upplaga uppåt 5 000 exemplar.

Le Romané Nevimata är en romsk ungdomstidning som har artiklar skrivna på romanés med sammanfattningar på svenska. Tidningen startade 2006 och kommer ut fyra gånger per år i en upplaga på cirka 1 000 exemplar. Artiklarna handlar om nyheter, kursinformation, romska evenemang, romska förebilder men även musik och mode. Genom att skriva både på romanés och svenska vill man stödja språkutveckling och ge förklaringar som ökar ordförrådet på båda språken.

Le Romané Nevimata får också stöd från Statens kulturråd och finansieras delvis genom annonsering. En del av upplagan skickas till romer i andra länder som kan läsa texterna på romanés.

Delegationen erfar att båda tidskrifterna utgör väsentliga kommunikationsformer för romer i Sverige och är en viktig informationskälla om romers situation för majoritetssamhället och bidrar därutöver till ett ökat läsintresse bland romer. Eftersom romers läsvana generellt sett är begränsad är vanan att prenumerera på tidningar och trycksaker inte särskilt utbredd, och finansieringen blir därför ett större problem än för motsvarande tidskrifter inom andra nationella minoriteter. Både *É Romani Glinda* och *Le Romané Nevimata* har hemsidor på Internet, men vill fortsätta komma ut i pappersform för att nå så många som möjligt. Många

romer har inte samma vana att använda Internet som majoritetsbefolkningen, även om allt fler unga romer hittar dit.

Bland de yngre romerna finns flera som tagit initiativ till hem-sidor och bloggar på Internet. Sidorna länkar ofta till varandra och skapar nya kontaktmönster.

12.4.2 Romsk muntlig och skriftlig litteratur

Romska röster om den romska litteraturen:

Veijo Baltzar:

När en majoritetsrepresentant skriver om romer och deras liv, blir resultatet oftast en naiv karikatyr. För romer som vuxit in i den romska kulturen, är moralen en utgångspunkt för allt. Det är grunden till utbildningen. Vad jag vill säga med detta är att romerna bör själva skriva sina egna böcker, romaner och framför allt sin egen historia. 2002 bildades International Roma Writers Association, IRWA, i staden Karis i Finland. Där enades man om förbundets utgångspunkt: att romer ska skriva sina egna böcker och romaner. Tanken bakom mottot är att det inte finns något folk utan egna författare, utan egna konstnärer, professorer och vetenskapsmän. (*È Romani Glinda*, 1-2006)

Mikael Demetri:

Att berätta sagor och livsberättelser är en gammal tradition hos romerna. Berättelserna kan vara en livsberättelse som man broderar ut, men för att förmedla ett budskap, en lärdom, eller för att bevara en händelse så att den inte glöms bort. Många sagor handlar om förtrollningar och övernaturliga väsen. Alla sagor är inte barnvänliga, vissa sagor och sägner är riktade till de vuxna. En bra sagoberättare har stor inlevelse och lätt för att fånga lyssnarnas intresse, ibland är man inte riktigt säker på om sagoberättaren har varit med om händelsen eller om han berättar om en annan person. Sagorna man berättar har man lärt sig från en äldre släkting eller från en äldre sagoberättare. Det är av stor vikt att lära ut till barn och ungdomar detta gamla kulturarv så att det inte dör ut. Det är en bit av romernas kultur och historia. (www.romakulturklass.com)

Romsk litteratur är till stor del muntlig och byggd på en berättar-tradition. Ordspråk och sagor utgör en viktig del av kulturarvet. Enstaka böcker med sagosamlingar har tryckts, men större delen av detta kulturarv finns inte skriftligt dokumenterat.

Det finns ytterst lite romsk tryckt litteratur både för barn och vuxna. Först häromåret översattes och utgavs den första Katitzi-

boken på romani chib. Romsk historia är också till större delen odokumenterad. Det försvårar kunskapsöverföringen till nya generationer.

12.4.3 Romsk musik

Nuri Selim

När jag spelade på ett café i Paris, med mina släktingar som bor där, så frågade en fransman innan spelningen, vad zigenersk musik egentligen var? Han kände till att den store jazzgitarristen Django Reinhard var rom som hade spelat i Frankrike på 1930-talet, men han visste inte vad zigenersk folkmusik var och när vi började spela så hörde han musiken för första gången. Det var sent och han hade nog druckit en hel del rödvin då han utbrast:

– Att höra zigenersk musik är som att bli skjuten i hjärtat av en...svart safir!

Vi skrattade glatt åt hans fina beskrivning och jag tänkte inte mer på detta men när jag kom hem och berättade om händelsen för kompisarna så insåg jag plötsligt hur vackert och poetiskt han sagt det.

– Vi zigenare är ju ”svarta” och det finns egentligen bara röda safirer i verkligheten, så vi är alltså ”omöjliga”, men ändå verkliga och vi träffar människorna rätt i hjärtat med vår musik. (www.svartasafirer.com)

Sång och musik är en stark tradition genom hela den romska historien, och ett av de områden där romsk kultur haft en stor påverkan på majoritetskulturen i stora delar av Europa.

Såväl klassiska musiker som Dvorzak som musikstilar i bland annat Ungern och på Balkan bär omisskännliga drag av påverkan från romsk musik. Även den spanska flamencotraditionen har rötter i romska musiktraditioner.

Att försörja sig som musiker och sångare är en av de få traditionella romska professioner som överlevt till modern tid. Det finns många aktiva musikgrupper bland unga romer och musiktraditionen fortsätter att vara levande och stark samtidigt som den utvecklas.

Resandegruppens musik- och vistradition har delvis fallit i glömska men insatser har gjorts för att dokumentera och utveckla resandeviskulturen. Svenskt visarkiv har dokumenterat resandevisor och inledde 2009 ett projekt med fokus på de resandes traditioner som man motiverar så här:

Resandefolkets sånger och musiktraditioner är en självklar – men ändå till stor del okänd – del av det svenska kulturarvet. De resande har varit ett slags inhemska främlingar, utstötta men samtidigt integrerade, och livet i marginalen har gett dem ett eget och särpräglat perspektiv på den svenska folklighetens musikaliska uttryck. Som spelmän har de förmedlat låtar och stildrag. De har avlyssnat de olika landskapens musikaliska egenheter och berättelser och inlemmat dem i sin egen muntliga och identitetsstarka kulturprovins, ett landskap på tvären, ett nätverk av färdvägar och mötesplatser som binder samman svenska avkrokar med historiens stora kontinentala vandringsstråk (www.visarkiv.se).

12.4.4 Romsk dans och teater

Dans är en traditionell konstform och ett levande inslag i romsk kultur. Inte minst de romska kulturcentrumen bidrar till att bevara och utveckla romsk dans, och många ungdomar är engagerade i dansgrupper

Teater som uttrycksform i romsk kultur är inte institutionaliserad. Däremot förekommer enstaka projekt, som teaterföreställningen ”Resa utan slut” om de s.k. tattarkravallerna i Jönköping 1948.

12.4.5 Romskt konsthantverk och hantverk

Rosa Taikon

Jag vill vädja till romska ungdomar, var de än kommer ifrån, att inse hur viktigt det är att de fullföljer sin skolgång och vidareutbildar sig så att de kan komma in på hantverksutbildningar. De för med sig hantverkstraditioner och kulturarv som inte längre finns i Sverige och som genom dem kan räddas och få förnyelse. Det gäller inte bara silver- och annat smide utan också keramik, mattor, trä- och läderarbete. Ingen-ting gläder mig så mycket som varje gång jag hör att zigeniska ungdomar tagit studenten. (Intervju i *È Romani Glinda* 2-2008)

De traditionella konsthantverken inom framförallt metallsmide som följt romer genom historien har i Sverige så när som försvunnit som tradition. Den enda silversmed som fortfarande arbetar i och utvecklar romsk smidesträdion är Rosa Taikon. Hon arbetar framförallt med smycken, har haft hundratals utställningar och är permanent representerad på Röhsska museet i Göteborg. Övriga former av romskt konsthantverk är inte längre delar av en levande tradition.

12.4.6 Religiösa uttryck

Religionen är central för många romer. Som beskrivits tidigare i betänkandet har olika grupper skilda religiösa tillhörigheter, men religion och gudstro spelar en viktig roll i många romers liv. En fråga som aktualiserats i delegationens arbete är romernas önskan om en "egen kyrka". Kravet har formulerats tydligast av trossamfundet Internationella Romska Evangeliska Missionen (I.R.E.M.). Delegationen konstaterar att regeringsformen anger att etniska minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas, och utgår från att Svenska Kyrkan och andra berörda instanser ger verksamt stöd för romernas önskan att bilda en egen kyrka.

12.4.7 Romska kulturinstitutioner

Det finns i dag två romska institutioner i Sverige som har kulturfrågor som sin kärnverksamhet.

Romska Kulturcentret i Malmö har ett museum med föremål, kläder, hantverk och utställningsverksamhet. Ett romskt bibliotek grundades 1998 och utgjorde grunden för kulturcentret. Biblioteket har förutom litteratur om romer även film och musik.

Romska Kulturcentret i Malmö har enligt sin hemsida som mål att öka det svenska samhällets kunskap och förståelse för den romska kulturen samt att erbjuda det romska samhället en gemensam mötesplats för såväl aktiviteter som plattform för diskussion om framtiden för den romska kulturen.

Romskt kulturcentrum i Stockholm är en kulturell institution med uppgift att skapa förutsättningar för att bevara, stärka och sprida kunskap om det romska kulturarvet. Centret driver framförallt biblioteks- och arkivverksamhet. Det startade 2001 och drivs i samråd med romer som representerar alla romska grupper. Verksamheten omfattar även evenemang, musik, poesiافتنار, konserter, föreställningar, utställningar, möten och seminarier.

Romska kulturcentret i Malmö får för år 2010 bidrag på sammanlagt 1 040 000 kronor från Malmö stad, Statens kulturråd och Region Skåne. Romskt kulturcentrum i Stockholm redovisar sina bidrag för 2009 enligt följande: totalt 2 257 823 kronor. Där står Stockholms kulturförvaltning för den största delen medan

övriga bidrag kommer från Statens kulturråd, Landstinget, Riksarkivet och Allmänna arvsfonden.

12.4.8 Romskt kulturarv

Det romska materiella kulturarvet är i mycket liten utsträckning dokumenterat och tillvarataget, det är svårt att finna och av olika skäl mycket begränsat. Då romerna från 1500-talets mitt och fram till 1970-talet generellt varit marginaliserade och tvingades leva ett nomadiserande liv vid sidan av det svenska samhället så finns få föremål, konstnärliga verk, kulturmiljöer etc. som kan berätta om de tidigare romska gruppernas levnadssätt bevarade. Det har även varit (och är än i dag) tradition inom vissa romska grupper att bränna den avlidnes kläder och föremål vilket ytterligare bidragit till att mängden föremål, foton m.m. med största sannolikhet är starkt begränsat. Ingen statlig instans har haft en tydlig uppgift att bevara det romska kulturarvet, och det har inte heller betraktats som kulturellt betydelsefullt att ta vara på det innan Sverige ratificerade Europarådets ramkonvention om minoritetsrättigheter.

Den romska kulturen omfattar också en rad seder och traditioner som är immateriellt kulturarv som enligt UNESCO bör bevaras.

Romskt kulturcentrum i Stockholm gjorde 2008 en undersökning om det romska kulturarvet genom en enkät till svenska kulturinstitutioner som publicerades i rapporten *Efterlyst: Det romska kulturarvet*.

Man utgick från en pragmatisk definition av begreppet kulturarv som formulerats av Stefan Boham (1999) som de objekt som bevaras i därtill avsedda institutioner som arkiv, bibliotek och museer.

Avsikten med undersökningen var att för första gången få en samlad bild över vilket material som finns bevarat om romers kultur och historia i Sverige, och hos vilka institutioner, men också att väcka frågan ”om det romska folkets 5 000-åriga närvaro i landet blivit en del av vår gemensamma institutionaliserade berättelse”. Material med romsk anknytning är enligt rapporten sällsynt, svårtillgängligt (på grund av sökproblemen) och enfaldigt (då det är majoritetssamhällets syn som reflekteras).

Enligt *Efterlyst: Det romska kulturarvet* domineras det inventerade materialet om romer av myndigheters (kommunarkiv eller läns museer) dokumentation om romer, dels inom ramen för den

kommunala förvaltningen såsom personakter från socialtjänsten, handlingar från skolstyrelsen, socialstyrelsen, ”tattarutredning” (Jönköping) m.m., dels tidningsklipp, fotografier och litteratur om romer. Enstaka statliga institutioner har dokumentation om romer som t.ex. Statistiska Centralbyrån (arbetstabeller från folkräkningar).

Därutöver finns dokumentation av språk, musik, dans, litteratur samt folklivsminnen på ämnesinriktade arkiv och institutioner: DAG (dialekt-, ortnamns- och folkminnesarkivet i Göteborg) har ljudinspelningar, folkminnesuppteckningar och schlagertexter. Dansmuseet har bildinspelningar och dansbeskrivningar. Statens musiksamlingar har ljudinspelningar och romska musikinstrument, noter och musikverk med romska musikverk finns därutöver på andra musikarkiv. Visarkivet har ljudinspelningar och litteratur av romer. Filmarkivet i Grängesberg har filminspelningar av romer. Dialekt, ortnamns- och folkminnesarkivet i Umeå har folkminnesanteckningar om romer. Litteratur av romer finns spridd på enstaka arkiv över landet. I diverse privata samlingar återfinns handskrivna intervjuer, korrespondens, tidningsklipp och fotografier. De bägge romska kulturcentrumen har arkiv med tidningsklipp, fotografier samt litteratur om och av romer, filmer och musik. Både i Malmö och Stockholm vill man få stöd till utökad museiverksamhet och möjlighet till mer arkivering och dokumentering. Förslag finns på att utbilda unga romer till resurspersoner inom arkivering, bibliotek och museer.

Romska föremål finns representerade på enstaka ställen som Bohusläns museum, i Nordiska museets samlingar (Nordiska museet 2006), Gällivare museum (textilier) och andra museer. Röhsska museet i Göteborg har romska konstföremål (Katarina Taikon). En romsk vagn finns hos Malmköpingsortens hembygdsförening. De romska kulturcentrumen i Malmö och Stockholm har därutöver föremål och textilier.

Utöver dessa tre huvudkategorier finns även enstaka kuriosa som ett romskt skelett (Lunds universitets historiska museum).

I rapporten resonerar Romskt kulturcentrum om kopplingen mellan kulturarv och identitet, och hur de identitetsskapande institutioner som ansvarar för kulturarvet förhåller sig till de nationella minoriteternas kultur.

Tillgängligheten är ett problem som är knuten till att arkiv inte självklart kan registrera efter etnicitet, särskilt inte om det handlar om känsliga dokument på individnivå. Sökbegrepp som ”zigenare”,

”romer” eller ”tattare” är inte heltäckande. Romskt kulturcentrum efterlyser en debatt om hur man ska synliggöra de etniska minoriteternas kultur.

Ett annat problem är att de arkivhandlingar som upprättas nästan uteslutande är majoritetssamhällets syn på den romska gruppen och handlar om romer, oftast om romer som ett socialt problem. Romernas egen röst hörs sällan och man efterlyser därför romernas egen berättelse om sin historia och sitt kultur.

Sammanfattningsvis kommenterar Romskt kulturcentrum i Stockholm resultatet på följande vis:

Omsorgen om den romska gruppens kulturarv har överlag inte varit en fråga för svenska kulturarvinstitutioner. I många fall består materialet hos en institution av enbart enstaka handlingar eller fotografier. Bara några få institutioner har kompletta samlingar av stort kulturhistoriskt värde, som en följd av särskilda satsningar på den romska kulturen. Dessa är Nordiska Museet, Malmö Museer och Bohusläns museum. Stockholms stadsarkiv har arkiv av framförallt socialhistoriskt värde. Andra arkiv har i regel enstaka handlingar eller akter. Tryckta/utgivna medier om romer finns i större utsträckning, framförallt hos folk- och forskningsbibliotek. Förekomsten av material på romani chib är en raritet (Romskt kulturcentrum i Stockholm 2008).

12.4.9 Dokumentation

Ett exempel på ett projekt för att dokumentera en del av resandefolkets historia gjordes av Bohusläns museum 2003–2008 i *Projekt Resandefolkets Snarsmoen*. Projektet belyste resandefolkets bosättning i Snarsmoen, en plats i utmarken nära norska gränsen där resande bodde i slutet av 1800-talet och en bit in på 1900-talet. Arkeologiska utgrävningar genomfördes i samarbete med de resande. Dokumentation och intervjuer gjordes och många vittnar om utanförskap, bristande skolgång och diskriminering.

Europarådet har uppmanat medlemsstaterna att ge minoriteterna samma rättigheter och möjligheter som majoritetsbefolkningen vad gäller dokumentation av och tillgång till sin egen kultur, historia och språk. Genom projektet i Snarsmoen har Bohusläns museum dokumenterat lämningar från en av Sveriges ”tattarstäder”, och motsvarande finns på andra platser i landet (Andersson 2008).

12.4.10 Arkiv

I en utredning om arkiv (SOU 2002:78) föreslogs att en ny arkivmyndighet ska bildas genom att Riksarkivet och landsarkiven slås samman till en myndighet, Arkivverket. Arkivverkets uppgift blir att initiera och driva projekt angående samordning och samverkan i regionerna och lokalt mellan olika arkivinstitutioner.

För varje nationellt minoritetsspråk föreslog utredningen en arkivinstitution med särskilt ansvar för bevarandet av dokument på minoritetsspråket. Genom samråd med de nationella minoriteterna vill man fastställa kriterier för hur man utser en institution just för deras språk. Detta är ännu inte genomfört.

När det gäller romani chib finns det inte någon sammanställning över arkivmaterial. Enstaka dokument på romani som förvaras på Kungl. biblioteket innehåller material om romerna och består bl.a. av etnografiska och historiska arbeten och litteratur på romernas språk samt översättningar och bearbetningar. Det finns också ett visarkiv med inspelningar av visor och tillhörande texter framförda av tjeckiska romer. Inspelningarna förvaras vid Statens musiksamlingar och på Svenskt visarkiv vilket nämnts ovan.

Information om romer finns i en del myndigheters arkiv som också redogjorts för ovan. Vid nuvarande Socialstyrelsen har samlats material som härrör från utredningar om romerna och som bl.a. innehåller personakter. Ett fotoarkiv förvaras vid Nordiska museet och det innehåller bilder av romer och olika miljöer, men fotografierna är i dåligt skick. De bägge romska kulturcentrumen har såväl fotoarkiv som litteratursamlingar.

12.5 Andra rättighetsrelaterade kulturfrågor

Kunskap om romsk kultur

FN:s deklaration om minoriteters rättigheter innehåller skrivningar om statens skyldighet att uppmuntra kunskap om minoriteters kultur, historia, traditioner och språk. Europarådets ramkonvention betonar åtgärder inom forskning och utbildning som leder till ökad kunskap om nationella minoriteters kultur. Det kan handla om sådant som framtagande av undervisningsmaterial eller textböcker på minoritetsspråket. Delegationen har i avsnittet om utbildning lagt förslag på detta område.

Identitetsfrågor

Inte minst genom delegationens dialog med romska ungdomar (konferensen Ternenge Djesá till exempel) har det framkommit hur viktig frågan om en stärkt kulturell identitet är för många ungdomar. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) antog för tjugo år sedan ett dokument om "Den mänskliga dimensionen" som Sverige är folkrättsligt bunden att respektera. Dokumentet behandlar bland annat minoritetsfrågor, och säger att medlemsstaterna ska se till att skapa lämpliga lokala eller autonoma institutioner för att minoriteterna ska kunna skydda och utveckla sin identitet. I dokumentet erkänns och betonas särskilt romerna och deras situation. Delegationen berör frågan om autonoma institutioner i avsnitt 5 om delaktighet och inflytande.

12.6 Delegationens överväganden och förslag

Ansvar för romskt kulturarv och utveckling av romskt kulturliv är i dag splittrat på många institutioner och grupper. Till skillnad från de nationella minoriteter som har en territoriell förankring eller en högre grad av inkludering i samhället saknas ett klart ägarskap för ansvar för det romska kulturarvet. Sedan beslutet om minoritetsrättigheter 2000 fattades har större uppmärksamhet riktats mot de övriga grupperna medan insatser för romerna släpar efter. Sedan riksdagsbeslutet om att ge romer i Sverige status som nationell minoritet är romsk kultur en del av den svenska kulturen.

Detta förhållande har ännu inte avspeglat sig i institutionellt ansvar för och resurser till romsk kultur.

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.

Genomgången 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 kultur-

institutioner 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 för romska frågor delar regeringens uppfattning att romernas kultur och kulturarv bör få en starkare institutionell bas än i dag. I propositionen 2009/10:3 *Tid för kultur* föreslås att Forum för Levande Historia får i uppdrag att föreslå hur detta kan åstadkommas. Det har inte hindrat delegationen från att utreda frågan som en del av vårt uppdrag.

Vi har därför i samråd med företrädare för romska kulturorganisationer och ett större antal kulturinstitutioner i Sverige diskuterat frågan om den institutionella hemvisten för den romska kulturen.

Romskt Kulturcentrum i Stockholm har i sin rapport *Efterlyst: det romska kulturarvet* föreslagit inrättandet på sikt av ett kulturarvcentrum för den romska kulturen med arkiv, bibliotek och museum. Det råder ingen tvekan om att drömmen om ett sådant kulturarvcentrum under romsk ledning och med tydlig romsk identitet är en stark vision och önskan hos många romer.

Samtidigt finner delegationen att det finns ett stort förtroende hos romska företrädare för professionaliteten hos de existerande statliga kulturförvaltande institutionerna, en professionalitet som man önskar komma i åtnjutande av för bästa förvaltning av det romska kulturarvet.

Det finns en poäng med ett tydligt statligt ansvar för romsk kultur. Samtidigt är Sverige genom internationella traktat ålagt att garantera romsk delaktighet i och inflytande över sitt sin kultur och sitt kulturarv. Problembilden är framförallt bristen på samlat

ansvar och institutionell hemvist samt brist på resurser. Dessa tre faktorer har utgjort grunden för delegationens överväganden.

Ny hemvist för romsk kultur

På basis av delegationens överläggningar med romska kulturinstitutioner och representanter för statliga kulturförvaltande institutioner föreslår vi inrättandet en statlig nämnd för romsk kultur. Formerna för detta behöver utredas ytterligare.

Nämnden bör få i uppdrag av regeringen att stödja, bevara och utveckla romsk kultur genom stöd till utbildning, projektverksamhet och kulturverksamhet. Nämnden bör också uppdras att tillse att det romska kulturarvet vårdas, katalogiseras och görs tillgängligt för såväl den romska minoriteten som för majoritetssamhället. I detta uppdrag ska nämnden samverka med de olika institutioner som ansvarar för och förvaltar delar av romsk kultur och kulturarv, bland annat med det föreslagna rådet för immateriella kulturarv i Sverige där nämnden för romsk kultur bör vara representerad.

Nämnden ska vara sammansatt enligt principen om minoriteters delaktighet och egenmakt, och bör till minst hälften bestå av ledamöter nominerade av romska kulturinstitutioner och i övrigt av representanter för nationella kulturinstitutioner. Nämnden bör sträva efter att anställa personer med romsk tillhörighet i ledningen.

Nämnden kan organisatoriskt placeras på en redan existerande statlig institution eller stiftelse såsom Nordiska museet eller museerna för världskultur, men ha eget uppdrag, egen styrelse och egen budget.

Den bör disponera en budget för stöd till romsk kultur som i förhållande till den romska minoritetens antal motsvarar Sametingets kulturbudget.

Inom ramen för den romska kulturnämnden bör resurser avsättas för assistens med projektansökningar och medel avsättas i syfte att långsiktigt bygga upp romsk kompetens att initiera och driva kulturprojekt.

Utöver det generella uppdraget bör nämnden för romsk kultur uppdras att under sin första verksamhetsperiod:

- utarbeta en plan för bevarande, utvecklande och tillgängliggörande av det romska kulturarvet.

- föreslå åtgärder för att göra romsk kultur känd av och tillgänglig för romska ungdomar.

Permanent stöd till romska kulturinstitutioner

De romska kulturinstitutionerna (kulturcentra och tidskrifter på både romani chib och svenska) föreslås garanteras ett basbidrag för sin verksamhet som säkerställa en långsiktigt tryggad verksamhet. Kulturrådet föreslås bli tillsynsmyndighet för detta stöd.

I detta sammanhang vill delegationen föreslå att en framtida struktur med totalt tre till fyra romska kulturcentra, i första hand ett i Göteborg och på sikt även ett i norra delen av Sverige, som samtliga åtnjuter statlig basfinansiering för sin verksamhet. De förväntas samtidigt ha en regional förankring och motsvarande stöd för delar av verksamheten. Då den nationella minoritetspolitiken inte kan anses vara en ren regional angelägenhet bör verksamheten stödjas med ett statligt basbidrag som grund.

En del av detta stöd bör öronmärkas för uppbyggnad av ett romskt riksbibliotek inom ramen för ett eller flera av kulturcentrumen. Verksamheten inom ett sådant riksbibliotek bör planeras i samråd med nämnden för romsk kultur.

Dokumentation och tillgängliggörande av romsk kultur

Beträffande museiverksamhet och frågan om en mer permanent dokumentation av romsk kultur och historia vill delegationen föreslå att Nordiska Museet uppdras att utarbeta en basutställning om romsk kultur, historia och kulturarv i samråd med nämnden för romsk kultur.

Delegationen har under sitt arbete erfarit att visionen om ett romskt museum under romsk ledning är stark i många grupper. Vi delar uppfattningen att detta bör vara ett långsiktigt mål. Det är i dagsläget orealistiskt att föreslå en sådan institution. Dock bör de olika romska kulturcentrumen uppmuntras till samarbete med varandra och med lämpliga statliga museer och andra institutioner för att professionalisera sitt utställnings- och dokumentationsarbete. Ett särskilt sådant projektbidrag bör inrättas och administreras av Statens Kulturråd.

Delegationen föreslår att skolbiblioteken används som resurs för romska skolbarn och att de för detta ändamål bör prenumerera på romska tidskrifter samt införskaffa romsk litteratur.

Frågan om en framtida arkivmyndighet samt arkivinstitutioner för de nationella minoritetsspråken bör tas upp till förnyat övervägande.

Massmedier

Public serviceföretagen SR och SVT bör uppdras att utöka sändningstiden för program på romani chib för att i första hand öka utbudet av program för barn och ungdomar, inte minst med anledning av den ovan refererade kritiken från statens granskningsnämnd. Även utbudet av kulturprogram bör öka.

Redaktionen för Radio Romano bör i likhet med redaktionerna för finska och samiska ges en fristående ställning och en samrådsgrupp bör kopplas till redaktionen.

Romsk synlighet

Den romska kulturen och det romska kulturarvet utgör en självklar del av den svenska kulturen. För att synligheten ska öka behöver romsk historia i olika delar av Sverige synliggöras.

Delegationen föreslår att läns museerna uppdras att synliggöra romernas historia och kultur i respektive län eller region. Det kan till exempel vara i form av minnestavlor, monument eller andra fysiska markeringar vid före detta romska bosättningsplatser, som minne över historiska händelser eller för romska förgrundsgestalter.

Vi föreslår att förutsättningarna undersöks för att resa en staty över Katarina Taikon som förgrundsgestalt för den romska medborgarrättsrörelsen. En lämplig plats för en staty ska sökas företrädesvis i Stockholmsområdet.

Vi föreslår att den internationella romadagen den 8 april görs till allmän flaggdag som en symbol för den romska minoritetens plats i det svenska samhället och som en påminnelse om den pågående kampen för romernas mänskliga rättigheter.

13 Rätten att inte bli diskriminerad

Delegationen föreslår:

- Att en oberoende granskning genomförs för att klarlägga samhällets ansvar för rättsväsendets behandling av den familj som omnämns i kapitlet och vilka åtgärder som krävs för att förhindra upprepningar.
- Att fördjupade studier av hur romer behandlats av rättsväsendet över tid genomförs inom ramen för den försoningsprocess vi föreslår och närmare beskriver i kapitel 14.
- Att det ska ingå i sekretariatets för romska frågor uppgifter att initiera, följa upp och fungera som resurscentrum för aktiviteter som syftar till utbildning av skyldighetsbärare.
- Att DO får i uppdrag att inom ramen för sin ordinarie verksamhet bedriva ett kontinuerligt arbete med utbildningsinsatser med särskild inriktning på romer i syfte att öka deras kunskaper om diskrimineringsfrågor och höja deras medvetenhet om sina rättigheter.
- Att regeringen erkänner antiziganism som en särskild form av rasism, och lyfter denna fråga såväl i Europa som internationellt.
- Att Forum för Levande Historia i sitt arbete mot intolerans lyfter fram antiziganismen och att formalisera uppdraget till Forum för Levande Historia att informera om remernas Förintelse.
- Att Sverige ansluter sig till Europarådets DOSTA!kampanj.

Kapitlet handlar om rätten att inte bli diskriminerad, förekomsten av diskriminering mot romer samt förslag för att häva den. Vi diskuterar frågan om diskriminering av romer i statsapparaten, och belyser i detta sammanhang rätten till tillgång till rättvisa (access to justice). Vi inleder med att definiera olika former av diskriminering.

13.1 Diskriminering

Att diskriminera betyder att urskilja och särskilja. Det betyder också att särbehandla personer illegitimt på grund av 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, gruppstillhörighet, språk, religion, kultur, nationalitet, samhällsklass och livsomständigheter har lika värde. Vi skiljer mellan personlig diskriminering, institutionell diskriminering och strukturell diskriminering.

Personlig diskriminering

Med *personlig (individuell) diskriminering* avses situationen där den diskriminerande aktören, ensam eller tillsammans med andra, särbehandlar någon person illegitimt utifrån den här personens egenskaper, identitet eller kategoritillhörighet.

Förövarens motiv kan drivas av upplevda hotkänslor, otrygghet, oersonliga antipatier eller identitetsprocesser.

Institutionell diskriminering

Med *institutionell (institutionaliserad) diskriminering* avses en situation där en institution eller organisation hålls ansvarig för illegitim särbehandling. Institutionell diskriminering kan bero på att regler eller föreskrifter som gäller för en institution avsiktligt eller oavsiktligt får diskriminerande konsekvenser.

Drivkrafterna hos förövaren kan handla om ekonomisk rationalitet, byråkratisk effektivitet, vinstmaximering eller ogenomtänkt tillämpning av föråldrade regelsystem som är illa anpassade till en förändrad verklighet.

För att definiera strukturell diskriminering behöver vi först klargöra vad som avses med samhällsstruktur.

Samhällsstruktur

Samhällelig struktur omfattar mentala föreställningar som normer, förväntningar och för-givet-tagna maktordningar, liksom relationer mellan olika befolkningsgrupper som yttrar sig i social skiktning, samt de sätt på vilka samhället organiserar sina verksamheter.

I vid bemärkelse innefattar samhällets organisering både sådana förhållanden som lever kvar av gammal tradition och de lagar, lösningar och ordningar som bestämts utifrån politiska överväganden. Rent allmänt avser begreppet struktur inbördes relationer och sammanhang som råder mellan delarna i en komplex, mångfacetterad helhet (här samhället), alltså det sätt på vilket helheten är uppbyggd av sina element. Den kan liknas vid ett 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 struktur om begränsningar.

Viktiga aspekter av samhällsstruktur rör gränser och skarvar, och följaktligen också övergångar, exempelvis mellan territoriellt avgränsade enheter (exempelvis stater, kommuner), mellan tidsmässigt åtskilda faser i en process (exempelvis på varandra följande utbildningsstadier), mellan organisatoriskt separata verksamheter (t.ex. vård, omsorg, utbildning, rättsväsende, välfärdssystem m.m.), mellan juridiskt och konstitutionellt skilda ansvarsområden och huvudmän (t.ex. myndigheter för olika områden och på olika nivåer), mellan oförenliga principer och vitala samhällsintressen (exempelvis mänskliga rättigheter versus nationell säkerhet; barnkonventionen versus invandringspolitiken), osv. I skarvarna mellan samhällets olika delar, delar som måste såväl samverka, konkurrera som agera självständigt, kan motsättningar uppkomma. I de här gränssnitten blir maktutövningens konsekvenser mest påtagliga för eftersatta individer och grupper. Det är här vi oftast identifierar strukturell diskriminering.

Strukturell diskriminering

Begreppet *strukturell diskriminering* hänför sig till förhållanden i samhällets struktur som genererar illegitim särbehandling. Det definieras här som den illegitima särbehandling som drabbar grupper och kategorier som en konsekvens av det nationella samhällets (men även av det internationella samfundets) inofficiella sätt att fungera och officiella sätt att organisera sina verksamheter. Strukturell diskriminering kommer ofta till uttryck som en följd av de bakomliggande principerna till beslut som fattas av makthavare på olika nivåer av samhället. Dessa principer kan vara medvetna eller omedvetna, avsiktliga eller oavsiktliga, förankrade i ett regelsystem men inte i ett annat. Maktutövning är en central del av samhällsstruktur och följaktligen även av strukturell diskriminering.

Få definitioner av strukturell diskriminering har gjorts. Två statliga utredningar om strukturell diskriminering diskuterar inte eller utvecklar inte egna fördjupade definitioner av begreppet utan de hänvisar i sina respektive betänkanden från 2005) respektive 2006 till den preliminära definition som formulerades i direktiven till den första utredningen.¹

Vi ser en poäng i att skilja mellan institutionell och strukturell diskriminering. Den förra hänför sig till verksamheter, beslut och konsekvenser som genereras inom en eller flera avgränsade organisationer och institutioner som är juridiska personer, och där följaktligen ansvariga företrädare för organisationen i fråga kan lagföras för brott mot diskrimineringslagstiftningen.

Strukturell diskriminering hänför sig till systemiska effekter med diskriminerande konsekvenser som har grund i hela det komplexa samhällsmaskineriet med dess mångfald av såväl samverkande som konkurrerande organisationer, institutioner och myndigheter. Samhällssystemet är inte en juridisk person och någon ansvarig för samhällsmaskineriet kan inte ens i teorin identifieras, än mindre ställas till svars.

¹ Formuleringen lyder:

”Definitionen av begreppen strukturell respektive institutionell diskriminering varierar och det saknas en tydlig avgränsning mellan dem. För enkelhetens skull används här begreppet strukturell diskriminering som en sammanfattande benämning för båda dessa begrepp. Med strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet avses således i dessa utredningsdirektiv regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa minoriteter att [i praktiken] uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har [oavsett etnisk eller religiös tillhörighet]. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.” (Ur direktiven till Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet).

Problem med strukturell diskriminering måste lösas genom ökad insikt i de systemkonsekvenser som är diskriminerande, genom att rätta till organisatoriska lösningar som föranleder sådana konsekvenser, genom att utveckla lagstiftning och handläggningsrutiner, genom att bygga ut övervakningssystem för diskriminering, samt framför allt genom att göra det möjligt för utsatta och eftersatta grupper i samhället att utveckla egenmakt.

Strukturell diskriminering spänner över människors föreställningar, deras interaktioner och samhällets struktur såsom det exemplifieras ovan, och rör själva grunden för våra föreställningar om samhället – vilka människor som inkluderas och vilka som exkluderas.

13.2 Allas lika värde

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. Det främsta internationella instrumentet för att motverka etnisk diskriminering utgörs av FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering (rasdiskrimineringskonventionen). Konventionen syftar till att garantera alla människor, oavsett ursprung, absolut och fullständig rätt till alla tänkbara mänskliga rättigheter.

Uttrycket ”rasdiskriminering” avser varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna innehåller i artikel 14 ett diskrimineringsförbud. Ett tilläggsprotokoll 12 till konventionen, som innehåller ett generellt diskrimineringsförbud, har nyligen antagits. Även i EU-rätten, till exempel artikel 12 i EU-fördraget och artikel 21 i EU:s stadga om de

grundläggande rättigheterna finns bestämmelser som förbjuder diskriminering.

13.3 FN-kritik om diskriminering

I sin granskning av Sveriges efterlevnad av konventionen om avskaffande av rasdiskriminering skriver FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) i sina slutsatser:

Vi välkomnar svenska statens ansträngningar att eliminera diskriminering av romer som till exempel etablerandet av delegationen för romska frågor 2006, men förblir bekymrade över den begränsade tillgång som romerna i Sverige har till de rättigheter som garanteras av konventionen, särskilt rätten till utbildning, arbete, bostad och tillgång till offentliga platser (artiklar 2, 5 och 6). I ljuset av dess allmänna rekommendation nr 27 (2000) rekommenderar kommittén att staten ökar sina ansträngningar att höja utbildningsnivån för romer, bland annat genom att höja romers medvetande om rätten till modersmålsundervisning och genom att rekrytera fler romska modersmåls-lärare. Kommittén uppmuntrar också staten att öka möjligheterna för romer att få arbete, såväl genom att erbjuda romer arbetsmarknadsutbildning som försäkra att de har lika tillgång till boende och offentliga platser genom effektiva åtgärder för skydd av minoriteter. Staten ska också öka sina insatser för att bekämpa negativa attityder och fördomar mot romer (CERD 2008, översatt från engelska).

13.4 Förekomst av diskriminering

Under senare år har det betonats i ett flertal nationella undersökningar och rapporter att romerna fortfarande är den etniska grupp i landet som utsätts för mest omfattande diskriminering på grund av sitt ursprung och deras tillgång till såväl sociala och ekonomiska som medborgerliga och politiska rättigheter är begränsad (Se t.ex. DO 2004, Skolverket 2007, Regeringens skrivelse 2005:06:95). Det är även den grupp som har minst förankring och representation inom majoritetssamhällets institutioner.

Delegationen har i de tidigare kapitlen kunnat konstatera att romer i hög utsträckning är utsatta för diskriminering; i skolan, på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden för att nämna några områden. I flera undersökningar, bland annat rapporter beställda av delegationen (se kapitel 4), har vi kunnat konstatera att attityderna mot romer är mer missaktande än mot några andra grupper.

Vi konstaterar genom samtliga rapporter och de samtal och dialoger vi fört med enskilda och organisationer i den romska gruppen att diskriminering är ett fullständigt integrerat inslag i varje roms dagliga liv i den delen som handlar om kontakt med majoritetssamhället.

Situationen för romer i Sverige är därmed lik den i flera andra länder i Europa. I och med utvidgningen av den Europeiska unionen (EU) är numera romerna den största minoriteten i hela Europa. Romerna har i hela regionen en speciellt utsatt situation och saknar inte bara tillgång till majoritetssamhällets institutioner och tjänster, utan ofta det mest grundläggande skyddet och rättigheterna för ett värdigt liv. Genom flera nyligen genomförda europeiska undersökningar står det klart att romer är den etniska minoritet i Europa som utsätts för den starkaste diskrimineringen och de starkaste fördomarna. Vi vill referera till FRA:s undersökning (2009c) om diskriminering, trakasserier och rasistiskt motiverat våld vilken pekar på att det är mycket mer vanligt än vad som visas i den officiella statistiken, och att romer är den mest utsatta gruppen då varannan rom uppger att de har upplevt diskriminering inom den senaste 12-månadersperioden.

Både inom EU och i Sverige har det under de senaste tio åren lagts en ökad tonvikt vid anti-diskrimineringsåtgärder och förstärkt lagstiftning om mänskliga rättigheter. Det finns i dag ett utökat skydd mot diskriminering på grund av deras etniska tillhörighet i Sverige för romer och andra grupper. Statusen som nationell minoritet har även gett ett utökat utrymme för romer att kräva mer långtgående ansträngningar för att garantera jämlika förutsättningar i det svenska samhället.

Såväl inom EU och från olika håll i Sverige, finns dock kritik och synpunkter på att tillämpningen av anti-diskriminerings-skyddet inte är tillräckligt effektivt för att undanröja de hinder som den romska gruppen möter i såväl Sverige som i andra länder i Europa. Diskrimineringen i regionen har exempelvis föranlett EU att arbeta vidare med frågan och att skapa bättre utgångspunkter för olika etniska grupper, speciellt för romerna, i medlemsländerna.² Detta innebär att medlemsländerna måste ta kraftfullare tag för att tillsammans med romerna hitta olika särlösningar inom de prioriterade områdena (Kostadinova 2006).

² Se bland annat på: <www.stop-discrimination.info/84.0.html>

13.5 Antiromska hatbrott

Brottsförebyggande rådet, Brå, redovisar i sin rapport *Hatbrott 2009* (Brå 2010) under särskild rubrik hatbrott riktade mot romer. Underlaget för rapporten är polisanmälningar under 2009 där det i motivbilden ingår etnisk bakgrund, religiös tro, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Antalet anmälda hatbrott är stabilt, de har inte ökat men inte heller nämnvärt minskat. Sett till de homofobiska och främlingsfientliga hatbrotten visar mätningar i Nationella trygghetsundersökningen att bara en tredjedel av dessa hatbrott faktiskt anmäls (Anna Frenzel, www.bra.se).

Detta konstaterande bör vägas in då redovisningen av statistiken över antiromska hatbrott bedöms. Särredovisningen av de främlingsfientliga/rasistiska hatbrott som riktats mot romer år 2009 inleds med konstaterandet att ”det är angeläget att särskilja dessa hatbrott eftersom denna grupp anses vara särskilt utsatt i samhället.”

Brå framhåller i rapporten att kunskapen om romers utsatthet för hatbrott och diskriminering är relativt begränsad. En faktor är att romer uppfattas som en homogen grupp trots att den romska minoriteten består av ett flertal olika grupper. Romer möter främlingsfientlighet och rasism i det svenska samhället på grund av sitt ursprung. Det kan vara fråga om ärekränkning eller att utsättas för olaga diskriminering genom att nekas tillträde till en affär.

I rapporten definieras antiromska hatbrott som

brott som begås på grund av rädsla för, fientlighet eller hat mot romer och som aktiverar en reaktion mot romer, deras egendom, institutioner eller den eller dem som är, eller uppfattas vara, romer eller representanter för romer. Vem som helst kan komma att utsättas för ett antiromskt hatbrott om gärningspersonen uppfattar den utsatte som tillhörande gruppen. Det är dock enbart de fall där det förekommer uttryck som kränker romer och som kan särskiljas från övriga främlingsfientliga/rasistiska hatbrott som blir bedömda som antiromska hatbrott. Det gäller uttryck som ”zigenare” eller ”gypsy” med flera. Generella uttryck som svartskalle kodas som främlingsfientligt/rasistiskt. Om en utsatt själv beskriver att den utsatts på grund av sitt romska ursprung bedöms anmälan som antiromsk även i statistiken (Brå 2010, s.40).

Under år 2009 bedömdes knappt 120 anmälningar innehålla ett huvudbrott med antiromskt motiv. Det innebär en nedgång i

förhållande till år 2008 med 62 anmälningar. De vanligast förekommande brotten år 2009 var olaga hot och ofredande (44 procent), olaga diskriminering (19 procent), ärekränkning (12 procent) samt våldsbrott och hets mot folkgrupp (10 procent vardera). Brotten olaga diskriminering och hets mot folkgrupp ökade i förhållande till mätningen år 2008.

Grannar, kunder och servicepersonal är vanliga gärningspersoner och vid drygt hälften av alla antiromska hatbrott 2009 var gärningspersonen obekant för den utsatte.

Av Brås hänvisning till resultatet av trygghetsmätningar framgår att uppgifterna om hatbrott ska tolkas mot bakgrund av att det råder ett stort mörkertal. I generella termer anmäls bara vart tredje hatbrott. Det finns skäl att anta att romers anmälningsbenägenhet är lägre än så bland annat beroende på att diskriminering och trakasserier är ett så ofta upprepat och ofrånkomligt inslag i deras vardag.

Antalet anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen ger av samma skäl inte heller någon säker vägledning när det gäller omfattningen av diskrimineringen mot romer. Det finns förmodligen där också ett stort mörkertal.

Antiromska hatbrott mot romer i Europa har på senare tid lett till mord på enskilda romer framförallt i Ungern, och till våldsåktioner i flera andra länder.

Kvinnor är flerfaldigt diskriminerade som romer och som kvinnor. I European Roma and Travellers Forums (ERTF) positionspaper inför den andra EU-toppmötet om romska frågor uppmanar ERTF EU:s medlemsstater att bekämpa de stereotypiska attityderna gentemot romska kvinnor och flickor vilka lider av flerfaldig diskriminering på grund av sitt kön och sin etnicitet, särskilt när det gäller rätten till utbildning, rätten till arbete och rätten till hälsa.

13.6 Diskrimineringens rötter – antiziganism

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.

Roten till diskriminering och hatbrott mot romer finns i den särskilda slags rasism riktad mot romer, antiziganism (antiroma/n/ism), som ännu inte är typifierad i konventioner mot diskriminering och rasism men som förekommer i sin adjektivform, antiroma/ antiromani i rapportering från ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) och andra mänskliga rättighetsorgan i Europa. Antiziganism kan sägas vara den i Europa mest accepterade formen av rasism. Antiziganistiska attityder påminner till sin karaktär om antisemitiska attityder och kan antas ligga bakom till exempel de hårda reaktionerna gentemot romer som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet på samma villkor som andra EU-medborgare.

Det finns ännu ingen allmänt spridd definition av antiziganism eller antiroma/n/ism och den behandlas sällan som ett problem i sig, utan antas falla in under allmänna hänvisningar till rasism, till exempel i det av EU nyligen antagna rambeslutet om bekämpandet av rasism – *Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia* (2008/913/JHA).

13.7 Tillgång till rättvisa

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. Den bygger på att alla medborgare verkligen har tillgång till rättvisa enligt ovan. Delegationen konstaterar att romers tillgång till rättvisa i Sverige är starkt begränsad. Det handlar såväl om att diskriminering existerar inom statsapparaten och rättssamhällets institutioner som om romers bristande kunskap om sina rättigheter.

Romer i övriga Europa har ett bristande förtroende för rättssystemet. Det yttrar sig bland annat i att mellan 66–92 procent av alla romer inte gjort någon anmälan i anledning av den senaste gången de utsattes för diskriminering. 86 procent kunde inte heller

nämna någon organisation eller instans som kan hjälpa dem om de utsätts för diskriminering, enligt EU-MIDIS (2009) *The Roma*. Det finns ett dessutom ett kunskapsgap när det gäller EU-direktiv och nationell lagstiftning hos medborgare, jurister och enskilda organisationer, konstaterar EU-kommissionen i sitt arbetspapper³.

En liknande situation råder i Sverige. Att romer har bristande kunskap om sina rättigheter har framkommit inte minst genom DO:s arbete, och att förtroendet är lågt för rättssamhällets möjligheter att försvara romers rättigheter har lyfts fram i delegationens kontakter med romer och romska organisationer.

Rättsväsendets påverkan på romernas socioekonomiska situation är begränsad, däremot är tillgången till juridisk rättvisa avgörande för trygghet, rättstrygghet och rättssäkerhet. Underlaget för en bedömning av romers tillgång till rättvisa och frihet från diskriminering i kontakt med rättsväsendet är ytterst begränsat. Antalet ärenden hos Diskrimineringsmannen är ett otillräckligt underlag för generella slutsatser och andra undersökningar har gällt personer med utländsk bakgrund.

Parallellt med utredningsarbetet har en av delegationens ledamöter analyserat ärenden som rör rättsväsendets behandling av en romsk familj. Analysen ledde till anmälningar, först till Justitiekanslern – JK – och därefter till Riksdagens ombudsmän – JO.

Båda dessa instanser avvisade ärendet på formella grunder.⁴

Båda anmälningarna innehöll en begäran om en bred, djup och oberoende granskning av hur familjen behandlats.

Det är delegationens uppfattning att den granskning som efterlystes och som förefaller synnerligen motiverad, skulle ge underlag för en väl motiverad och nyttig självprövning för hela rättsväsendet och för berörda övervakningsorgan – JK, JO och riksenheten för polismål vid åklagarmyndigheten.

Delegationen ställer sig bakom om att en oberoende granskning genomförs för att klarlägga samhällets ansvar för familjens nuvarande situation och för att mildra effekterna av de fel och brister som kan klarläggas. Det är också angeläget att klarlägga vilka åtgärder som krävs för att förhindra upprepningar.

Delegationen föreslår att en sådan granskning sker inom ramen för en sannings- och försoningskommissions uppdrag.

³ Commission staff working document SEC (2010) 400.

⁴ JK, beslut 2009-11-13, dnr 6539-09-21, JO, beslut 2010-02-18, dnr 7148-2009.

13.8 Skyldighetsbärare och rättighetsbärare

Enligt minoritetsspråkskonventionen förbinder sig undertecknande stater att tillse att berörda myndigheter, organisationer och personer informeras om de nationella minoriteternas rättigheter och skyldigheter.

Erfarenheterna från nuvarande förvaltningsområden visar med stor tydlighet hur bristande information om existerande rättigheter påverkar enskildas möjligheter att nyttja rättigheterna. Okunskap om gällande regelverk och bristande information till allmänheten har bidragit till att den av riksdagen beslutade minoritetspolitiska reformen inte fått avsedd effekt.

Av Länsstyrelsens i Norrbottens läns uppföljning av minoritetsspråkslagarna under 2000 framgår att 40 procent av de tillfrågade myndigheterna inom förvaltningsområdena inte hade informerat sina anställda om den nya lagstiftningen och om rätten att få använda finska och meänkieli, trots att lagen då redan gällt i ett halvår. När det gäller rätten att få använda samiska var motsvarande siffra 50 procent. Av senare uppföljning framgår att bristen på information gentemot brukarna alltjämt var ett problem under 2004, även om arbetet då gått framåt (ref. i SOU 2005:40 s. 89 ff).

I propositionen om nationella minoriteter (prop. 1998/99:143) skriver regeringen att en grundförutsättning för att den enskilde ska kunna hävda sina rättigheter är att ansvariga tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå, som ska bistå allmänheten, är tillräckligt insatta i rättighetslagstiftningen och att de informerar allmänheten om gällande regler på ett korrekt sätt. Mot bakgrund av detta bedömde regeringen att det fanns anledning att författningsreglera skyldigheten att informera om de nationella minoriteternas rättigheter. Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska därför när det behövs på lämpligt sätt informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter enligt lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Även konstitutionsutskottets uppföljning (Elenius 2004) har tagit upp frågan om statens skyldighet att informera om minoriteters rättigheter och skyldigheter. Uppföljningen pekar på behovet av att utarbeta strategier för en klar och pedagogisk förmedling om vad minoritetspolitiken och minoritetsspråkpolitiken innebär. Det behöver även allvarligt övervägas på vilket sätt alla berörda på olika nivåer, från myndigheter till enskilda personer, kan nås av informationen.

Likaväl som de som är målgruppen i konventionerna om mänskliga rättigheter och minoritetsrättigheter är bärare av rättigheter så finns det också aktörer som är bärare av skyldigheter, det vill säga har en skyldighet att se till att rättighetsbärarna kommer i åtnjutande av sina rättigheter. Det handlar främst om staten, men inte enbart. Skyldighetsbärare kan vara till exempel personal och chefs-tjänstemän i offentlig och privat sektor, eller förtroendevalda politiker i landsting, kommuner och riksdag/regering.

För att kunna ta sin roll som skyldighetsbärare behövs kunskap om konventionerna, om deras relation till svensk lag, hur rättigheterna ska omsättas i praktiken och vilka konsekvenser det får. Det innebär att utbildningsinsatser om minoritetsrättigheter och mänskliga rättigheter som rör romer inte enbart handlar om att höja medvetandet och kunskapsnivån hos rättighetsbärarna själva, men i minst lika hög grad hos skyldighetsbärarna, de som ansvarar för att konventionerna respekteras och att rättigheterna blir verklighet.

13.9 Att bekämpa diskriminering

Det är diskrimineringsombudsmannens uppdrag att bekämpa diskriminering bland annat av etniska minoriteter. Sedan 2004 har den tidigare myndigheten Ombudsmannen mot etnisk diskriminering drivit ett tjugotal fall till domstol eller förlikning och alla har avgjorts till romers fördel. Under 2009 har Diskrimineringsombudsmannen (DO) nått framgång i sex domstolsärenden och en förlikning.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering bedrev under flera år ett långsiktigt främjandearbete mot vissa prioriterade grupper. Bland annat genomfördes utbildningssatsningar riktade till romer om minoritetsrättigheter och mänskliga rättigheter, ett projekt som avslutades år 2005. Det har bidragit till att romer i ökad utsträckning anmäler diskriminering och hävdar sina rättigheter. Rapporter om diskrimineringen av romer togs också fram, separat och gemensamt med andra minoritetsgrupper.

Det kan konstateras att varken den tidigare ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller nuvarande DO har genomfört några främjandeåtgärder riktade mot romer när det gäller utbildningsinsatser i syfte att öka kunskapen om diskrimineringsfrågor sedan år 2005. Delegationen har erfarit att någon uppsökande verksam-

heten gentemot de lokala romska föreningarna inte längre förekommer, trots att efterfrågan och intresset är fortsatt stort.

Den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen står inför flera utmaningar skrev regeringen i sin proposition om nationella minoriteter.

En av dessa utmaningar ligger i att ge upprättelse åt en större andel av de personer som utsätts för och anmäler diskriminering. En lika stor utmaning är emellertid att få en större andel av dem som utsätts för diskriminering att anmäla detta. Ett första viktigt steg mot en sådan utveckling är att enskilda blir medvetna om sina rättigheter och förstår hur man går till väga för att få den upprättelse lagen kan erbjuda. Erfarenheten är att kunskaperna om rättigheter och skydd mot diskriminering generellt sett är låg (Prop. 2008/09:158).

Regeringen uttalar i propositionen att det tidigare påbörjade främjandearbetet bland de nationella minoriteterna behöver fortsätta. Det finns, enligt regeringens mening, utrymme för att fortsätta det påbörjade arbetet inom ramen för Diskrimineringsombudsmannens arbete med att verka för lika rättigheter och möjligheter för olika grupper i samhället. Det kan t.ex. ske genom utbildningsinsatser för de nationella minoriteterna i syfte att öka kunskapen om diskrimineringsfrågor och hur grupperna kan ta till vara sina rättigheter. Regeringen föreslår däremot inte några åtgärder.

Delegationen konstaterar att romer i högre grad än andra grupper beroende på graden av exklusion och den lägre utbildningsnivån som särskilt allvarliga faktorer lider allvarlig brist på tillgång till rättvisa och att detta också innefattar möjligheten att anmäla fall av diskriminering.

Delegationen föreslår mot den bakgrunden att DO får i uppdrag att inom ramen för sin ordinarie verksamhet bedriva ett kontinuerligt arbete med utbildningsinsatser med särskild inriktning på romer i syfte att öka deras kunskaper om diskrimineringsfrågor och höja deras medvetenhet om sina rättigheter.

13.10 Att bekämpa antiziganism

Forum för levande historia

Den aldrig tillbakamotade antiziganismen i Sverige är strukturell och påverkar majoritetssamhällets agerande gentemot romer till och med långt in i statliga myndigheter och institutioner, för att inte tala om

bemötandet av romer på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden för att inte tala om i affärer och hemma i trappuppgången.

Till viss del kan den komma att motverkas genom en sanningskommission, vars dokumentation av historiska och moderna övergrepp mot romer sannolikt kommer att ge upphov till en skamkänsla i majoritetssamhället som kan leda till en reaktion mot antiziganismen. Men det räcker inte. Det krävs en tydlighet i statens ambition att ta itu med den slags rasism som för närvarande utgör ett större hot mot mänsklig säkerhet i Europa än andra varianter av rasism. Rasistiskt motiverade mord på romer, våld och mordbränder förekommer i såväl gamla som nya Europa och rädslan för ett upprepande av 1930-talets strömningar, men nu riktade mot romer, växer sig starkare hos Europas 12 miljoner romer.

Forum för levande historia har i enlighet med sin instruktion till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Dessa uppgifter berör på olika sätt antiziganismen. Forum bedriver redan visst arbete med information om romernas Förintelse. Delegationen vill väcka frågan om att utvidga och formalisera det uppdraget.

Dosta!kampanjen

Europarådets Dosta!kampanj (Dosta betyder ”Nu räcker det!”) syftar till att bryta ner djupt rotade fördomar om romer, och höja medvetandet om romers kultur, språk och historia och mångfalden av romska grupper och livssituationer⁵.

Dosta!kampanjen lanserades ursprungligen på Västra Balkan 2006–2007 som en del av ett gemensamt projekt om romer mellan Europarådet och EU-kommissionen. Det utvidgades sedan att omfatta Moldavien och Ukraina, och år 2008 beslutades det att öppna kampanjen för alla Europarådets medlemsstater.

De länder som deltar är

Albanien (2006), Bosnien-Hercegovina (2006), Bulgarien (april 2010), Kroatien (juli 2008), Italien Juni 2010), Lettland (februari

⁵ Dostas hemsida www.dosta.org

2009), Moldavien (2008), Montenegro (2006), Rumänien (juni 2008), Serbien (2006), Slovenien (september 2008), Makedonien (2006) och Ukraina (2008). Grekland går officiellt med i kampanjen i september 2010 och Turkiet i maj 2011. Huvudbudskapen i kampanjen är:

- Romer är sanna européer med en närvaro i Europa sedan mer än 700 år tillbaka.
- Romer är medborgare med lika värde och deras rättigheter måste respekteras.
- Romani chib är en del av det europeiska kulturarvet och deras bidrag till europeisk kultur måste erkännas och främjas.
- Antiziganism bör erkännas som en särskild form av rasism och de historiska övergreppen mot romer får aldrig hända igen.

Kampanjen vänder sig framförallt till allmänheten för att förändra de vanligen negativa och generaliserande uppfattningarna om romer. Kampanjen syftar också till att bekämpa bristen på kunskap om romer, vilket är en av faktorerna bakom generaliseringarna och fördomarna. Vissa aktiviteter inriktar sig specifikt gentemot målgrupper som kan förstärka budskapet som skolor, journalister, jurister, polismakten etc.

Det är i och för sig inte nödvändigt att staten officiellt går med i kampanjen. Kommuner, skolor, enskilda organisationer och enskilda kan använda kampanjmaterialet som finns att ladda ner kostnadsfritt från kampanjens hemsida. Däremot är det viktigt att ha ett officiellt stöd från regeringarna (inkluderande eventuellt finansiellt stöd) för att kunna förverkliga kampanjen i större skala med en högre grad av engagemang från medier, officiella debatter, utomhusskyltar m.m. och det är också betydelsefullt för kampanjen att kunna ha en kontaktorganisation som ansvarar för aktiviteterna i samråd med romska organisationer. Kontaktorganisationen skulle kunna vara en institution som arbetar mot diskriminering, eller en oberoende mänskliga rättighetsorganisation.

Kampanjens avsikt är inte heller att skönmåla. Tiggeri, kriminalitet och tidiga giftermål måste också kunna diskuteras, men på ett sätt som får folk att inse att det handlar om individuella fall och att man inte ska generalisera eller döma en grupp kollektivt.

Kampanjen ska också kunna peka på framgångssagor. Romer som har arbete, som har avslutat sina studier och som själva kan

berätta sina historier. Den franska skådespelerskan Fanny Ardant har accepterat att vara en goodwillambassadör för kampanjen.

Allt material bör anpassas efter varje enskilt deltagande land. Varje land kan vilja fokusera på något speciellt ämne av relevans för just det landet.

Finansiellt bidrar Europarådet med kampanjmaterial som reklamspottar, affischer, broschyrer etc. översättning och tryckning av Dosta!verktygslådan i mån av medel. Bidragen från de deltagande länderna varierar. Italien bidrar till exempel med 2 miljoner för en rad utåtriktade aktiviteter, Slovenien har inkluderat kampanjen i sin nationella strategi för romer och bidrar med en halv miljon.

Förslagsvis kan Sverige inkludera Dosta!kampanjen som en del av delegationens rekommendationer, och planera aktiviteter tillsammans med romska representanter. Dosta!kampanjen kommer att bli en alleuropeisk kampanj just i den tid som antiziganism håller på att öka i styrka i flera medlemsländer.

Europarådets expertkommitté har uppmanat medlemsländerna att delta i kampanjen.

13.11 Överväganden och förslag

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.

När det gäller romers tillgång till rättvisa och farhågorna om en strukturell diskriminering av romer i rättsväsendet är det väsentligt att i grunden reda ut samhällets ansvar för det fall som beskrivs ovan och eventuella liknande fall. Delegationen föreslår därför att en oberoende granskning genomförs för att klarlägga samhällets ansvar för familjens nuvarande situation och för att mildra effekterna av de fel och brister som kan klarläggas. Det är också angeläget att klarlägga vilka åtgärder som krävs för att förhindra upprepningar. Delegationen menar att en sådan granskning kan ske inom ramen för en sannings- och försoningskommissions uppdrag.

Delegationen föreslår att fördjupade studier av hur romer behandlats av rättsväsendet över tid genomförs inom ramen för den försoningsprocess vi föreslår och närmare beskriver i kapitel 14.

Det har inte ingått i vårt mandat att resonera kring den allmänna frågan om kunskap om mänskliga rättigheter, men utifrån resonemanget ovan om bristen på kunskap om svensk och internationell

lagstiftning om minoritetspolitik och internationell rätt föreslår delegationen att det ska ingå i sekretariatets för romska frågor uppgifter att initiera, följa upp och fungera som resurscentrum för aktiviteter som syftar till utbildning av skyldighetsbärare.

Beträffande kunskapsunderskottet hos romer om rättigheter och lagstiftning föreslår delegationen att DO får i uppdrag att inom ramen för sin ordinarie verksamhet bedriva ett kontinuerligt arbete med utbildningsinsatser med särskild inriktning på romer i syfte att öka deras kunskaper om diskrimineringsfrågor och höja deras medvetenhet om sina rättigheter.

Delegationen föreslår att regeringen erkänner antiziganism som en särskild form av rasism, och lyfter denna fråga såväl i Europa som internationellt. Vi föreslår också att Forum för Levande Historia i sitt arbete mot intolerans lyfter fram antiziganismen genom attitydundersökningar och annan utåtriktad verksamhet såsom dokumentation, utställningar och programverksamhet i syfte att långsiktigt påverka attityder mot romer.

Delegationen föreslår också att Sverige ansluter sig till Europarådets DOSTA!kampanj. Det räcker inte att indirekt bekämpa antiziganism genom en rad åtgärder för att hindra diskriminering, utan det krävs aktiva åtgärder. Då det redan finns en utarbetad och pan-europeisk kampanj mot antiziganism är det mest naturliga och effektiva att ansluta sig till den både för att det är mer resurs-effektivt och för att antiziganismen är ett gemensamt europeiskt problem.

14 Försoning

Vårt förslag: Delegationen för romska frågor föreslår 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.

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.

Diskriminering, misstro, missbruksproblem, hälsoproblem, dåliga eller inga bostäder, hög arbetslöshet, avsaknad av makt över sitt liv och politiskt inflytande, bristande utbildning, försvagad egen kulturell identitet samt svagt stöd för det egna språket. Så kan det historiska arv som romer fått av det svenska statsbygget och den svenska historien sammanfattas. Det är en verklighet som den kontinuerliga exkluderingen och utanförskapet har gett oss i dag.

Det historiska arvet skapar begränsningar för människors handlingsutrymme. Det är det historiska arvet tillsammans med den situation vi befinner oss i, det vill säga de socioekonomiska och kulturella omständigheter vi lever under, som avgör de upplevda

möjligheter vi tar våra beslut utifrån. I alla livsomständigheter är val möjliga, men i vissa situationer är fria val omöjliga. Människor som lever under omständigheter som är kraftigt beskurna och befinner sig i en situation som präglas av liten eller ingen makt får sina ambitioner begränsade och deras agerande formas ofta efter det som de upplever förväntas av dem.

Har människor ingen utbildning eller utbildningstradition blir deras förväntningar också därefter och de riskerar att se sig själva som oförmögna att skaffa sig en högre utbildning eller kanske ens en grundskole- eller gymnasieskolutbildning. När familjemedlemmar och andra anhöriga är utestängda från arbetsmarknaden och befinner sig i en tradition där arbetslöshet har blivit norm blir förväntningarna på att få ett arbete låga. Förväntningarna och ambitionerna anpassas till den miljö som människor lever under. Stigmatisering beskär människors frihet och reella möjligheter att förändra sina liv.

En ofrånkomlig följd av den historiska systematiska marginaliseringen 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 vilken betydelse den haft för dagens situation saknas.

Myndighetspolitik skapar och styr människors liv. Det kategoriserar och fastställer individernas status och tilldelar dem roller som t.ex. "svenskar", "invandrare", "romer" eller "nationell minoritet". I statistiken inordnas befolkningen utifrån kriterier som ålder, arbetsförmåga och kön. Detta är klassifikationer som speglar institutionella ordningar och politiska prioriteringar. För att förstå den behandling romer utsatts för måste man därför se till olika lagstiftningar. Det är dessa lagstiftande sammanhang som kan hjälpa oss att förstå hur myndigheterna bemött och hanterat grupper som i dag identifieras som romer.

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 idag. 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.

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 och till en mindre del på intervjuer med enskilda romer.

Den romska minoriteten har i dag, precis som alla andra nationella minoriteter och alla övriga medborgare, ett formellt tillträde till samhällets och statens alla institutioner och all service. Men det som nästan genomgående saknas är det reella tillträdet. I nästan alla samhällssektorer är romerna exkluderade av olika skäl, men med en gemensam faktor, strukturell diskriminering.

Rasismen och den strukturella diskrimineringen mot romer ska ses i en europeisk kontext. Rasismen mot romer har tagit sig olika uttryck genom tiderna men uttrycken är många gånger gemensamma för de olika länderna i Europa vilket får konsekvenser även för de romer som invandrat till Sverige under senare tid.

14.1 1900-talet

I Sverige förekom under 1900-talet dels direkt diskriminerande lagstiftning riktad mot "zigenare" och "tattare" som grupp, dels diskriminerande tillämpningar av lagar som officiellt gällde den svenska befolkningen som helhet, såsom barnavårdslagen och steriliseringslagstiftningarna. Denna myndighetsutövning var i sin tur uttryck för negativa föreställningar om "zigenare" och "tattare", vilka även kunde ta sig lokala uttryck: exempelvis i aktioner från den bofasta svenska majoritetsbefolkningens sida för att jaga bort invånarna i närbelägna "tattarstäder"; i motståndet från lokala skolledningar och/eller andra elevers föräldrar mot att ta emot "zigenarungar"; i mobbing och trakasserier i den svenska skolmiljön.

I dag kan vi notera att den direkt diskriminerande lagstiftningen är borta sedan ett halvsekel tillbaka. Så togs som exempel det från 1914 gällande inreseförbudet för romer bort 1954. De lokala ordningsstadgorna som kommunerna tidigare utnyttjade för att tvinga romer att flytta med minst tre veckors mellanrum har upphört och kommunerna kan inte längre förvägra romska barn

rätt till skolundervisning. Från 1960-talet och framåt genomfördes också reformer för att inkludera romer i den svenska välfärdsstaten.

Kvardröjande attityder och informell praxis

Det finns i dessa sammanhang skäl att påminna om att det i internationell forskning om freds- och försoningsproblematik uppmärksammas att även sedan lagstiftning och offentliga institutioner har reformerats så går förändringen av människors attityder ofta långsamt, och kan ta flera decennier (Theissen 2008:193). Förändring i lagstiftning och genomförandet av sociala reformer betyder därför inte med automatik att attityder och informell praxis förändras, vilket också blir tydligt i rapporter om att personer från de romska grupperna i Sverige fortfarande utsätts för diskriminering i skolan, i yrkeslivet, på bostadsmarknaden, på restauranger och campingplatser (DO 2008, 2004).

Strukturella konsekvenser

Den historiska diskrimineringen från svenska myndigheters sida har haft och har fortfarande strukturella konsekvenser. Att grunden för gruppen "svenska zigenares" fasta boende och skolgång lades först under 1960- och 1970-talen har, i kombination med nutida diskriminering som även drabbar romer som anlänt senare, gjort att många romer ännu i dag befinner sig i ett utanförskap. På så vis påverkar historien även tillvaron för yngre generationer.

Att det är olika myndighetsåtgärder och lagstiftning som sammantaget bidragit till denna situation känner nog inte många till eller vill påta sig ett delansvar för. Sådana myndighetsåtgärder som vidtagits gentemot den romska minoriteten finns beskrivna i flera sammanhang, se bl.a. Norma Montesino Parras underlagsrapport till utredningen (Delegationen för romska frågor 2009, *Romer i svensk myndighetspolitik – ett historiskt perspektiv*) och hennes avhandling *Zigenarfrågan Intervention och Romantik* (Montesino 2002). Utredningen *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935–1975* (SOU 2000:20), samt i viss mån även Vanvårdsutredningen (SOU 2006:05) behandlar i olika delar en del av de övergrepp som individer från resandegruppen blivit utsatta för. Det finns även insamlingar av romers berättelser och erfarenheter, exempelvis

Forum för levande historia som samlat in vittnesböcker samt Södertörns högskola där ett projekt pågår för att samla in berättelser och dokumentera svenska romers kulturarv.

Förutom rapporter och skrifter som fokuserar på myndighetsåtgärder och ingripande i historisk tid finns ett omfattande material om diskriminering mot romer idag. Bland annat har dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO, belyst diskrimineringen i två rapporter – *Diskriminering av romer i Sverige* (DO 2004) samt *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet* (DO 2008). Skolverket har belyst skolsituationen för romska barn och ungdomar i *De nationella minoriteternas utbildningssituation* (2005) samt *Romer i skolan, en fördjupad studie* (2007).

Rasism har successivt blivit politiskt, moraliskt och socialt oacceptabelt i Sverige. Men rasismen gentemot romer, antiziganismen, har ännu inte blivit föremål för samhällelig självreflektion och utgör en sista rest av socialt accepterad rasism och kollektivt nedsättande bemötande av en etniskt definierad grupp.

14.1.1 Förintelsen

Romernas förintelse under andra världskriget har hittills ägnats liten uppmärksamhet. Forskning och dokumentation saknas och den romska Förintelsen har hamnat i historiens utkant, och refereras ibland till som ”den bortglömda Förintelsen”. Denna brist på empati och erkännande är i sig en allvarlig kränkning av romerna.

Det tog lång tid för romerna att få ett officiellt erkännande av att de varit föremål för nazisternas folkmord under andra världskriget då mellan en halv miljon och en och en halv miljon romer förintades. Under denna period var romer på flykt undan nazisternas koncentrationsläger förhindrade att söka skydd i Sverige på grund av det rådande inreseförbud som upphävdes först 1954. Endast två romer undkom till Sverige med Folke Bernadottes ”vita bussar” som räddade fångar från koncentrationslägren. I studier av den romska Förintelsen saknas ett svenskt perspektiv, till exempel om flyktingpolitiken och hur den svenska staten agerade i frågan, samt om de romska upplevelserna av massivt våld (Palosuo 2008).

14.2 Ratificering av Europarådets minoritetskonventioner

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.

Skyddet är en del av de mänskliga rättigheterna vilket innebär att ingen ska behöva utsättas för diskriminering eller negativ särbehandling för att han eller hon tillhör en nationell minoritet. Ingen ska heller behöva känna otrygghet eller oro för sin säkerhet eller utsättas för krav på assimilering.

Regeringen konstaterade i samband med ratificerandet av konventionerna och införandet av minoritetspolitiken att Sverige har en lång tradition när det gäller att värna mänskliga rättigheter och åtgärder mot diskriminering. Det ansågs därför naturligt att även stärka skyddet för de nationella minoriteterna.

14.3 Erfarenheter av sannings- och försoningskommissioner

En sannings- och försoningskommission är en kommission som är officiellt sanktionerad av regering och riksdag och som undersöker ett mönster av övergrepp som inträffat under en viss tidsperiod. Sannings- och försoningsprocesser har initierats på en rad olika håll i världen, framförallt som en metod att behandla historiska övergrepp och åstadkomma nationell läkning efter inbördeskrig eller i samband med demokratiska transitioner och diktaturers fall. I denna mening har kommissionerna med framgång lett försoningsprocesser i till exempel Sydafrika, El Salvador, Irland och Argentina.

Sannings- och försoningskommissioner har även tillsatts när en sittande regering velat ta itu med begångna övergrepp i det förflutna mot egna minoriteter eller andra grupper, så kallade "historiska sanningskommissioner". I den gruppen återfinns Marocko men framförallt Kanada, Australien och Norge, där syftet med kommissionerna varit att reparera relationerna mellan majoritetssamhället och en nationell minoritetsgrupp.

14.3.1 Inledning

I följande avsnitt lämnas några konkreta exempel på sanningskommissioner eller andra försoningsinitiativ som kan vara särskilt intressanta att lära av för ett svenskt sammanhang.¹ I Australien och Kanada har man inrättat så kallade "historiska sanningskommissioner", för att markera att tiden är inne för att göra upp med det förflutna då det gäller olika former av diskriminering och övergrepp som riktats mot specifika etniska grupper från statsmakternas sida. I Norge har vissa initiativ tagits för att undersöka och gottgöra den statliga assimileringpolitiken gentemot romanifolket/taterne. Sydafrikas sanningskommission är den kommission med mest omfattande uppgifter och som setts som en modell, bland annat när det gäller dess metod att hålla offentliga "hearings".

En "historisk sanningskommission" är en kommission som inrättats för att markera att tiden är inne för att göra upp med rättighetskränkningar i det förflutna. Här rör det sig oftast inte om omfattande grova brott mot mänskliga rättigheter såsom tortyr eller mord utifrån politiska motiv, utan om olika former av diskriminering och övergrepp som statsmakterna riktat mot specifika etniska grupper. I Kanada och Australien har sådana historiska sanningskommissioner inrättats av nutida regeringar för att utreda tidigare statligt sanktionerade övergrepp mot urbefolkningarna i respektive land. Här handlar det snarare om att dokumentera och klargöra de historiska omständigheterna kring övergrepp som haft stora konsekvenser för de urbefolkningar som drabbats av dem, men som hittills varit relativt okända för landets dominerande befolkning. På så vis kan en utförlig utredning, dokumentation, ett offentliggörande, ett erkännande av hittills okända offer och en

¹ Dessa avsnitt bygger på Maria Ericsons, *Rapport angående en eventuell sanningskommission för romer och resande/resanderomer i Sverige*. Underlagsrapport till Delegationen.

ursäkt från statsmakternas sida ha stor betydelse för nutida relationer även om övergreppen ligger ett antal år bakåt i tiden (Hayner 2002). Även i Norge har en del sådana initiativ tagits då det gäller den norska statens tidigare assimileringpolitik gentemot romainifolket/taterna. De drabbade grupperna har dessutom nyligen framfört önskemål om en sanningskommission.

Sanningskommissioner har använts i flera länder, bland annat i Latinamerika och Sydafrika, som genomgått en övergång från diktatur till demokratiskt styre, ibland efter ett inbördeskrig. Syftet har då varit att inleda en nationell läkningsprocess där grova brott mot mänskliga rättigheter såsom tortyr, dödande och försvinnanden som ägt rum undersöks, dokumenteras och erkänns officiellt samt att en del av de ansvariga identifieras.

Här har det dock funnits en spänning mellan att ge amnesti för tidigare begångna brott och därigenom få företrädare för den tidigare regimen, samt andra väpnade grupper, att gå med på en fredsöverenskommelse och att driva rättsprocesser i inhemska domstolar eller internationella krigsförbrytartribunaler mot ledande personer som varit ansvariga för grova brott mot mänskliga rättigheter (Ericson 2001, Bronkhorst 1995). Sanningskommissioner har därför ofta varit verksamma i sammanhang där de även måste ta hänsyn till olika former av politiska överenskommelser om amnesti.

I Sydafrika hade också de grova brott mot mänskliga rättigheter utifrån politiska motiv som sannings- och försoningskommissionen fick i uppdrag att utreda, ägt rum i ett sammanhang av institutionaliserad rasism i form av apartheid. Apartheidsystemet motiverades till stor del av idéer om den vita "rasens" överlägsenhet och av idéer om vilka negativa konsekvenser som så kallad "rasblandning" skulle kunna få – det vill säga rasbiologiska idéer som även vuxit fram i Sverige från 1800-talets mitt, och som legat bakom idéer om "zigenare" och "tattare" som lägre stående "raser". Medan denna biologiska rasism avvisades i FN-organet UNESCO:s Statement on Race år 1950, blev den en hörnsten i Sydafrikas apartheidpolitik.

14.3.2 Kanada

I Kanada utarbetades strategier för att urbefolkningarnas barn skulle assimileras in i det vita, västerländska samhället. Detta gällde såväl indianer som inuiter och skedde genom internatskolor som kommit att gå under samlingsbeteckningen Indian Residential Schools. I de flesta fall drevs dessa skolor av kristna kyrkor, med syfte att "civilisera" barnen och omvända dem till kristendomen. Även en del barn av "blandad" vit/indiansk härkomst (metiser) placerades i dessa skolor.

År 1850 blev det obligatoriskt för urbefolkningarnas barn och för barn med delvis indiansk härkomst i åldrarna 6–15 år att gå i dessa skolor. Barnens kontakt med sina ursprungsfamiljer minimerades och de straffades om de talade sitt språk eller utövade sin religion. Barnen hämtades ofta med tvång och familjerna hotades av fängelse om de höll sina barn hemma. Det lagstadgade tvånget togs bort 1948 men samtidigt hotades familjer med många barn att inte få tillgång till det särskilda bidrag för flerbarnsfamiljer om de inte skickade iväg sina barn till internatskolorna. Totalt fanns det ungefär 130 sådana skolor.

Internatskolorna var ända in mot slutet av 1950-talet underfinansierade, hälsovården var bristfällig och många elever dog av sjukdomar.

Skolorna var beroende av elevernas arbetskraft och disciplinen var strikt, arbetet hårt och gick ut över skolarbetet. Barnen fick sällan lära sig att läsa och skriva. En hel del elever utsattes också för fysisk misshandel eller sexuella övergrepp. 1969 övertog statens Department of Indian Affairs kontrollen över skolsystemet. De flesta skolorna stängdes vid 1970-talets mitt, men den sista skolan av detta slag fanns kvar till år 1996.

I början av 1990-talet började tidigare elever vid skolorna att offentligt berätta om sina upplevelser. Självhjälpsgrupper och stödgrupper bildades och flera skadeståndsmål drevs. År 1991 inrättades Royal Commission on Aboriginal Peoples för att undersöka hur situationen för urbefolkningarna skulle kunna förbättras, och hur relationen mellan dem och den kanadensiska majoritetsbefolkningen skulle kunna bli mer jämbördig. 1996 presenterades *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* och en följd av denna var *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan* 1998. I denna bad regeringen om ursäkt och sade sig vilja arbeta tillsammans med urbefolkningarna, kyrkorna och andra berörda för

att lösa dessa frågor och hitta en strategi som kunde leda till ett helande. Samma år etablerade regeringen en Aboriginal Healing Fund olika lokala stödprojekt för och tillsammans med tidigare internatskolelever.

I juni 2001 inrättades Indian Residential Schools Resolution Canada, som fick till uppgift att förhandla fram en lösning mellan regeringen och alla som lämnat in skadeståndskrav. Genom en Alternative Dispute Resolution Process kunde enskilda utan domstolsprocesser nå överenskommelser om kompensation och stöd. (Canadian Indian Residential School System).

Representanter för Kanadas urbefolkningar, Assembly of First Nations, var dock kritiska till processen på flera punkter och krävde bl.a. schablonbelopp åt alla offer/överlevande, inrättandet av en s.k. Healing Fund och en Commemoration Fund samt en Sanningskommission. Kraven tillmötesgicks under 2006 och en sanningskommission etablerades formellt den 1 juni 2008. Den 11 juni 2008 bad också den kanadensiske premiärministern Stephen Harper om ursäkt för tidigare regeringars assimileringpolicy. Då fanns det fortfarande omkring 80 000 överlevande från internatskolorna i Kanada. Året efter uttryckte påven sin sorg över det lidande som en del barn upplevt i katolska kyrkans internatskolor genom vissa av kyrkans medlemmars bedrövliga beteende ("the deplorable conduct of some members of the Church").

Sanningskommissionens uppgift är att informera alla kanadensare vad som hände i Indian Residential Schools. Kommissionen ska dokumentera sanningen enligt de överlevande, deras familjer, samhället och alla andra berörda personer. Därigenom hoppas man att vägleda och inspirera alla i en sannings- och läkandeprocess som ska leda till försoning och en förnyad relation baserad på ömsesidig förståelse och respekt. Kommissionen har tillgång till relevanta arkiv, inte bara hos myndigheter utan även hos kyrkor. Kommissionens arbete ska utmynna i ett nationellt forskningscentra och i sin slutrapport presentera rekommendationer för framtiden.

Till skillnad från Sydafrikas sannings- och försoningskommission ska den inte ha makt att ålägga någon att inställa sig och lämna vittnesmål – och den får inte heller i sin rapport peka ut individer eller organisationer som utfört övergrepp. Kommissionen ska således inte medverka till att hålla individer ansvariga, utan snarare undersöka systemet med internatskolor.

14.3.3 Australien

I Australien tillsattes år 1995 en kommission för att utreda hur barn tillhörande urbefolkningen med tvång tagits ifrån sina ursprungliga familjer och istället placerats hos vita familjer eller på såväl kyrkliga som statliga barnhem. Syftet med denna praxis var att barnen skulle assimileras in i det vita, västerländska australiensiska samhället (Hayner 2002:17–18). De flesta barn som omhändertogs hade en vit far och en aboriginsk mor. Redogörelsen nedan för kommissionens arbete och beskrivningen av situationen för de aboriginska barnen bygger på kommissionens rapport *Bringing them home* som publicerades maj 1997.

Omhändertagande av uppemot 100 000 barn, antingen under tvång eller under falska förespeglingar, ägde rum mellan 1869–1969 och i några fall ända in på 1970-talet. De flesta aboriginska familjer (vilket omfattade även medlemmar av barnens vidare familjenätverk mor- och farföräldrar, kusiner, moster, faster, morbror, morfar och andra släktingar) berördes på något sätt av denna praxis.

De omhändertagna barnen skulle läras europeiska värderingar och arbetsmoral. De placerades ofta på institutioner som drevs av kyrkor och välgörenhetsorganisationer men framförallt flickorna placerades i fosterhem. Här kunde de bli straffade ifall de talade sitt eget språk och syftet var uttryckligen att hindra dem från att socialiseras in i den aboriginska kulturen. Kontakten med ursprungsfamiljen var i bästa fall begränsad och det gjordes till och med stora ansträngningar för att se till att barnen aldrig fick kontakt med sina ursprungsfamiljer igen. Många barn fick höra att deras föräldrar inte brydde sig om dem eller att de var döda. Flickorna tränades och sändes ut att arbeta som hushållerskor. Många utnyttjades sexuellt av sin arbetsgivare och blev gravida och kom tillbaka till institutionerna för att föda sina barn som sedan blev placerade på institutionerna eller bortadopterade. Fram till 1930-talet var institutionerna minimalt finansierade och flera av barnen och ungdomarna var undernärda och hade dålig hälsa och många dog i förtid.

Under 1950- och 60-talen ökade tvångsomhändertagandevilket ledde till att institutionerna inte räckte till och barnen placerades allt oftare i vita fosterfamiljer. Först i början av 1970-talet då det infördes en policyplattform för aboriginskt självstyre, minskade omhändertagandena kraftigt eftersom de aboriginska grupper hade möjlighet att motsätta sig tvångsomhändertagandet.

Kommissionen höll en rad offentliga "hearings" och mottog drygt 500 muntliga och skriftliga vittnesmål från personer som omhändertagits. I sin rapport *Bringing them home* beskrevs de negativa effekterna av dessa omhändertaganden. Även de personer som vittnat om att de blivit väl omhändertagna av sina adoptiv- eller fosterfamiljer, eller uttryckt uppskattning för standarden på den skolgång de fått, berättade om den känsla av främlingskap och brist på tillhörighet som de upplevt under sin uppväxt.

Kommissionen lyfte också fram konsekvenserna för kommande generationer och hur de omhändertagna personernas barn kunde påverkas genom intergenerationellt trauma. Dessutom framhölls inte bara hur de barn som omhändertagits blivit avskurna från sina aboriginska rötter utan även hur de familjer som förlorat sina barn hade drabbats. Tvångsomhändertaganden av barn påverkade således även aboriginerna som grupp. Här gick kommissionen så långt som att tala om folkmord och hänvisade i sin rapport till att FN:s konvention mot folkmord, i sin definition av "folkmord" även inkluderade att med tvång föra över barn från en etnisk, religiös eller rasgrupp till en annan grupp, med syfte att helt eller delvis förstöra folkgruppen ifrån vilken barnen fördes över. Man menade att dessa villkor uppfylldes eftersom tvångsomhändertagandena haft som främsta syfte att barnen skulle absorberas in i den vita, västerländska kulturen för att barnens egen etniska och kulturella identitet, och på sikt även det aboriginska folket som kulturell och social enhet, skulle försvinna.

Kommissionen hänvisade även till brittisk common law när det gällde rätten till frihet, föräldrars rättigheter, maktmissbruk och förpliktelsen att skydda barnen. Omhändertagandena stred också mot FN:s Universella deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1945 samt FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965).

I sin rapport lämnade kommissionen ett antal rekommendationer i fråga om gottgörelse samt krävde en Officiell ursäkt och införandet av en nationell minnesdag.

Bringing them home resulterade i att den australiensiska allmänheten fick upp ögonen. Inom ett år hade över 100 000 skrivit sina namn i Sorry Books på olika håll i landet och även kyrkor och ickestatliga organisationer bad om ursäkt genom att signera dessa böcker (Dow 2008, Hayner 2002).

Vissa av kommissionens slutsatser och rekommendationer väckte debatt, särskilt frågan om folkmord samt huruvida staten skulle

betala ut ekonomisk kompensation/skadestånd till de drabbade (Barkan 2000, Brunton 1998, Tatz 1999). När rapporten kom ut ville inte den då sittande regeringen avge någon officiell ursäkt å tidigare generationers och regeringars vägnar för en praxis som varit i linje med dåtidens lagstiftning. Man befarade att en officiell ursäkt skulle öppna upp för en rad krav på ekonomiskt skadestånd riktade mot staten. Nationen var delad och den första Sorry Day i maj 1998 tydliggjorde denna splittring.

Däremot avsatte regeringen pengar till en rad projekt för aboriginer (Barkan 2000) och i augusti 1999 presenterade regeringen "Motion on Reconciliation". Där uttrycktes en "djup och uppriktig ånger" för orättvisor gentemot den aboriginska befolkningen. Men detta var inte någon officiell ursäkt med specifik hänvisning till de tvångsomhändertagna barnen. Medan regeringens argument var att symboliska gester i form av ursäkter och ceremonier var mindre viktiga än att driva igenom praktiska reformer för att förbättra situationen för aboriginerna, så vittnade många med aboriginskt ursprung om hur viktigt ett officiellt erkännande och en ursäkt var för deras personliga helande (Dow 2008). Efter en lång diskussion lämnade regeringen en officiell ursäkt 2008, men frågan om skadestånd/ekonomisk kompensation till offren på federal nivå förblev oklar. Två delstatsregeringar (Tasmanien 2006, Western Australia 2007) avsatte dock medel för ekonomisk kompensation/skadestånd för offren (Dow 2008, *Us taken-away kids* 2007).

14.3.4 Norge

I dag finns det mellan 5 000 och 10 000 personer med romani/tateridentitet i Norge. År 1998 fick de officiellt status som nationell minoritet, tillsammans med kvener, judar, skogfinnar och romer/zigenare. Samerna har status som urbefolkning. År 1999 ratificerade Norge Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, och Arbets- och inkluderingsdepartementet fick ett samordningsansvar för minoritetspolitiken.

I Norge inleddes under andra hälften av 1800-talet och ända in på 1970–80-talen en statlig assimilationspolitik gentemot romani/taterne. Huvudmålsättningen var att få dem att bli bosatta och syssla med "vanliga" arbeten.

Fonden för ”Forbedring av Taternes og andre daglige Omstreiferers Kaar” inrättades 1885 och skulle användas för att främja romanifolket/taternes bosättning. Arbetet var inte särskilt framgångsrikt. Från 1869 blev ansvaret för arbetet överfört till Kyrkondepartementet, och år 1897 togs det över av Foreningen til modarbeidelse av omstreifervesendet, Denna var en förening inom den norska statskyrkan som år 1935 bytte namn till Norsk misjon blant hjemløse. Den statliga assimilationspolitiken kom alltså att utföras av en ideell/kristen organisation med statliga medel.

Det inrättades särskilda barnhem för barn av romani/tatersläkt samt arbetskolonier där familjerna skulle lära sig jordbruksarbete, omskolas till att bli bofasta och avstå från sitt språk och sin kultur. Från början var arbetskolonierna tänkta att vara frivilliga, men i praktiken utsattes föräldrarna för hård press. Om någon dömdes för brott mot lösdriverilagen, mot förbudet för resande att ha häst eller mot gårdfarihandelslagen togs antingen barnen ifrån familjen eller så tvingades familjen att skriva in sig på en arbetskoloni. Kolonierna var i bruk ända in på 1970-talet, den sista, Svanviken, ända fram till 1978. Det var inte tillåtet för barnen att prata sitt språk, norsk rommani, och om någon förälder talade språket med sina barn hotade man att ta barnen ifrån dem.

Sammantaget blev minst 1 500 romani/taterbarn skiljda från sina föräldrar dvs. mellan en fjärdedel och en tredjedel av de barn av romani/tatersläkt som föddes mellan åren 1900 och 1960.

Dessutom tvångsteriliserades cirka 300 romanifolk/tatere (främst kvinnor) under perioden 1934–1977. Det förekom inte alltid formellt tvång utan även andra former av påtryckningar. Dessa riktade sig gentemot personer som var intagna på anstalt eller arbetskoloni, eller i fall då modern var rädd för att de barn hon redan hade skulle tas ifrån henne om hon inte gick med på att låta sterilisera sig. Romani/taterkvinnor som födde barn på norska sjukhus riskerade att bli steriliserade utan att det journalfördes. Personer från romanifolket/taterne blev också utsatta för lobotomi och andra övergrepp inom psykiatrin.

Den norska assimileringpolitiken fick konsekvenser för de romska grupper eller ”zigenare” som kommit till Norge på 1860-talet. Kring år 1930 lämnade de Norge, troligen för att de var rädda för att bli utsatta för assimileringpolitiken och Foreningen til modarbeidelse av omstreifervesendets verksamhet. Flera av dessa romer blev sedan offer för nazismens utrotningpolitik bl.a. nekades en romsk grupp inresa 1934 och tvingades återvända till

Tyskland. Från slutet av 1950-talet och framåt kom nya romer till Norge.

Krav på utredning

Redan på tidigt 1990-tal begärde romanifolk/tatere en utredning om assimileringens politikens övergrepp. Norska Helsingforskommittén understödde kravet och det resulterade i att det norska Social- och hälsodepartementet avsatte medel till forskning om detta som förvaltades av Norges forskningsråd. Forskningen koncentrerade sig på tvångsterilisering, omhändertaganden av barn och på att belysa den enskildes upplevelser och erfarenheter av att tillhöra romanifolket/taterne.

Förutom forskningssatsningen ledde kraven även till att Norge officiellt bad om ursäkt för den förda assimilationspolitiken och att man införde olika former av kompensation och gottgörelse. Den 11 februari 1998 bad dåvarande kommunal- och regionalminister Ragnhild Queseth Haarstad officiellt romanifolket/taterne om ursäkt på regeringens vägnar. Regeringen Stoltenberg återupprepede ursäkten i en Stortingsmelding i december 2000. (Stortingsmelding nr 15).

Som kompensation för den förda assimilationspolitiken inrättades ett centra för dokumentation och förmedling av romanifolket/taternes kultur och historia på Glomdalsmuseet i Elverum. Förutom centrat skapade man i oktober 2007 Romanifolkets kulturfond på 75 miljoner kronor som administreras av en stiftelse med representanter för de olika romanifolket/taternes organisationer. Fondens avkastning delas ut till olika aktiviteter som främjar romanifolkets språk, kultur och historia.

Individuell ersättning

I Norge finns sedan 1814 en s.k. billighetserstatningsordning – ersättning lämnas till personer som till exempel råkat ut för skador eller hamnat i ogynnsamma förhållanden och som inte kan få ersättning på annat sätt. Ett krav för att man ska få ersättning är att skadan eller olägenheten kan skyllas på samhället. Exempelvis kan man söka ersättning för förlorad eller bristande skolgång, felaktiga

åtgärder från "barneverntjenesten" eller felaktig medicinsk behandling som inte täcks av Norsk Pasientskadeerstatning.

"Billighetserstatning", eller "rettfjerdsvederlag" som det numera heter, är baserat på sedvana och är inte närmare reglerat i formella regler. Det innebär att ingen har något rättsligt krav på "rettfjerdsvederlag" utan det rör sig om en rimlighetsvärdering i varje enskilt fall, där man ser på tidigare praxis. Det krävs att det görs tillräckligt sannolikt att handlingarna i fråga har inträffat. Det finns ingen tidsgräns bakåt i tiden, men ju längre sedan handlingen inträffat, desto svårare kan det vara att styrka den med dokumentation. Om myndigheterna eller motsvarande har makulerat relevant arkivmaterial kan man dock ge avsteg från kravet på dokumentation (Erstatning til tvangssteriliserte romanifolk/tatere 2003, s. 18).

Ersättningsystemet har kritiserats av romanifolket/taterne som menar att det varit krångligt och byråkratiskt för dem att söka ersättning. De har ofta haft svårt att få tillgång till sina egna akter som i flera fall har förstörts tidigare, och därigenom haft svårt att bevisa att det som man sökt ersättning/skadestånd för verkligen har ägt rum. Mycket av det relevanta arkivmaterialet har inte funnits hos någon myndighet utan hos Norsk misjon blant hjemløse, alternativt inte dokumenterats skriftligt överhuvudtaget. Tidigare var det i princip bara förlorad skolgång som det i praktiken var möjligt att få ersättning för.

På basis av den kritiken och med hänvisning till den svenska lagen från 1999 om ersättning till tvangssteriliserade, tillsattes år 2002 en arbetsgrupp för att utreda om det borde införas en särskild ersättningsordning för tvangssteriliserade romanifolk/tatere. I den rapport som arbetsgruppen lämnade i augusti 2003 konstaterades att personer som steriliserats under tvång eller press visserligen kunde söka ersättning ur den allmänna "billighetserstatningsordningen", men att medlemmar av romanifolket/taterne i många fall upplevt att detta inte fungerat bra. Många upplevde att de mötts med orimligt höga krav på att dokumentera vad de utsatts för samt att denna ordning inte heller i tillräckligt hög grad erkänner att de varit utsatta för en orättfärdig behandling som möjliggjorts genom en medveten och planlagd statlig politik. Arbetsgruppen rekommenderade dock inte att en särskild ersättningsordning skulle införas för romanifolk/tatere. I stället borde man justera och förenkla kraven på dokumentation utifrån ett antagande om att romanifolk/tatere som steriliserades medan de var registrerade hos Norsk misjon blant hjemløse, på hälso- eller social institution, eller

som klienter inom barnevernet, socialtjänsten eller liknande, med stor sannolikhet utsatts för press att genomföra ingreppet.

Stortinget antog arbetsgruppens förslag att justera och förenkla ordningen för ”billighetserstatning”, bland annat skulle större vikt läggas vid den sökandes egen utsaga. Dessutom blev det möjligt att ansöka om ”billighetserstatning” för placering på Svanvikens arbetskoloni samt för mobbing på grund av sin romani/taterbakgrund i de fall då myndigheternas politik gentemot ”tattare” kan ha medverkat till att sanktionera sådan mobbing (Stortingsmelding nr 15, Stortingsmelding nr 44).

Krav på ytterligare åtgärder

På en hearing om norsk romani/taterpolitik som hölls den 1 november 2008 diskuterades bristen på möjlighet för romani-folk/tatere att få undervisning i sitt språk i skolan, behov av stöd till vidareutbildning, problem med diskriminering, behov av undervisning om gruppernas historia och kultur i skolan och behov av en ökad medvetenhet i det norska samhället om tidigare övergrepp på romanifolk/tatere (Den norske Helsingforskomité 2009).

Man tog även upp några specifika begränsningar då det gällde den norska statens initiativ till kollektiv och individuell gottgörelse, exempelvis Romanifolkets kulturfond där endast avkastningen var disponibel till utdelning och att beloppet är alltför lågt i förhållande till fondens uppgifter (ibid.). Samtidigt framhölls betydelsen av den nya avdelningen om romanifolket/taterne på Glomdalsmuséet, som också blivit till en mötesplats och centra för olika aktiviteter (ibid.).

Då det gäller ”billighetserstatning”/”rettferdsvederlag” så ansåg man att den inte fungerar tillfredsställande trots att justeringar gjorts. Romanifolk/tatere är i högre grad än andra drabbade av att arkiv har förstörts och de har svårigheter att få insyn i arkiven (ibid), vilket innebär svårigheter att fylla kraven på skriftliga bevis vid ansökan om ”rettferdsvederlag”. Utgången kan därmed bli beroende av om de haft tillgång till experthjälp då de formulerat ansökan. Detta är särskilt ett problem för äldre som inte fått ordentlig skolgång och har svårigheter att skriva (ibid.). Ersättningsbeloppen upplevs ofta som godtyckliga och små i förhållande till det lidande som den sökande utsatts och varierar stort. (Ellingsen 2007, Kalbakk 2007, Stortingsmelding nr 44).

Kritikerna har också förespråkat ett särskilt ersättningsystem för romanifolk/tatere, så att de slipper ”den nedvärderande kön till ”rettfedersvederlag” (Den Norske Helsingforskomité 2009). Här finns dock en bakomliggande konflikt mellan oron hos myndigheterna för att fler grupper då ska komma och kräva särskilda ersättningsordningar (Stortingsmelding nr 44), och andra som kritiserat Stortinget för att använda ”billighetserstatningsordningen” inflatoriskt i stället för att upprätta mer specialiserade ordningar. Risken finns att ”billighetserstatningsordningen” missbrukas så att staten slipper göra upp med de systematiska statliga övergreppen mot romanifolk/tatere. Så länge staten inte tar ställning mot utrotningspolitiken gentemot romani/taterne kommer goda och välmående åtgärder präglas av grundläggande brister och vardagsdiskrimineringen kan fortsätta ostört, menar man (fri översättning av citat från Den norske Helsingforskomité 2009: 61).

Därför krävde Den norske Helsingforskomitén att en offentlig granskningskommission, eller sanningskommission, ska inrättas i Norge. Målen för kommissionen ska, enligt Helsingforskommittén vara:

- Att ge en samlad översikt, så långt det är möjligt, över den norska politiken mot romanifolket/taterne under 1900-talet och de övergrepp som denna politik innebar, samt göra detta känt för den norska allmänheten.
- Att ge en samlad framställning av tankegången som låg bakom politiken vid olika tidpunkter.
- Att värdera de övergrepp som blivit begångna i ljuset av internationella människorättsförpliktelser som Norge tagit på sig, samt i ljuset av norsk lagstiftning som skulle säkra likabehandling.
- Att göra en utvärdering av hur de initiativ som tagits till gott-görelse, bl.a. nationella och kommunala ersättningsordningar, fungerar i praktiken.
- Att göra en utvärdering av huruvida det skulle behövas nya initiativ för att stödja romanifolk/tatere (Den norske Helsingforskomité 2009).

Man förordade att en sanningskommissionen får mandat att gå igenom alla tillgängliga dokument, ha tillgång till arkivmaterial, samt företa egna undersökningar. Den bör tillsättas och få sitt

mandat av Stortinget. I sitt arbete bör den ha kontakt med organisationer och enskilda från romanifolket/taterne, forskare och andra som sitter inne med relevant information. Den bör vara oberoende, och ha medlemmar med hög yrkes- och moralisk kompetens. Processen kring en sådan kommission bedömdes kunna ha många positiva effekter genom att öka intresset för hur dagens politik gentemot romanifolket/taterna ser ut och hur den skulle kunna förbättras. Även om kommissionen fokuserar på de negativa sidorna av tidigare norsk politik skulle den också kunna bidra till att skapa intresse för de positiva kulturbidragen från romanifolk/tatere. Rapporten fick en del positiva reaktioner och förslaget om en sanningskommission stöddes av en rad aktörer, däribland på ledarsidan och i artiklar i tre viktiga dagstidningar.

14.3.5 Sydafrika

Sydafrikas sannings- och försoningskommission inledde sitt arbete i december 1995. Kommissionen var en politisk kompromiss mellan dem som förespråkade allmän amnesti och de som menade att sanningen om apartheidtidens övergrepp måste komma fram och att offren måste få upprättelse. Att den kallades för en sannings- och försoningskommission signalerade att den hade vida ambitioner i fråga om att främja försoning och minska risken för fortsatta spänningar i samhället.

Som en av de sanningskommissioner med mest omfattande arbetsuppgifter har den blivit något av en internationell modell för hur man även i andra sammanhang skulle man göra upp med olika former av våld och systematiska människorättskränkningar i det förflutna i syfte att bygga upp ett nytt, fredligt och demokratiskt samhälle.

Kommissionen fick följande uppgifter:

- Att skapa en så komplett bild som möjligt av de grova brott mot mänskliga rättigheter som begåtts av politiska motiv samt av omständigheterna och motiven bakom dessa brott.
- Bevilja amnesti till personer som under perioden begått sådana grova brott mot mänskliga rättigheter (eller andra brottsliga handlingar utifrån politiska motiv) under vissa förutsättningar.
- Att ta reda på vad som hänt personer som fallit offer för dessa brott, bland annat personer som försvunnit eller dött under

mystiska omständigheter, och att ge offer möjlighet att berätta vad de varit med om samt rekommendera kompensation och andra lämpliga sätt att återupprätta offren (inklusive efterlevande anhöriga). Dessutom skulle kommissionen ge rekommendationer om hur sådana brott skulle kunna förhindras i framtiden.

- Ett övergripande mål för kommissionen var också att främja nationell enhet och försoning i en anda av ömsesidig förståelse mellan olika parter.

Sydafrikas sannings- och försoningskommission skilde sig från tidigare sanningskommissioner i andra länder genom att den även hade till uppgift att behandla individuella amnestiansökningar, och blev på grund av denna uppgift kontroversiell. En del försvarade beviljandet av amnesti med hänvisning till idealet om försoning snarare än hämnd och/eller med principen om ”restorativ” (återupprättande) rättvisa medan andra menade att amnesti lätt kunde leda till en ”straffrihetens kultur”.

Kommissionen hade även ett folkbildande uppdrag och i detta sammanhang blev offentliga ”hearings” viktiga. Detta skilde den från tidigare sanningskommissioner som arbetat bakom stängda dörrar. De ”hearings” där offren vittnade blev mycket viktiga för att upphäva den tystnadens och censurkulturen som varit förhärskande under apartheidtiden och även betydelsefulla för att minska antalet lögner om det förflutna.

Sannings- och försoningskommissionen höll så kallade ”human rights violations hearings” i syfte att ge offren en röst, att bidra till ömsesidig förståelse mellan olika grupperingar, att bereda nationen som helhet möjlighet att lyssna till dessa berättelser och därigenom få ökad förståelse för det lidande som orsakats av apartheid de våldsamma konflikter som var en följd av detta. Dessutom höll kommissionen en rad så kallade ”institutional hearings” om hur olika viktiga samhällsinstitutioner och organisationer, däribland affärsvärlden, rättsväsendet, hälso- och sjukvården, media, fängelserna, samt kyrkorna och andra trossamfund, agerat och fungerat under apartheid. Den höll även offentliga ”hearings” om särskilda händelser och företeelser, bland annat om ungdomarnas situation under apartheid och deras roll i den politiska kampen samt om den obligatoriska militärtjänsten för vita män. För att ge kvinnor möjlighet att i en trygg miljö berätta om sina erfarenheter av

konflikten, inklusive om sexuella övergrepp de utsatts för, hölls tre särskilda "hearings" för kvinnor bakom stängda dörrar.

Sannings- och försoningskommissionen hade förutom vittnesmålen också tillgång till dokument i säkerhetstjänstens arkiv, och hade särskilda befogenheter att begära fram material och kalla in personer för att vittna.

För offrens del hade sannings- och försoningskommissionen förespråkade en återupprättande, eller restorativ, rättvisa. Ett viktigt led i detta arbete var att rekommendera olika former av gottgörelse och kompensation som till exempel akuta bidrag för mat, terapi, sjukvård, individuellt skadestånd, symbolisk gottgörelse genom monument och liknande, kollektiv gottgörelse i form av vårdcentraler och bostäder samt reformering av polis- och rättsväsendet. Dessa presenterades i kommissionens slutrapport i oktober 1998.

En viktig uppgift för sannings- och försoningskommissionen var att främja nationell enhet och försoning i en anda av ömsesidig förståelse mellan olika parter på såväl nationell som lokal nivå. Trots att sannings- och försoningskommissionen inledningsvis var inriktad på att adressera försoning på alla nivåer blev det inte så. I takt med att kommissionen insåg sin begränsade kapacitet blev tolkningen av dess mandat snävare och fokus kom att ligga på den nationella nivån.

Kommissionen fastslog i sin beskrivning av den historiska kontexten och omständigheterna och motiven bakom de grova brott mot mänskliga rättigheter att apartheid inte bara varit ett "misstag" med felaktiga konsekvenser utan också principiellt fel och ett brott mot mänskligheten enligt internationell rätt, gentemot vilket befrielseörelserna fört en rättfärdig kamp i ett sammanhang där enbart ickevåldsmetoder blivit allt svårare att använda på grund av statens repressiva metoder. Kommissionen slog dock fast att alla parter i konflikten begått grova brott mot de mänskliga rättigheterna, trots att befrielseörelserna till skillnad från apartheid-regimen hade kämpat för en rättfärdig sak. Därför blev kommissionen också kritiserad från båda sidor. Samtidigt gjorde kriteriet att brotten mot mänskliga rättigheter måste vara "politiskt motiverade" att övergrepp utifrån enbart rasistiska motiv, liksom i konflikter mellan arbetsgivare och anställda inte togs upp. Däremot innefattade kommissionens mandat övergrepp motiverade av offrets hudfärg som utförts av politiska motiv.

Kommissionens mandat var även begränsat till ”brott mot kroppslig integritet” vilket med hänvisning till internationell rätt innefattade bland annat rätten till liv, rätten att slippa tortyr, förnedrande behandling eller straff samt rätten till frihet och säkerhet. Därmed uteslöts mer strukturella erfarenheter av apartheid i form av tvångsflyttningar, passlagar och segregationslagar. En del kritiker menade att sannings- och försoningskommissionen genom denna begränsning uteslöt majoriteten av de svartas erfarenheter av apartheid, begränsade det offentliga samtalet om försoning och inte tillräckligt tydligt visade på hur vita sydafrikaner i allmänhet gynnats av systemet och vilket ansvar de hade att medverka till materiell gottgörelse och omfördelning.

Sannings- och försoningskommissionen inspirerade också till fortsatta samtal och reflektion kring det förflutna även i fråga om andra erfarenheter, till exempel om slaveriet. Den har även setts som bidragande till en ökad ”öppenhetens kultur” om traditionellt privata områden som familjen, könsroller och sexualitet där HIV/AIDS och gender-baserat våld blivit några av de mest kontroversiella frågorna i dagens Sydafrika

14.4 Steriliseringsutredningen i Sverige och svenska kyrkans ursäkt till romerna

14.4.1 Steriliseringsutredningen

Från de svenska myndigheternas sida dröjde det länge innan det togs några initiativ till att erkänna och ge plats för historier om upplevt förtryck och diskriminering bland romer. Ett steg togs när regeringen år 1997 tillsatte en utredning om de steriliseringar som ägt rum under perioden 1935–1975 med stöd av 1934 och 1941 års steriliseringslagar och där personer stämplade som ”tattare” varit en överrepresenterad grupp (SOU 2000:20, s. 17). I maj 1999 antog riksdagen, på Steriliseringsutredningens förslag, en lag om ersättning till personer som hade steriliserats mot sin vilja eller på någon annans initiativ under denna tidsperiod.

På tidningen Expressens debattsida den 28 april år 2000 bad vice statsminister Lena Hjelm-Wallén och socialminister Lars Engqvist, som representanter för Sveriges regering, senare resandefolket om ursäkt för den förföljelse och de myndighetsövergrepp som gruppen utsatts för. I artikeln efterlyste de också en dialog mellan

svenska myndigheter och företrädare för resandefolket kring hur deras kultur och historia ska kunna uppmärksammas (citerat i Hazell 2002).

Ursäkten framfördes inte i något officiellt sammanhang i närvaro av representanter för de resande. Därför förblev ursäkten okänd för många. Den föregicks inte heller av någon omfattande undersökning eller offentliggörande av myndighetsövergreppen ifråga (Hazell 2002).

14.4.2 Svenska kyrkans initiativ

Vid Kyrkomötet år 2000 bad Svenska kyrkan romerna om ursäkt för de övergrepp och den roll Svenska kyrkan haft i dessa under tidigare år. Dåvarande ärkebiskopen K G Hammar uttryckte då behovet av en försoning på följande sätt:

Det som skett i det förflutna kan inte göras ogjort idag. Det kommer för alltid att vara en del av vår historia. Ingen av oss som lever i dag kan heller göras personligen ansvariga för det onda som gjorts i det förflutna. Men vi måste anstränga oss att överbrygga och hela också nedärvt främlingskap. Vi vet hur lätt historiskt begångna oförrätter blir till en del av en identitet idag, kanske är vi själva bärare av en sådan identitet. Vi ska inte underskatta svårigheten att ta emot en hand utsträckt i försoningens anda, om den samtidigt betyder att jag måste uppge min identitet som förorättad, förtryckt eller kränkt, även om det handlar om historia, tradition och kanske till och med legender.

Att försonas är att skapa relationer där sådana varit och är avbrutna. Att ge sig in i en försoningsprocess är att söka vägar till läkedom och ny gemenskap och bära den smärta som medvetenhet om det förflutnas mörka avgrunder medför.

Ett första steg i en sådan process är alltid kunskap, medvetenhet om vad historien bär på, ansträngningar att försöka förstå, inte försvara, förstå både den som förorättad och den som blivit förorättad (Hammar 2000).

14.5 Övervägande och förslag

Vårt förslag: Delegationen för romska frågor föreslår att en sannings- och försoningskommission inrättas för att kartlägga och dokumentera de övergrepp, försummelser 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.

Det stod tidigt klart för delegationens ledamöter och kansli, genom dess möten och överläggningar med romska grupper, föreningar och enskilda romer att det, utöver det som konstaterats i tidigare i betänkandet, råder en förtroendeklyfta mellan majoritetssamhället och den romska minoriteten.

Majoritetssamhällets misstro gentemot romer manifesteras i diskrimineringen av romer på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och andra samhällsområden samt i det diskriminerande bemötande romer får från såväl allmänhet som privat- och offentliganställda i deras respektive yrkesroller. Ombudsmannen mot etnisk diskriminerings rapporter om diskriminering mot romer, delegationens egna undersökningar och ett stort antal vittnesmål från enskilda och grupper av romer talar sitt tydliga språk. Från romsk sida har det genom den långvariga diskrimineringen och utanförskapet fötts en djup misstro och denna misstro präglar romernas sätt att förhålla sig till framför allt statliga och kommunala organ.

Tiden gör att allt blir en lögn. Det var då det, 100 år sedan. Låt oss glömma allt elände och gå tillsammans. Det finns folk bland oss som vill sopa igen allt elände som säger så här. Men hur tänker man om människor som säger ”Hur ska jag glömma?” Hur ska jag kunna bygga upp nya relationer när mina minnen är kopplade till en plats. Varje gång jag går till en plats eller befinner mig på den platsen på olika sätt så minns jag igen. Hur ska jag kunna gå vidare om jag inte blir trodd på? Får upprättelse för alla oförrätter?

Förnekelse efter förnekelse, det är vad man ägnat sig åt. Det är verkligen dags att gå till botten med det hela, att inte släppa taget nu

förrän man är riktigt i mål. Alla offer ska kunna gå vidare i sina liv. De kommer säkert inte att glömma men att man kan förlåta och få ro i sina själar utan att varje dag behöva känna av oron, ångesten och nedstämdheten. Kan dessa gå vidare i sina liv så kan även övriga landet göra det. (Utredningssekreterare Domino Kai, Delegationen för romska frågor (2007))

14.5.1 Betydelsen av kunskap

Det är påtagligt att det finns en djup allmän okunskap i majoritetssamhället om den romska minoriteten och om dess situation och historia av förföljelse och marginalisering. Denna okunskap bidrar till att lägga den största delen av skulden för utanförskapet hos den romska gruppen. Ur detta föds föreställningen att romernas utanförskap är mer eller mindre självförvållat, eller till och med självvalt. Denna föreställning är inte ny, utan har fått en stark spridning bland annat genom den romantisering av utanförskapet som återfinns hos svenska författare exempelvis Viktor Rydbergs *Singoalla* och Ivar Lo-Johanssons *Zigenarväg* och genom media.

Denna förtroendeklyfta, denna ömsesidiga misstro är ett hinder som måste övervinnas för att romernas levnadsvillkor ska kunna förbättras och för att romer ska få tillgång till sina mänskliga rättigheter. Om romer ska vilja och ha möjlighet att delta i det politiska livet, med förtroende uppmuntra sina barn att gå i skolan och våga satsa på att få en plats i arbetslivet så måste förtroendeklyftan överbryggas.

Om den strukturella diskrimineringen och det antiziganistiska bemötande som romer upplever dagligen ska försvinna måste majoritetssamhället lära sig förstå romernas erfarenheter och historia och sin egen roll i detta, och ta ansvar för att romerna förnekats rättigheter som varit självklara för majoriteten.

14.5.2 Att läka förtroendeklyftan

Delegationens bedömning är att ett möjligt verktyg för att läka förtroendeklyftan mellan den romska gruppen och det svenska majoritetssamhället är en försoningsprocess som inleds med en sannings- och försoningskommission. En sådan kommission ska inte ses som det enda medlet för att uppnå försoning utan snarare

som en del i en process, på väg mot det mer långsiktiga målet försoning.

En sannings- och försoningskommission kan på sikt bidra till att majoritetssamhället tar avstånd från och ansvar för historiska övergrepp. Det är en långsiktig process som kan resultera i en uppgörelse med romers erfarenheter av kränkningar genom historien. Processen är nödvändig för att majoritetssamhället och allmänheten ska kunna vinna en förståelse för det förtryck romer utsatts för och som varit en del av det officiella Sveriges politik, för att romer ska få del av sina mänskliga rättigheter och för att antiziganismen i Sverige ska kunna utrotas.

För att garantera romernas mänskliga rättigheter och för att säkra effekten av förslag till förbättringar av romers situation via lagar, regeringens direktiv och den statliga budgeten måste den ömsesidiga misstron överbyggas och antiziganismen tillbakamotas.

14.5.3 Kommissionens roll i försoningsprocessen

Huvudsyftet med en kommission är att kartlägga och dokumentera övergrepp som begåtts av den svenska statsmakten gentemot romer under i synnerhet 1900-talet men även från 1500-talet och framåt, i syfte att förstå framväxten av antiziganismen. Vidare är syftet att ge offren för denna politik en möjlighet att berätta, att få ge sin bild av historien, och att ange en slutpunkt för antiziganismen och en startpunkt för romsk inkludering i samhället.

I sitt första led handlar sannings- och försoningsprocesser om att dokumentera övergrepp, samt ge en möjlighet för offren att vittna. Offentliggörandet är nästa viktiga steg, som oftast sker i skriven form, men ibland även genom offentliga hearings. Detta officiella erkännande av begångna övergrepp, med identifiering av vem eller vilka mekanismer som varit skyldiga till dem, leder därefter normalt till en offentlig ursäkt av de politiskt ansvariga. Sannings- och försoningskommissionen har vanligen i uppgift att föreslå hur gottgörelse gentemot offren kan ske. Detta blir sedan en fråga för ansvarig regering att ta ställning till.

De viktiga slutresultaten av en sannings- och försoningskommissions arbete handlar främst om att, genom att begångna övergrepp reds ut och fördöms, tillämpa rättssamhällets principer i efterhand. Genom att låta offren berätta och få sin berättelse

officiellt erkänd får de upprättelse och allmänheten görs medveten om vad som hänt och om sin del av oförrätterna.

Genom att samhället, om än i efterhand, markerar juridiska och moraliska gränser skapas framtida normer. Sanningskommissioner undersöker inte heller bara det förflutna utan ger, utifrån sina undersökningar, även rekommendationer för framtiden för att säkerställa att övergreppen inte upprepas (Ericson 2001), och föreslår i förekommande fall kompensation för de drabbade. Att skapa ett utrymme för omstart i relationerna är en kungstanke.

14.5.4 Dokumentation och forskning

En dokumentation av övergreppen mot romer i Sverige utgör en viktig del av ett officiellt erkännande av myndigheternas ansvar. Kartläggningen av majoritetssamhällets tidigare agerande kan dessutom utgöra en viktig del för förståelsen av romernas utsatta situation och vilken roll och ansvar som myndigheterna haft i skapandet av utanförskapet.

Förutom att belysa den övergripande lagstiftningen är en viktig del i denna dokumentation kommunernas tillämpning av statliga lagar och förordningar. Hur ser deras ansvar för tolkningen och tillämpningen av statens direktiv ut? Ett exempel på detta är de romska barnens skolgång. Även kommunernas egna åtgärder måste belysas, olika lokala ordningsstadgor som tvingade romer att flytta inom en viss tid är sådana exempel. Dessa levde kvar ända in på 1970-talet i några kommuner.

Ett historiskt perspektiv på rasismen mot romer, antiziganismen, bör även uppehålla sig kring begrepp som kontinuitet och förändring och utgå från ett cirkulärt synsätt och en förståelse för hur till exempel majoritetssamhällets agerande under ett historiskt skeende transformerats i nästa historiska situation i en ny form. Den romska situationen i dag är ett resultat inte bara av händelser i förra skedet, utan även av skikt, lager, av många skeden bakåt. En starkt bidragande orsak till att övergrepp mot romer sker är att majoritetssamhället inte har tagit avstånd från det förra skedet. Det kräver en analys av och kunskap om hur frågor organiserats inom majoritetssamhället, hur relationen mellan kommun och stat sett ut samt hur bland annat medias och forskningens roll sett ut under olika perioder.

Denna dokumentation och analys av historien är kunskap som på olika sätt måste spridas inom majoritetssamhället för att vi ska kunna lära av historien och inte upprepa dess misstag.

Att majoritetssamhället härigenom erkänner sitt ansvar är ett första nödvändigt steg i en försoningsprocess.

Vittnesmål

En annan viktig roll som sannings- och försoningskommissioner har är att ge personer som utsatts för olika former av övergrepp från statsmakternas sida ett officiellt erkännande samt att ge plats för deras berättelser i det offentliga rummet. Att avge vittnesmål är av flera skäl en väsentlig del av en försoningsprocess. För det första är berättelsen läkande i sig, både för individen och för hela gruppen. Dessutom utgör många likartade berättelser, som visar på tendenser och mönster, en sanning tagna tillsammans, även när de inte kan bevisas som objektiv sanning var och en för sig.

Offentliga hearings har i detta sammanhang en viktig funktion i det att de kan medvetandegöra resten av landets befolkning om vad romerna drabbats av och hur det påverkat dem. I tillägg till presentationer av forskare och andra som medverkar i undersöknings- och dokumentationsarbetet, blir personliga vittnesmål från personer som drabbats av övergrepp också viktiga.

14.5.5 Kommissionens uppdrag

Delegationen för romska frågor ser som sannings- och försoningskommissionens primära uppdrag att utreda begångna övergrepp mot romer i Sverige, belysa samhällets, såväl beslutsfattarnas som myndigheternas ställningstagande, roll och ansvar för dessa, skapa förutsättningar för en offentlig ursäkt samt identifiera lämpliga former för gottgörelse. Sannings- och försoningskommissionen kan bidra till att sätta punkt för antiziganismen i Sverige genom att samla denna kunskap, göra den allmänt känd samt diskutera skuldfrågan och därigenom kunna bidra till att upprätta en skamgräns för diskriminering och rasism gentemot romer. På så vis kan kommissionen initiera en läkningsprocess för relationen mellan romer och majoritetssamhället och främja försoning både genom kommissionens arbete i sig, och dess resultat.

Vi förordar att en sannings- och försoningskommission

- dokumenterar fakta i syfte att ge en samlad översikt av övergrepp och särbehandlande åtgärder gentemot romer under 1900-talet fram till år 2000
- identifierar och belyser vilken roll och ansvar olika samhällsinstitutioner haft i övergreppen
- tillvaratar romers erfarenheter och berättelser och bereder enskilda romer möjlighet att avge vittnesmål rörande övergrepp mot deras rättigheter
- ställer dessa övergrepp i relation till de olika konventioner av betydelse för mänskliga rättigheter som Sverige har förbundit sig till under tidsperioden samt till svensk lagstiftning
- ger en samlad bild av de tankegångar som låg bakom den förda politiken gentemot romer vid olika tidpunkter
- gör denna dokumentation av och kunskap om övergrepp mot romer i Sverige offentlig och allmänt känd såväl genom skriftlig dokumentation som genom andra aktiviteter, exempelvis hearings
- undersöker förutsättningarna för och lämpligheten av någon form av kollektiv gottgörelse. Individuell ersättning bör däremot inte ingå i kommissionens uppdrag att överväg.
- undersöker förutsättningarna för en officiell ursäkt.

Det kan finnas en förstälilig misstro mot ett svenskt myndighetsinitiativ om att inrätta en sannings- och försoningskommission. Det blir därför viktigt att tydliggöra kommissionens syfte – att det är att undersöka och dokumentera svenska myndigheters agerande och detta agerandes konsekvenser, inte att undersöka och kartlägga enskilda romer. Dessutom är det viktigt att tydliggöra vad som händer med insamlade vittnesmål och annan dokumentation. Kort sagt, vem som får tillgång till arkiven senare och för vilka syften, samt vilka sekretessbestämmelser som ska råda för arbetet i sannings- och försoningskommissionen. Sekretessförordningen lämnar möjligheter till anpassning av sekretessbestämmelser som kan anpassas till kommissionens uppdrag.

Romsk delaktighet

Det kan inte nog understrykas att en sannings- och försoningsprocess måste utgå från romers verklighet och bygga på respekt och lyhörddhet mot den romska gruppen. Det är av största vikt att kommissionen arbetar på ett sätt som förtjänar den romska gruppens förtroende, och då inte enbart i kraft av sina romska ledamöter utan framför allt i hur arbetssättet och processen fortlöpande förankras i det romska samhället, både på nationell, regional och lokal nivå. Detta inte minst med tanke på processens stora känslighet och behovet av respekt för enskilda människors integritet och mot bakgrund av den romska gruppens historiska och dåliga erfarenheter av myndighetsutövande.

Sammansättning och uppdragstid

Delegationen förordar att kommissionen leds av en person som respekteras av såväl minoriteten som majoritetssamhället och att kommissionens ledamöter utgörs av representanter för samtliga romska grupper samt motsvarande antal företrädare för majoritetssamhället.

Kommissionen ska samråda i lämpliga former med företrädare för romska grupper under hela processens gång och ha möjlighet att knyta till sig internationella experter.

Kommissionens uppdragstid begränsas förslagsvis till, i första hand, tre år.

Undersökningsmandat

Kommissionens undersökande och dokumenterande arbetsuppgifter behöver omfatta:

Genomgång av lagar och förordningar

En historisk genomgång av lagar och förordningar med bäring på romer och resande, med särskilt fokus på tiden från första världskriget och framåt. Bland sådana lagar kan nämnas: 1913 års utlänningslag och 1914 års utvisningslag, olika lagar mot "lösdriveri", 1923 års fattigvårdslagsstiftning, 1924 års barnavårdslag

och 1960 års barnavårdslag, 1935 års steriliseringslag 1941 års steriliseringslag och Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

En historisk genomgång av arkivmaterial som visar på hur dessa lagar har tillämpats av svenska myndigheter gentemot romer.

Dokumentation av myndigheters agerande

Dokumentation av svenska myndigheters agerande gentemot romer inom en etniskt neutral lagstiftnings ramar. Detta kan handla om tillämpning av asylpolitik, socialtjänstlagen, kommuners och enskilda skolors agerande avseende romska barn, vuxna analfabeters rätt till utbildning eller andra exempel på områden där romer i högre utsträckning än andra grupper kan hävdas inte ha fått sina medborgerliga rättigheter tillgodosedda eller på annat sätt behandlats diskriminerande inom ramen för den ordinarie lagstiftningen.

Rättsliga befogenheter

För att denna dokumentation och analys av myndigheternas agerande ska vara möjlig att genomföra måste kommissionen ha rättsliga befogenheter i likhet med dem som gäller för Barnombudsmannen: ” Förvaltningsmyndigheter, kommuner och lands- ting ska på Barnombudsmannens uppmaning lämna uppgifter till ombudsmannen om vilka åtgärder som vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen. De är också skyldiga att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggningar med denne” (5 § lag [1993:335] om Barnombudsman).

Insamling och sammanställning av vittnesmål

Sammanställning av existerande personliga vittnesmål i publicerad litteratur och i arkiv, samt insamling av nya vittnesmål från enskilda romer om deras upplevelser av diskriminering och olika former av kränkningar i Sverige under den tidsperiod som uppdraget kommer omfatta.

Värdering av periodens lagstiftning och praxis

En värdering av periodens lagstiftning och praxis utifrån de mänskliga rättigheterna ska ske dels i relation till internationella traktater om mänskliga rättigheter som Sverige åtagit sig att följa, dels i relation till de rättigheter som under varje tid varit rättsligt bindande i Sverige. Jämförelsen med de internationella mänskliga rättigheterna sker i två led. Det första leDET tar sikte på tiden efter att Sverige ratificerat internationella traktater. De övergrepp som begåtts mot romer efter den tiden ställs i relation till de svenska åtaganden gentemot FN och Europarådet så som de kommer till uttryck i traktaterna i dag. I det andra leDET analyseras de övergrepp som skett innan överenskommelserna ratificerats ses i ljuset av dessa traktater.

De internationella traktaterna omfattar en rad FN-dokument och enstaka Europarådsdokument. De är som följer: FN:s Allmänna deklaration för de mänskliga rättigheterna (antogs 10 december 1948); FN:s Konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (antogs 16 december 1966, trädde ikraft 1976); FN:s Konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (antogs 16 december 1966, trädde ikraft 1976); FN:s Konvention om folkmord (antogs 1948); FN:s Konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (antogs 1965); FN:s Konvention om avskaffande av alla former av diskriminering mot kvinnor (antogs 1979); FN:s Konvention om barns rättigheter (antogs 1989); FN:s Konvention om förbud mot tortyr (antogs 1984); Europarådets Konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (antogs 4 februari 1952 och trädde ikraft 1953).

Samlad framställning och analys

En samlad framställning och analys av de tankegångar som legat bakom den förda politiken vid olika tidsskeden. Några exempel på frågeställningar skulle kunna vara: Hur kom det sig att det rasbiologiska institutet på sin tid var ett relativt oomtvistat regeringsinitiativ och hur inverkade dess verksamhet på romer? Hur inverkade folkhemsideologin på steriliseringspolitiken gentemot resandegruppen och varför? Vilka tankar låg bakom att inreseförbudet mot romer fanns kvar fram till nio år efter andra världskriget?

krigets avslutande och varför sågs det inte som besvärande att romers möjlighet att fly till Sverige undan Förintelsen omöjliggjordes? Ett syfte med denna framställning är att skapa en bild av huruvida romerna blev utsatta för allvarligare övergrepp än andra grupper och huruvida i så fall detta hade sin grund i antiziganism.

Undersökningsperiod

Trots att diskriminering av romska grupper har en månghundraårig historia i Sverige anser delegationen att kommissionen främst ska fokusera på tidsperioden från början av 1900-talet fram till dess Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter samt Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk trädde ikraft år 2000. Under 1900-talet infördes och tillämpades en rad lagar på ett diskriminerande sätt mot romer och resande, bland annat inreseförbud för romer som gällde under perioden 1914–1954 och 1941 års steriliseringslag som upphörde att gälla först år 1975. Först på 1960-talet fick romer tillgång till fast bostad och rätt till skolgång.

Delegationen för romska frågor menar att en sannings- och försoningskommission också måste undersöka senare fall, exempelvis i vilken utsträckning som senare gällande lagstiftning, exempelvis rörande myndigheters omhändertagande av barn (LVU) har tillämpats på ett sätt som kan vara diskriminerande mot romer. Viktiga frågor är också om den romska gruppen fått del av sina medborgerliga rättigheter i samma utsträckning som majoritetssamhället. Frågor som rätt till modersmålsundervisning, rätt till särskilt stöd inom utbildningsområdet. Även asylpolitiken och hanteringen av asylprövningar kan vara av intresse att studera

Det är viktigt att det som undersöks och kartläggs ligger nära vår samtid – det får inte upplevas som om det är tidigare generationers försyndelser eller uraktlåtanden som studeras och som därför kan avfärdas med att det är för historiskt. Fördomar och föreställningar lever fortfarande kvar och det behövs att man studerar näraliggande händelser för att kunna lyfta fram dem i ljuset.

14.5.6 Frågan om gottgörelse

En väsentlig fas av sannings- och försoningsprocesser handlar om gottgörelsen. Gottgörelse kan vara av två slag. En individuell kompensation, som ska gottgöra individen den skada han eller hon lidit av övergreppet och som utgör ett sätt att reparera skadan materiellt men också ideellt i meningen att kompensationen samtidigt fungerar som ett offentligt erkännande av att övergreppet inte borde ha skett. I den norska processen gavs en form av ersättning till enskilda norska resande. Mer om detta i kapitel 5.

Det andra slaget av gottgörelse är kollektivt. Den kan ha formen av en kompensation som ges till gruppen i sin helhet, och uttrycker då både en ånger och en erkänsla från samhällets sida samtidigt som gruppens rättmätiga krav på en materiell satsning erkänns. Ett sådant exempel är det norska resandemuseet, som kommer hela gruppen tillgodo som kultursatsning och samtidigt är ett sätt att förbättra resandegruppens status i samhället.

Kommissionen bör inte få i uppdrag att överväga individuell kompensation till romer i Sverige. En anledning är att det i flera av de typfall av övergrepp som i så fall skulle komma ifråga redan finns processer där behovet av individuell kompensation tillgodoses. Det gäller framförallt frågan om tvångssteriliseringar där ersättningsfrågan har behandlats av Steriliseringsutredningen (SOU 1999:2 samt 2000:20). Också när det gäller tvångsplacering av fosterbarn finns en separat process. För de andra typer av övergrepp som kan antas ha begåtts gentemot romer utöver dessa två bedömer delegationen att kollektiv ersättning är en lämpligare form av kompensation.

15 Konsekvenser

15.1 Ekonomiska konsekvenser

15.1.1 Inledning

Delegationen lägger ett antal förslag som innebär kostnader för staten.

Den sammantagna kostnaden för dessa åtgärder är beroende av i vilken grad möjligheten att söka bidrag kommer att utnyttjas. Detta resonemang gäller i första hand de förslag som ger kommunerna möjlighet att söka bidrag. När det gäller bidragen som avser att stödja romsk egenorganisering förutsätter vi en ökning av det stöd som ges i dag och att detta är en naturlig konsekvens av minoritetspolitiken och den minoritetslag som började gälla den 1 januari 2010.

De arbetsmarknadsåtgärder vi föreslår kan i väsentlig grad inrymmas inom ramen för de satsningar på urban utveckling som vi utgår från kommer att förlängas för en ny period efter 2010.

Den kultursatsning vi föreslår kan med fördel finansieras genom att anslaget ”åtgärder för nationella minoriteter” om cirka 80 miljoner som idag enbart tillkommer tre av de fem minoritetsgrupperna som en följd av skillnaden mellan minoritetsspråkens status, fördelas lika mellan minoritetsgrupperna eller åtminstone proportionellt efter gruppens storlek.

Med den syn på romers rätt att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda i samma grad som övriga medborgare, som vi företräder, blir det orimligt att se de insatser detta kräver som ökade kostnader. Vi anser att det är mer relevant att se åtgärder mot utanförskap som investeringar. I utbildningskapitlet återger vi ett uttalande från FN:s sociala och ekonomiska kommitté med innebörden att ”garantera rätten till utbildning är en av de bästa investeringar en stat kan vidta.”

Man kan också välja att se det som en gammal obetald räkning med upplupen ränta då det handlar om många decenniers och seklers försummelser gentemot Sveriges romer, ett växande skuldberg i form av obetalda skolutgifter och barnbidrag med mera, en skuld som det är hög tid att börja beta av.

Man också se det som att det är samhällsekonomiskt vansinnigt och på lång sikt helt ohållbart även i statsbudgettermer att inte göra något åt den onda cirkel av kostbart utanförskap som präglar ständigt nya generationer av romer.

Vår bedömning är att de ökade intäkter och minskade utgifter som på sikt kommer att kunna tillgodoräknas det allmänna till följd av en ökad grad av självförsörjning inom den romska minoriteten är betydande. Sett i det perspektiv på tjugo år som vi valt att ha för att stänga välfärdsgapet mellan minoritet och majoritet bör balans mellan insats och effekt också vid en mycket försiktig beräkning uppnås under den första halvan av genomförandetiden.

Med de beräkningar för utanförskapets samhällsekonomiska kostnader som vi här använder oss av, krävs blott att mellan 250 – 300 personer som idag befinner sig i utanförskap för varje år istället lyckas försörja sig på eget arbete. Det kan vara svårt att uppnå det resultatet efter bara ett eller ett par års satsning på en romastrategi, men desto lättare med tiden eftersom effekten ackumuleras.

Vi är medvetna om att vårt resonemang handlar om samhällsekonomiska beräkningar och inte om budgetmässiga överväganden. Ändå menar vi att det är så man måste se frågan om romers integration i samhället. Det är ohållbart att inte söka bryta ett så omfattande och på alla sätt kostsamt utanförskap. Det enda oekonomiska är att inte göra något och hoppas att situationen ska lösa sig själv. Det, vågar vi påstå, kommer inte att ske på mycket länge.

15.1.2 Utanförskapets ekonomi

Kostnaderna för romers nuvarande utanförskap är svår att överblicka.

Dels handlar det om en kostnad för individen som är svår att uppskatta, i form av avsaknad av livschanser, brist på frihet att själv forma sitt liv och risk för sämre livskvalitet i allmänhet till exempel när det gäller hälsa och livslängd.

Dels handlar det om samhällsekonomiska kostnader. Olika modeller för beräkningar av samhällsekonomiska kostnader för

utanförskap har arbetats fram, bland annat av Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog i rapporten *Individen i Centrum*, framtagen 2008 för Skandias stiftelse Idéer för livet. I de olika beräkningar Nilsson/Wadeskog gör ligger den samhällsekonomiska kostnaden för ett livslångt utanförskap på mellan 13 och 15 miljoner kronor, inberäknat såväl direkta utgifter som transfereringar, bidrag och andra offentliga kostnader som bortfall av statliga och kommunala skatteintäkter.

Om ett livslångt utanförskap kostar staten sammanlagt 14 miljoner kronor för varje individ, och om man antar att de samhällsekonomiska kostnaderna för romers utanförskap inte är radikalt annorlunda än för de fall som Nilsson/Wadeskog fokuserar på, och om man antar att de siffror rörande arbetslöshet (cirka 80 procent) och skolgång som kan beräknas vid en sammanvägning av Malmörapporten med andra rapporter skulle gälla för alla romer i Sverige, det vill säga 50 000 enligt delegationens bedömning, så skulle det betyda en total samhällskostnad på 560 miljarder kronor under den beräknade period av 45 arbetsföra år som Nilsson/Wadeskog använder i sina exempel vilket ger 12,4 miljarder kronor årligen som prislapp för romers utanförskap.

Som en jämförelse kan sägas att det är mer än den budgeterade kostnaden i 2010 års statsbudget för hela rikets styrelse inklusive riksdagen, regeringen och kungen inräknat den lilla potten för minoritetsfrågor.

Denna skiss på omfattningen av de troliga samhällsekonomiska kostnaderna ska inte tas för något annat än en indikation på att kostnaderna för ett så stort utanförskap för en så stor grupp medborgare vuxit sig oacceptabla.

Delegationen menar att samhället helt enkelt inte har råd, vare sig ur mänsklig eller samhällsekonomisk synvinkel, att inte avsätta resurser för att stänga välfärdsgapet för romer. Kostnaderna för det permanenta utanförskapet är helt enkelt svårgripbart stora och mycket skadliga framförallt för den enskilde individen, men också för de ofödda generationerna av romer i Sverige, och för statens finanser.

Delegationen menar därför att de institutioner och åtgärder som kräver statlig finansiering som vi föreslår inom ramen för den nationella romastrategin ska ses som en investering som sträcker sig över fem mandatperioder. De bör avskrivas inom 20 år då dessa åtgärder och satsningar ska ha resulterat i ett kraftigt reducerat utanförskap för romer.

Delegationen bedömer att detta reformarbete kräver ett tillskott av resurser om grovt räknat mellan 80–100 miljoner kronor årligen. Där ingår som större kostnader bland annat följande:

- rätt till delaktighet: ungdomsledarakademi, demokrati-utvecklingsstöd, väljarutbildning, budget för en egen romsk representation
- rätt till utbildning: lärarassistenter i grundskolan, avskrivning av studieskulder för grundskolestudier, vuxenutbildningssatsningar
- rätt till arbete: statsbidrag för arbetsmarknadsåtgärder för unga romer, entreprenörssatsningar
- rätt till bostad: inga utgiftskrävande reformförslag
- rätt till hälsa och social välfärd: hälsokommunikatörer
- rätt till språk: forskning om romani chib, fler tjänster till Språkrådet, revitalisering och statsbidrag för studier i romani chib
- rätt till kultur: kulturnämnd med kulturbudget, bidrag till nationella romska kulturinstitutioner
- rätt att inte bli diskriminerad: Dosta!kampanj och andra åtgärder för att bekämpa antiziganism
- försoningsprocess
- sekretariat och regionala sekretariat

De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är i många fall svåra att beräkna. I vissa fall kan kostnaderna täckas genom om-disponeringar i den ordinarie statsbudgeten. Vi beräknar att väsentliga delar av kostnaderna för de föreslagna åtgärderna ska kunna finansieras genom existerande reformprogram, som vrids för att i högre grad åtgärda romers utanförskap (som till exempel satsningen på urban utveckling, minoritetsbudgeten etc.).

I andra fall krävs utökningar av befintliga anslag och i ytterligare andra krävs rena tillskott. Våra beräkningar och antaganden utgår ifrån att våra förslag genomförs inom ramen för en sammanhållen strategi.

15.2 Konsekvenser för kommunerna

Våra förslag ger möjligheter för kommunerna att söka såväl ekonomiskt stöd genom de särskilda statsbidrag vi föreslår som annat stöd genom de uppgifter vi lägger på det särskilda sekretariatet. I praktiken bidrar dessa föreslagna statsbidrag till att finansiera åtaganden som formellt sett redan åligger kommunerna som huvudmän för skolan och som lokalt ansvariga för statsmaktens människorättsåtaganden för de områden som ligger under kommunens kompetens.

Några konsekvenser för det kommunala självstyret får våra förslag inte.

15.3 Konsekvenser för barn och unga

Vårt förslag om en strategi för romer i Sverige har som övergripande mål att stänga välfärdsgapet mellan romer och befolkningen i övrigt. Våra överväganden utgår ifrån att detta ska ske inom en period på 20 år. Detta perspektiv bygger på tanken att det barn som föds i en romsk familj i dag när det når vuxen ålder ska ha fått samma förutsättningar som andra unga människor i vårt land.

15.4 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Vi är medvetna om att det kan finnas en konflikt mellan de grundläggande inslagen i minoritetspolitiken och de nationella jämställdhetsmålen. Det har dock inte ingått i vårt uppdrag att göra några avvägningar av eventuella obalanser i den frågan. Som vi ser det ger våra förslag romska kvinnor ökade möjligheter till egen organisering, utveckling och oberoende.

15.5 Övriga konsekvenser

I vår analys av övriga konsekvenser till följd av våra förslag konstaterar vi helt kort följande beträffande:

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet: Kopplingen till samhällets satsning på urban

utveckling kan ge effekter begränsade till områden som präglas av ett omfattande utanförskap. Av det följer inte att det därav kan förväntas uppstå negativa effekter i andra områden.

Konsekvenser för små företag: Det är vår ambition att graden av egenföretagande ska öka bland romer. Några negativa konsekvenser kan vi inte se i en sådan möjlig utveckling.

16 Författningskommentarer

16.1 Inledning

Den 1 juli 2008 trädde förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete för perioden 2008–2010 i kraft. Förordningen syftar till att skapa en struktur för statliga myndigheters och kommuners utvecklingsarbete i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal. Enligt förordningen innebär lokala 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.

Förordningen förtydligar ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner med lokala utvecklingsavtal och skapar ett gemensamt ramverk för det urbana utvecklingsarbetet.

Delegationen utgår ifrån antagandet att regeringen väljer att fortsätta satsningen på urban utveckling och föreslår därför att en koppling mellan minoritetspolitiken och urbant utvecklingsarbete tydliggörs i förordningen.

Vi ser förslagen i betänkandets del B som inslag i en sammanhållen strategi för romer i Sverige. Strategin förutsätter bland annat att olika politiska satsningar sammanlänkas så att resursanvändningen maximeras för att nå det strategiska målet att välfärdsgapet mellan romer och andra medborgare tillsluts inom en tidsrymd av 20 år.

Vår bedömning är att det bor romer i flertalet av de stadsdelar som nu omfattas av det lokala utvecklingsarbetet. En koppling mellan minoritetspolitikens ambitioner och det urbana utvecklingsarbetet framstår därför som ändamålsenlig för de mål vi vill uppnå med vårt övergripande förslag om en romastrategi.

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

16.2 Förslag till ny lydelse i Förordning om urbant utvecklingsarbete

16.2.1 Inledande bestämmelser

1 §

I paragrafen finns en uppräkningslista av de bestämmelser som förordningen innehåller. För att göra kopplingen till minoritetspolitiken tydlig föreslår vi ett tillägg med en punkt 5 om *samråd med nationella minoriteter*. Tillägget ska se som en hänvisning till 5 § Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724)

5 § Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor.

I bestämmelsen anges att de nationella minoriteterna ska ges möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. Vi menar att urban utveckling är en sådan fråga.

2 §

Paragrafen klargör betydelsen av ett antal begrepp som har relevans för regleringen av det urbana utvecklingsarbetet. Vi föreslår att begreppet *minoritetssamråd* tillförs uppräkningslistan. Med minoritetssamråd avses de möjligheter till inflytande och samråd som tillkommer nationella minoriteter.

16.2.2 Lokala utvecklingsavtal

3 §

Här regleras att i lokala utvecklingsavtal ska anges statens och kommunernas åtgärder i ett antal avseenden. Vi menar att åtgärder som berör nationella minoriteter i den stadsdel som omfattas av avtalet ska anges i lokala utvecklingsavtal och föreslår därför ett tillägg med punkt 4 *berörda nationella minoriteter*.

4 §

Här regleras att i de lokala partnerskapen bör, utöver kommunen och statliga myndigheter enligt bestämmelserna i 10 §, ingå andra aktörer som kan ha en aktiv roll eller beröras av utvecklingsarbetet. Vi menar att *företrädare för berörd nationell minoritet* är aktörer

som motsvarar beskrivningen och därför ska ingå i uppräknningen. Bestämmelsen föreslås därför få en sådan komplettering.

16.2.3 Strategiska stadsdelsplaner

6 §

I denna inledande bestämmelse om strategiska stadsdelsplaner klargörs att planerna ska tas fram i samråd med stadsdelarnas invånare. Också här finner vi skäl att föreslå att kopplingen till minoritetspolitiken markeras genom att en hänvisning till det som sägs i 2 § om minoritetssamråd införs.

16.2.4 Statliga myndigheters roll och ansvar

11 §

Paragrafen klargör i tre punkter vad statliga myndigheter som ingår i lokala partnerskap ska beakta inom sina verksamheter. I punkt 2 sägs; genomföra insatser för att tillgodose behoven i stadsdelarna och hos deras invånare. Också här vill vi ha en markering av att de nationella minoriteterna kan kräva särskilda åtgärder genom att föreslå tillägget *med särskilt beaktande av de nationella minoriteternas situation*.

13 §

I denna paragraf som reglerar berörda statliga myndigheters årliga redovisningar till Regeringskansliet föreslår vi två tillägg. När det gäller myndigheter som ingår i lokala partnerskap; *Av redovisningen ska framgå vilken påverkan samverkan inom partnerskapet haft på de nationella minoriteternas levnadsvillkor*. Och när det gäller myndigheter som aktivt stöder de lokala partnerskapen, föreslår vi ett tillägg i meningen; ... lämna en redovisning av hur detta arbete har genomförts *och hur det påverkat de nationella minoriteternas levnadsvillkor*.

Referenser

- ACFC/31DOC(2008)001 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, adopted on 27 February 2008.
- Aftenposten (2009) 23 april, "Nødvendig gransking". Tillgänglig på: <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article3042289.ece>
- Andersson, Bodil (red.) (2008) *Snarsmon: resandebyn där vägar möts*.
- Andersson, Gunvor & Swärd, Hans (2007), *Barn utan hem. Olika perspektiv*.
- Andreassen, Trine (2009) "Avvikerne: Norge anklages for brudd på menneskerettighetene". I *Dagsavisen* (2009) 25 april Tillgänglig på: <http://www.dagsavisen.no/meninger/article412157.ece>
- Arnstberg, K.-O. (1998) *Svenska och zigenare. En etnologisk studie av samspelet över en kulturell gräns*.
- ARS Research, (2008) *Undersökning av attityder och kunskaper om romer*. Stencil, underlagsrapport till Delegationen för romska frågor.
- Baltzar, Veijo (2006) "Romska författare möts", *É Romani Glinda* nr 1 2006.
- Barkan, Elazar (2000) *The guilt of nations: Restitution and negotiating historical injustices*.
- Barnombudsmannen (2005) *De vill att jag ska vara osynlig*.
- Barth, F. red., (1969) *Ethnic Groups and Boundaries*.
- Bengtsson, Bo (2001) "Bostaden som social rättighet" i antologin *Den nya bostadspolitiken*, red. Anders Lindblom.
- Beskow, E. (1974) *Tant Grön, tant Brun och tant Gredelin*.

- Bijvoet & Fraurud (2007) *Det romska språket och romsk språkvård*.
- Boham, Stefan (1999) "Kulturarvinstitutionerna och det demokratiska arvet" i *Demokratins estetik* SOU 1999:129.
- Boverket (2008) *Bostadsmarknaden år 2007–2008 – Med slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2007*.
- Bravi, Luca & Sigona, Nando (2007) "Educazioni e rieducazioni nei campi per "nomadi": una storia". *Studi Emigrazione*, XLIII, 164.
- Bring, Ove & Mahmoudi, Said, *Sverige och folkrätten*. Andra upplagan, Norstedts juridik.
- Bringing Them Home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families* (1997). Sydney: Human Rights and Equal Opportunities Commission. Tillgänglig på hemsidan för Australian Human Rights Commission: http://www.humanrights.gov.au/Social_Justice/bth_report/index.html
- Broberg, Gunnar & Tydén, Mattias (2005), *Oönskade i folkhemmet: rashygien och sterilisering i Sverige*.
- Bronkhorst, Daan (1995) *Truth and reconciliation: Obstacles and opportunities for human rights*
- Brunton, Ron (1998) *Betraying the Victim: The Stolen Generations Report*. IPA Backgrounder. Vol. 10/1. Perth: Institute of Public Affairs Ltd. Tillgänglig på:
<http://web.archive.org/web/20061012011857/>
<http://www.ipa.org.au/files/IPABackgrounder10-1.pdf>
- Brå (2010) *Hatbrott 2009* Brå-rapport 2010:12.
- Bååth, Inga (1966) "Biståndsverksamheten för zigenarna", *Sociala Meddelanden*, nr 3–4, s. 136–148.
- Caldaras, Hans (2002) *I betraktarens ögon*.
- Canadian Indian Residential School System. *Residential Schools: A Chronology*. Hämtad 2009-06-05 från http://en.wikipedia.org/wiki/Residential_schools
- Castel, Robert (1997 [1995]) *La metamorfosis de la cuestión social*.
- Catomeris, Christian (2004) *Det ohyggliga arvet: Sverige och främlingen genom tiderna*.
- CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 10 *General Comment No. 28: Equality of rights between men and women* (article 3): 29/03/2000.

- CERD (2000), *General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma* 16/08/2000. Gen Rec. No. 27.
- CERD (2008) *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden*, CERD/C/SWE/CO/18.
- Committee on the Rights of the Child* (2009) Advanced unedited version CRC/C/SWE/CO4 12 June 2009.
- CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 *General Comment No. 23: The rights of minorities* (Art. 27): 08/04/94.
- CSN (2009) Dnr 2009-110-3246, *Yttrande över Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28).
- Dagbladet* 2009 22 april "Oppgjørets time". Tillgänglig på: www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001090051070&tag=item&words=tatere
- Danielsson, Mona & Sandahl, Åke (2008) *Vuxna romer på folkhögskola 2007–2008*, Sundbybergs folkhögskola, stencil.
- De Sousa Santos, Boaventura (2002) *Toward a New Legal Common Sense*.
- Delegationen för romska frågor (2007), PM 4/07, internt material.
- Delegationen för romska frågor (2008a), *Rapport från Arbetsseminariet om en sannings och försoningsprocess och/eller en vitbok kring romer i Sverige*, stencil.
- Delegationen för romska frågor (2008b), *Hur blev det med anställningen?*, Charles Westin & Manuel Tan Marti, underlagsrapport.
- Delegationen för romska frågor (2008c) *Kommunernas insatser för att förbättra romernas situation*. Enkätundersökning, opublicerad stencil.
- Delegationen för romska frågor (2008d) *Dokumentation från "Med romer för romer"*, Nationell konferens för romska organisationer, kommuner och andra aktörer 23–24 oktober 2008, Södertälje.
- Delegationen för romska frågor (2009), *Romer i svensk myndighetspolitik – ett historiskt perspektiv*, Norma Montesino Parra, underlagsrapport.
- Delegationen för romska frågor (2009a), *Romer i svenska nyhetsmedier 1962 och 2007*, Ylva Brune, kort rapport, opublicerad.

- Delegationen för romska frågor (2010), *Kelderashgruppens historia och kulturarv i Sverige*, Mikael Demetri, Angelina Dimiter-Taikon samt Christina Rodell Olgaç.
- Delegationen för romska frågor – yttrande 2010-04-12, Dnr. Ju 2006:10/2010/6.
- Delegationen för romska frågor – yttrande 2010-02-04, Dnr. Ju 2006:10/2010/6).
- Demetri, Mikael (2006) på Roma Kulturklass hemsida, www.romakulturklass.com
- Den Norske Helsingforskomité (2009) *Norsk romani-/taterpolitikk. Fortid, nåtid, fremtid.*
- DH-MIN(2005)010: *Committee of experts on issues relating to the protection of national minorities*, Strasbourg, 21 October 2005.
- Dir. 2006: 101, Kommittédirektiv. Delegationen för romska frågor.
- Dir. 2009:99, Tilläggsdirektiv till Delegationen för romska frågor (Ju 2006:10).
- DO (2004) *Diskriminering av romer i Sverige: rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer.*
- DO (2008) *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet*, DO:s rapportserie 2008:2.
- DO (2008a) *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden. En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden*, DO:s rapportserie 2008:03.
- Douglas, M. (1973) *Natural Symbols.*
- Douglas, M. (1984) *Purity and Danger. An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo.*
- Dourat Emilia (2009), *Utbildningsväsendet och romer i Sverige.* Romani E journal, Vinter No1. 2009 (internettidskrift).
- Dow, Coral (2008). "Background note: 'Sorry': the unfinished business of the Bringing Them Home report". Publicerat på Parliament of Australia Parliamentary Library website 4 februari 2008: <http://www.aph.gov.au/Library/pubs/BN/2007-08/BringingThemHomeReport.htm>
- Ds In 1969:1 *Om organiserad överföring av vissa zigenare. Promemoria utarbetad inom inrikesdepartementet av expertgruppen för övervägande av åtgärder beträffande vissa zigenare.*

- Ds In 1971: 2 *Organiserad invandring av vissa zigenare Förslag till försöksverksamhet av expertgruppen för vissa zigenarfrågor.*
- Ds 1997:49 *Romer i Sverige – tillsammans i förändring.*
- ECRI (CRI (2005)26).
- Ellingsen, Per (2007) "Avspist med småpenger: Norske tatere utsatt for grove overgrep". I *Dagbladet* 27 april 2007. Tillgänglig på <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/>
- Elenius, Lars (2004) *Ett uthålligt språk – genomförande av lagarna om användning av minori-tetspråk i förvaltningsområdena i Norrbottens län åren 2000–2004.*
- Ericson, Maria (2001) *Reconciliation and the search for a shared moral landscape: An exploration based upon a study of Northern Ireland and South Africa.*
- Ericson, Maria (2009) *Rapport angående en eventuell sanningskommission för romer och resande/resanderomer i Sverige*, stencil, underlagsrapport till Delegationen för romska frågor.
- ERRC (2006) *Exclusion from Employment*. Roma Rights 1, 2006.
- ERRC (2010) Factsheet: *Summit-to-Summit Roma Rights Record* ERRC 100420.
- Erstatning til tvangssteriliserte romanifolk/tatere, rapport avlevert til Kommunal- og regionaldepartementet*, Norge, augusti 2003.
- Ett fördrivet folk. Antologi om förtryck och diskriminering av romer/zigenare/resande*, 2005. Forum för levande historia.
- Etzler, Allan (1944) *Zigenarna och deras avkomlingar i Sverige.*
- EU (2004) *The situation of Roma in an enlarged EU.*
- EU-MIDIS (2009) *Data in Focus report 1: The Roma (2009).*
- Europarådet ETS No. 157, *Framework Convention for the Protection of National Minorities, Explanatory Report.*
- Europarådet (2007) *En ramkursplan för romani chib. Framtagen i samarbete med Europeiska Forum för romer och resande*, tillgänglig på <http://www.modersmal.net/>
- EUMC (2006) *Roma and travellers in public education.*
- ECRML (2009) 3 *Application of the Charter in Sweden. 3rd monitoring cycle*, http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SwedenECRML3_en.pdf
- Eurobarometer (2008) *Discrimination in the European Union.*

- Forsberg, Lennart (2004) *Kidnappad av verkligheten*, FoU i Väst 5:2004.
- Forum för levande historia (2005) *Ett fördrivet folk. Antologi om förtryck och diskriminering av romer/zigenare/resande*.
- FRA(2009a) *Health and the Roma community*.
- FRA (2009b) *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU member states*.
- FRA (2009c) *European Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS)*.
- Fraser, Angus (1992) *The Gypsies*.
- Fröding, G. (1962) *Dikter*.
- Fundación Secretariado Gitano (2009) *Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europé. Bulgaria. Czech Republic, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain*. http://www.gitanos.org/upload/07/81/memoria_gral_fin.pdf
- Förbättrat samråd inom språkligt förvaltningsområde – Dialogmodellen, Kommunförbundet Norrbotten & Svenska Torne-dalingars Riksförbund 2008.
- Förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete.
- G. and E. v. Norway. Decision of 3 October 1983 on the admissibility of the applications. Application No. 9278/9415/81
- Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan* (1997). Ottawa: Minister of Indian Affairs and Northern Development. Tillgänglig på <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILR/2000/10.html>
- Geremek, Bronislaw (1991[1986]) *Den europeiska fattigdomens betydelse*.
- Gustafsson, Inga (1970) *Studier i en minoritetsgrupps strävan att bevara sin kulturella autonomi*, Forskningsrapport IX, Pedagogiska Institutionen, Stockholms Universitet.
- Gustavsson, Ragnar (2007), "Straffarbete och sterilisering" i Jansson, Karl-Axel & Ingemar Schmid (red.). *Ett fördrivet folk: antologi om förtryck och diskriminering av romer / zigenare / resande*, Forum för levande historia.
- Gruber, Sabine (2007) *Skolan gör skillnad, Etnicitet och institutionell praktik*.

- Hagerman, Maja (2006) *Det rena landet: om konsten att uppfinna sina förfäder*.
- Hammar, K.G (2000) *Lättare packning – men hur?* Tal vid kyrkomötets inledning den 16 maj 2000 i Uppsala.
- Hammarberg, Thomas, (2008a) Roma Right Viewpoint on *History of anti-Gypsyism*.
- Hammarberg Thomas (2008b), Memo frånEuroparådets kommissionär för mänskliga rättigheter.
- Hammarberg, Thomas (2006) Viewpoint *Evictions of Roma*, 060904.
- Hammarberg, Thomas (2009) Viewpoint *Roma without citizenship*, p090607.
- Hammarberg, Thomas (2010) Viewpoint *Migrating Roma discriminated*, 100222.
- Hannikainen, Lauri, "Legal Nature of Minority Rights as Part of Human Rights, Limitations, Derogations, Reservations, and Interpretative Statements" i Weller, Marc, red., 2007.
- Hayner, Priscilla B (2002). *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*.
- Hazell, Bo (2002) *Resandefolket: från tattare till traveller*.
- Heymowski, A., (1969) Swedish "Travellers" and their Ancestry.
- Horvatne, Iren (2008) i Hessel, A & Ekberg, C. (red.), 2008, *Modermåslärare berättar*.
- Indian Residential Schools Settlement Agreement* (8 maj 2006). Tillgängligt på: <http://www.residentialschoolsettlement.ca/Settlement.pdf>
- Institutet för språk och folkminnen (2009), *Förslag till nationellt genomförande av Unescos konvention om skydd av det immateriella kulturarvet, Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Ku 2009/98/KT.
- IZA (2008) "Study on the Social and Labour Market Integration of Ethnic Minorities" *IZA Research Report no 16*.
- Jansson, Karl-Axel & Ingemar Schmid (red.) (2007) *Ett fördrivet folk: antologi om förtryck och diskriminering av romer / zigenare / resande*.
- Johansen, Per Anders (2009). "Refser behandling av romanifolket". I *Aftenposten* 21 april 2009. Tillgänglig på:

- <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3036474.ece>
- Johnsson, Christina (2002) *Nation States and Minority Rights. A Constitutional Law Analysis*, avhandling vid Uppsala Universitet.
- Johnsson, Christina (2005) "Strukturella hinder för makt och inflytande. Särlösningar vs. likabehandling", i Kristín Ástgeirsdóttir, Fredrik Engelstad och Ditte Maja Simonsen (reds.), *Demokrati och engagement. Paradokser i de nordiske demokratier*, Nord 2005:2.
- Kalander, Berith (1996). *Min mor fånge Z.-4517*.
- Kalbakk, Per Arne (2007). "Billigere enn sauer". I *Dagbladet* 27 april 2007. Tillgänglig på: <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001070052296&tag=item&words=tatere>
- Kaminski, I.-M. (1980) *The State of Ambiguity*.
- Karlsson, Therese (2004) *Exotiska renskötare och trolltrummans magi. Samer och samiska frågor i grundskolans läromedel för de samhällsorienterande ämnena*, Uppsats, Inst. för barn- och ungdomspedagogik, Umeå Universitet.
- Kenrick, D. & Puxon, G. (1972) *The Destiny of Europe's Gypsies*.
- Knutagård M. (2009) *Skälens fångar: Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*.
- Kostadinova Galina (2006) *Substantive Equality, Positive Action and Roma rights in the European Union*, Minority Rights Group International.
- KU 2005/06: 19 Konstitutionsutskottets betänkande, *Minoritetsfrågor*.
- Kungl. brev 1960 (25 mars) ang. vissa bestämmelser för att underlätta zigenarnas bosättning.
- Kungl. brev 1960 (10 juni) statsbidrag till särskild undervisning av zigeniska barn.
- Kwiek, Gregor Dufunia (2009) *Habits are Hard to Break. A needs analysis to progress gender balance of Romani women by examining habitual perceptions and traditional gender roles*. Romano Pasos Research Centre, stencil.
- Landén, R. (1970) *Inställning till zigenare på en större affärsgata i Stockholm*.
- Lange, A. & Westin, C. (1993) *Den mångtydiga toleransen*.

- Lindberg, Göran & Lindholm, Marianne (2010) *Romska barn i skolor – rapport från Malmö*, stencil, underlagsrapport till Delegationen för romska frågor.
- Lindberg, Tuula (2007) *Länsi-Suomen läänin alueellinen romaniasian neuvottelukunta: Toimintakertomus vouldelta 2007* (Verksamhetsberättelse 2007).
- Lindholm, Gunborg (1995). *Vägarnas folk: de resande och deras livsvärld*.
- Lo-Johansson, I. (1955) *Zigenare*.
- Loiske, Lena & Tan Marti, Manuel (2008) *Yrkesutbildning för romer*, Stockholms kulturförvaltning, Stencil.
- Lundborg, H (1928) *Svensk raskunskap: Folkupplaga*.
- Lundborg, H. (1919) *Svenska folktyper: Bildgalleri ordnad efter rasbiologiska principer*.
- Lpo 94, *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*, www.skolverket.se
- Löfstrand C. (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik*.
- Malmö Stad (2008) *Romers situation i Malmö. En rapport om Malmös minoritetspolitik utifrån romernas perspektiv*.
- Malmö Stad (2009) *Romskt informations- och kunskapscenter. Slutrapport 2009-11-26*.
- Marsh, Adrian (2010), *The Romani minorities in Europe: an overview*, opublicerat underlag till Delegationen för romska frågor.
- Marko, Joseph (2006) *Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities: Effective Participation of National Minorities – A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems*, DH-MIN(2006)014.
- Marta, C. (1979) *A group of Lovara settle down in Sweden*.
- McVeigh, R. (1997) ”Theorising sedentarism: the roots of anti-nomadism.” Acton, T. (red.), *Gypsy politics and Traveller identity*.
- Montesino Parra, Norma (2002) *Zigenarfrågan. Intervention och romantik*.
- Montesino Parra, Norma (2009) *Romer i svensk myndighetspolitik – ett historiskt perspektiv*, underlagsrapport till Delegationen för romska frågor.

- Myndigheten för Skolutveckling (2006) *Komma till tals – flerspråkiga barn i förskolan*.
- Myrdal, Alva & Myrdal, Gunnar (1934) *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm.
- Nerikes Allehanda* (1962) ”Du gamle zigenare. Porträtt av Johannes Dimetri” publicerad 25/7 1962.
- Nilsson, I. & Wadeskog, A. (2008) *Individen i centrum*.
- Nilsson Piraten, F. (1932) *Bombi Bitt och jag*.
- Nordiska Museet (2006) *Översikt av material rörande romer/zigenare i Nordiska museet*.
- Norrköpings kommun (2008), *Samverkansforum med romer*, Baki Hasan, stencil.
- Ohlander, Manne (1943) ”Zigenarna, tattarna och hjälpskolan”. I *Hjälpskolan* 21:4, s. 77–82.
- OSSE (2009) Cahn/Guild, *Recent migration of Roma in Europe*.
- OSSE 1990 *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen 29 June 1990.
- OSSE 1999 *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, Foundation on Inter-Ethnic Relations*, September 1999.
- Palosuo, Laura (2008) *En inventering av forskningen om romer i Sverige*.
- PER – Project on Ethnic Relations (2008) *Developing a Comprehensive Minority Policy in Montenegro*, Report 2005–2008.
- Petersson, Birgit (1983) *Den farliga underklassen*.
- Post, Soraya (2007). ”Rätt till liv” i Jansson, Karl-Axel & Ingemar Schmid (red.). *Ett fördrivet folk: antologi om förtryck och diskriminering av romer / zigenare / resande*.
- Proposition 1997:193 *Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter*.
- Proposition 1985/86:98 *om invandrapolitiken*.
- Proposition 1998/99:71 *Ersättning av staten till steriliserade i vissa fall*.
- Proposition 1998/99: 143 *Nationella minoriteter i Sverige*.
- Proposition 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*.

- Proposition 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan.*
- Proposition 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna.*
- Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur.*
- Proposition 2009/10: 89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.*
- RA (Riksarkivet) 1506 *Zigenarutredning Vol. 7 Yttrande i folkbokföringsfrågan. Kommunernas förslag, m.m.*
- RA 1506 *Zigenarutredning Vol. 1 P.M., protokoll, korrespondens, räkningar. 1940 års skolutredning ang. zigeniska barns skolfrågan, m.m.*
- RA 262 Vol. 1, *Kommittén för arbete bland zigenarna. Stiftelsen Svenska zigenarmissionen avgående handlingar. Internationella kontakter. Rapporter från de ambulerande skolorna, m.m.*
- RA 262 Vol. 2, *The third International Evangelical Gypsy Mission Conference. Stockholms zigenarutredning 1954. PM ang. zigenarinventering 1952, m.m.*
- RA *Socialstyrelsen Socialvårdsbyrån 5 FXÖ: Vol. 3 1934-1959 "Zigenarutredning I-IV". Innehåller bl.a. handlingar angående zigenarinventeringen 1943, verksamhetsberättelser av lärare vid Stiftelsen Svensk Zigenarmissions ambulerande skolverksamhet, fotografier och tidningsurklipp m.fl. handlingar rörande zigenare, både allmänt och enskilda fall.*
- RA YK 4337 *Expertgruppen för övervägande av åtgärder beträffande vissa zigenare. AI: 1-5 Protokoll, kallelser, yttranden m.m.*
- RA YK 4337 *Expertgruppen för övervägande av åtgärder beträffande vissa zigenare. Zigenarfrågans internationella läge. "Recommendation 563 on the situation of Gypsies and other Travellers in Europe".*
- RA YK 4337 *Expertgruppen för övervägande av åtgärder beträffande vissa zigenare. PM ang. Socialstyrelsens befattning med understöd för vissa flyktingkategorier.*
- RA YK 4337 *Expertgruppen för övervägande av åtgärder beträffande vissa zigenare. FIII: 2 Betänkande m.m. del 1:2 Om organiserad överföring av flyktingar. Kartläggning av zigenisk invandring från utomnordiska länder. Yttrande från svenska zigenare ang. organiserad överföring.*

- Raber, Jonas (2003) *Språnget, utvärdering av Stockholms stads behandlingsassistentutbildning för romer*, Stockholms stad, Integrationsförvaltningen, Stencil.
- Regeringsbeslut 2010-07-01, *Uppdrag om böcker och lärverktyg inom skolväsendet*. Dnr. U2010/4006/S.
- Regeringens skrivelse 2005:06/95 *En nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009*.
- Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (1996). Tillgängligt på: http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115053257/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_e.html
- Residential Schools: A Chronology*. Ottawa: Assembly of First Nations. Tillgänglig på: <http://www.afn.ca/article.asp?id=2586>
- Resolution ResCMN(2003)12.
- Riksdagens protokoll 1952 17:21d § 7 Andra kammaren. Herr Sträng. Svar på interpellationen.
- Rodell-Olgac, Christina (2006) *Den romska minoriteten i majoritetssambällets skola. Från hot till möjlighet*.
- Rodell-Olgac Christina (2009) *Kulturell och språklig revitalisering bland romska barn och ungdomar – en väg till självorganisering*, stencil.
- Romskt kulturcentrum i Stockholm, (2008) *Efterlyst: Det romska kulturarvet*, stencil.
- Roth, Hans Ingvar (2005) *Mångkulturalismens utmaningar*.
- RWI (2008) *Former för deltagande och representation*, stencil, underlagsrapport från Raoul Wallenberg Institutet för mänskliga rättigheter i Lund.
- Rydberg, V. (1894) *Singoalla*.
- Rädda Barnen (1998) *Vi är rädda att förlora våra barn*, stencil.
- Rädda Barnen (1999) *En grundskola för alla*, stencil.
- Sahlin, I (2005) ”Den sekundära bostadsmarknaden – och dess betydelse för 1990-talets hemlöshet” i Runquist, W. & Swärd, H. (red.) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*.
- Scheinin, Martin, 2003, ”Minority rights: additional and added protection?” i (red.) M. Bergsmo, *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*.

- SFS 1914: 171 *Lag om utlänningarnas rätt att bedriva handel och försäljning.*
- SFS 1914: 196 *Lag ang. utlänningarnas rätt att vistas här i landet.*
- SFS 1992:1433 *Sametingslag.*
- SFS 2009:724 *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk.*
- Skolverket (1999) *Romer och den svenska skolan.*
- Skolverket (2002) *Flera språk – fler möjligheter – utveckling av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen.*
- Skolverket (2005) *De nationella minoriteternas utbildningssituation, Skolverkets rapportserie 272.*
- Skolverket (2006) *I enlighet med skolans värdegrund? En granskning av hur etnisk tillhörighet, funktionshinder, kön, religion och sexuell läggning framställs i ett urval läromedel.*
- Skolverket (2007) *Romer i skolan, en fördjupad studie, Skolverkets rapportserie 292.*
- Skolverket (2008a) *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet, Skolverket Rapport 321.*
- Skolverket (2008b) *Allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram*
- Smyth, Marie (1998) *Half the battle: Understanding the impact of the Troubles on children and young people.*
- Socialstyrelsen 2006a *Omhändertaganden av romska barn.*
- Socialstyrelsen (2006b) *Social rapport 2006.*
- Socialstyrelsen (2009a) *Tillfälliga lösningar för permanenta behov – Uppföljning av kommunernas boendelösningar för hemlösa personer.*
- Socialstyrelsen (2009b) *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt – En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar.*
- Socialstyrelsen (2010) *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer.*
- Socialstyrelsen (2010b) *Social rapport 2010.*
- Socialstyrelsen (2010c) *Interkulturellt socialt arbete.*
- SOU 1923:2 *Förslag till lag om lösdriivares behandling m.fl. författningar.*
- SOU 1926:9 *Betänkande med förslag till Lag om behandling av vissa arbetsovilliga och samhällsvådliga.*

- SOU 1929:9 *Betänkande med förslag till lagstiftning om åtgärder mot lösdriveri samt åtgärder mot sedeslöst leverne av skadlig art.*
- SOU 1939:25 *Betänkande med förslag om arbetsfostran.*
- SOU 1949:4 *Utredning med förslag om lösdriverilagens upphävande m.m.*
- SOU 1956:43 *Zigenarfrågan. Betänkande avgiivet av 1954 års zigenarutredning.*
- SOU 1962:22 *Samhällsfarlig asocialitet. Betänkande av särskilt tillkallad utredningsman.*
- SOU 1967:18 *Invandringen, problematik och handläggning.*
- SOU 1974:69 *Invandrarutredningen. Invandrarna och minoriteterna. Huvudbetänkande.*
- SOU 1999:2 *Steriliseringsfrågor i Sverige 1935-1975: Ekonomisk ersättning, Delbetänkande från 1997 års steriliseringsutredning.*
- SOU 2000:20 *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975: Historisk belysning, Kartläggning, Intervjuer. Slutbetänkande från 1997 års steriliseringsutredning.*
- SOU 2002:78 *Arkiv för alla – nu och i framtiden.*
- SOU 2003:92 *Unga vuxna utanför.*
- SOU 2005:40 *Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetsskydd.*
- SOU 2005:88 *Vräkning och hemlöshet drabbar också barn.*
- SOU 2006: 05 *Utredningen om vanvård i den sociala barnavården.*
- SOU 2006:19 *Att återta mitt språk.*
- SOU 2006: 40 *Utbildningens dilemma – Demokratiska ideal och andrafierande praxis.*
- SOU 2008:26 *Värma språken.*
- SOU 2008:109 *En Hållbar lärarutbildning.*
- SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen.*
- SOU 2009:28 *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt.*
- SOU 2009:38 *Ingen får vara Svartepetter – Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten.*
- Statens folkhälsoinstitut 2008, *Bemötande av våldsutsatta kvinnor som tillhör de nationella minoriteterna, delredovisning.*
- Statens folkhälsoinstitut (2010) *Hur mår Sveriges nationella minoriteter?*

- Statens Invandrarverk (1996) *Romer i Sverige – en situationsbeskrivning*.
- Statsrådets förordning 1019/2003 om den riksomfattande delegationen för romska ärendet och regionala delegationer för romska ärenden, Helsingfors 4.12.2003.
- Statens kulturråd 2001:4, *De nationella minoriteterna och kulturlivet*, 2001.
- Stockholms socialförvaltning (1984) *Slutrapport om den familjepedagogiska verksamheten med finska zigenare i socialdistrikt 7–11 åren 1976–1983*.
- Stortingsmelding (2001-2002) Nr. 15. *Nasjonale minoriteter i Noreg – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Stortingsmelding (2003-2004) Nr. 44. *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Strindberg, A. (1987) *Svenska öden och äventyr*.
- Svanberg, Ingvar & Mattias Tydén (1994). ”I nationalismens bakvatten: hur svensken blev svensk och invandraren främling” i Broberg, Gunnar, Ulla Wikander & Klas Åmark (red.) *Bryta, bygga, bo: Svensk historia underifrån*.
- Svensson, B. (1993) *Bortom all ära och redlighet. Tattarnas spel med rättvisan*.
- Sveriges andra rapport ACFC/SR/II(2006)005/Swedish version*.
- Sverige. Andra utlåtandet*. Antaget 8 november 2007 ACFC/OP/II(207)006. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- SÖ 2000:2 *Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter*. Strasbourg 1 februari 1995.
- SÖ 2000:3 *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*. Strasbourg den 5 november 1992.
- Taikon, Katarina (1963) *Zigenerska*.
- Takman, John (1952) ”Socialpsykiatriska synpunkter på de svenska zigenarna”. *Svensk Läkartidning*, 49, s. 926–934.
- Takman, John (1966) ”Zigenarna i det svenska samhället”. *Sociala meddelanden* 3–4.

- Takman, John (1976) *The Gypsies in Sweden A socio-medical Study*.
- Tatz, Colin (1999) *Genocide in Australia* (AIATSIS Research Discussion Papers No 8). Canberra: Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (AIATSIS). Tillgänglig på: http://www.aiatsis.gov.au/_data/assets/pdf_file/5747/DP08.pdf
- Theissen, Gunnar (2008). "Object of trust and hatred: Public attitudes toward the TRC" i Chapman, Audrey & Hugo van der Merwe (red). *Truth and reconciliation in South Africa: Did the TRC deliver?*
- Thesleff, A. (1904) *Zigenare*.
- Tillhagen, C.-H. (1965) *Zigenarna i Sverige*.
- Trankell, A. (1973) *Kvarteret Flisan*.
- Trankell, I. & Trankell, A. (1968) "Problems of the Swedish Gypsies", *Pedagogisk forskning*, 3/4.
- Tydén, Mattias (2002) *Från politik till praktik: de svenska steriliseringslagarna 1935–1975*.
- Ungdomsstyrelsen (2009) *Unga romers situation – en intervjustudie*, Underlagsrapport åt Delegationen för romska frågor.
- Uppsala Universitet (2010) *Kunskap för egenmakt. Minoritetskvinnor och folkbildningen*, NAMIS-serien 4-2010.
- Us taken-away kids: Commemorating the 10th anniversary of Bringing them home report*. Sydney: Human Rights and Equal Opportunity Commission. Tillgängligt på: <http://www.humanrights.gov.au/bth/taken/index.html>
- Vienna Declaration and Programme of Action*, World Conference on Human Rights, Vienna 14–25 June 1993. A/CONF.157/23 12 July 1993.
- Vänersborgs kommun (2010) *Rapport från projekt Träffpunkt Torpa*, opublicerad.
- Västerås stad (2009) *Romers situation i Västerås. Slutrapport 2009-04-03*, Förstudie, opublicerad stencil.
- Wallentin, Hans (1989) *Lösdriveri och Industrialism: om lösdriverifrågan i Sverige 1885–1940*.
- Weller, Marc, red. (2005) *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*.

- Weller, Marc. red. (2007), *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*.
- Westin, Charles (1975) "Familjepedagogik för zigeniska flyktingfamiljer" i Trankell, A. (red.), *Invandrarproblem*.
- Westin, Charles (1981) "Ideologi och etniskt oberoende" i Öberg, K., Bergman, E. & Swedin, B. (red.) *Att leva med mångfalden*.
- Westin, Charles (1984) *Majoritet om minoritet*.
- Westin, Charles (1987) *Den toleranta opinionen*.
- Westin, Charles & Tan Marti, Manuel, 2009, *Hur blev det med anställningen?*, opublicerad underlagsrapport till Delegationen för romska frågor.
- Willems, W. (1997) *In Search of the True Gypsy. From Enlightenment to Final Solution*.
- Wood, Anki (2008) *Hur ska romernas deltagande/inflytande bli starkare i Sverige?*, underlagsrapport till Delegationen för romska frågor, stencil.
- Ålund och Schierup (1991) *Paradoxes of multiculturalism: Essays on Swedish Society*.
- Ödman, Per-Johan (1971) *Utvecklingen på zigenarskolan i Årsta läsåren 1967/68 och 1968/69*.

Kommittédirektiv



Delegationen för romska frågor

Dir.
2006:101

Beslut vid regeringssammanträde den 14 september 2006

Sammanfattning av uppdraget

En delegation för romska frågor inrättas 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. Arbetet förutsätter en nära dialog och samverkan med romer.

Delegationen skall 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.

Bakgrund

Europarådets konventioner om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Hösten 1999 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag om att Sverige skall ratificera två Europarådskonventioner, dels ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen), dels den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen) (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69). Samtidigt ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag om att de nationella

minoriteterna i Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar samt att samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch är minoritetsspråk i Sverige.

Rätten till skydd för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken är enligt ramkonventionen och minoritetsspråkskonventionen en integrerad del av det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna. Sverige är genom konventionerna förpliktat att förverkliga dessa rättigheter. Sverige har genom ramkonventionen åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan romer, i egenskap av nationell minoritet, och den övriga befolkningen. Genom minoritetsspråkskonventionen har Sverige åtagit sig att vidta åtgärder för att minoritetsspråken bevaras och utvecklas.

Romer i Sverige

Romer är alltså en av de nationella minoriteterna och romani chib är ett av minoritetsspråken. Romer har levt i Sverige sedan 1500-talet och alltsedan dess har nya grupper av romer kommit till Sverige under olika tidsperioder från flertalet länder i Europa. I dag lever därför i Sverige flera grupper romer, såsom svenska, finska (kalé), utomnordiska och nyanlända romer från f.d. Jugoslavien. Sedan 1500-talet finns också gruppen resande i Sverige och många av dessa identifierar sig med den romska gruppen. Även om de romska grupperna sinsemellan har olika traditioner och talar olika varieteter av romani chib, finns det en sammanhållning och en känsla bland romer att de är ett folk.

Under århundraden har romernas tillvaro i Sverige präglats av diskriminering och utanförskap. Övergrepp mot romer i form av fördrivning, tvångsförflyttning, näringsförbud, invandringsförbud, tvångssterilisering och tvångsassimilering har förekommit. Detta har inneburit att det än i dag finns en misstro mot myndigheter bland många romer.

En rad olika statliga och kommunala insatser har genomförts sedan 1960-talet för att komma till rätta med dessa kränkningar och för att förbättra romers situation i Sverige. Exempelvis har barns och ungas särskilt utsatta situation inneburit att åtgärderna inriktats på att bl.a. förbättra förutsättningarna för deras skolgång. Till följd av dessa insatser har situationen delvis förbättrats. Trots

detta är diskriminering och utanförskap fortfarande en verklighet för många romer.

Samråd med romer

Sedan 1970-talet har insatserna från statens sida för att förbättra situationen för den romska gruppen i Sverige i allt högre utsträckning utformats i dialog och samverkan med romska företrädare. Under 1990-talet tog Statens invandrarverk tillsammans med Nordiska Zigenarrådet fram en rapport om situationen för romer i Sverige med förslag till åtgärder, *Romer i Sverige – en situationsbeskrivning*. Detta ledde till att regeringen tillsatte en arbetsgrupp med romska representanter och företrädare för myndigheter som 1997 redovisade sitt uppdrag i rapporten *Romer i Sverige – tillsammans i förändring*.

Som ett resultat av att romer har blivit erkända som en nationell minoritet i Sverige har samrådsformerna mellan regeringen och romerna utvecklats ytterligare och 2002 tillsattes rådet för romska frågor, som är ett rådgivande organ till regeringen i frågor som rör romer. Det statsråd som har ansvar för nationella minoriteter är ordförande i rådet. I rådet ingår företrädare för romska riksorganisationer och representanter för Regeringskansliet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Integrationsverket, Forum för levande historia och Sveriges Kommuner och Landsting. Rådets arbete skall enligt regeringsbeslutet fortgå längst t.o.m. den 31 december 2006.

Åtgärder inom minoritetspolitiken

Inom ramen för den statliga minoritetspolitiken genomförs även andra åtgärder i syfte att förbättra situationen för romer i Sverige.

Förutom rådet för romska frågor har en arbetsgrupp med romska kvinnor inrättats för att diskutera och synliggöra romska kvinnors situation samt stärka deras möjligheter till inflytande. DO genomförde på regeringens uppdrag under åren 2002–2004 ett särskilt projekt för att motverka diskriminering av romer och har efter att detta projekt avslutats och redovisats fått ett fortsatt uppdrag att arbeta vidare med denna fråga. Statligt stöd lämnas till

romska organisationer och även till romska kulturprojekt via Statens kulturråd.

Myndigheten för skolutveckling arbetar med att utveckla verktygen för modersmålsundervisning på bl.a. romani chib. Statens skolverk har dessutom nyligen fått ett regeringsuppdrag att göra en fördjupad studie av romska barns och ungdomars situation i den svenska skolan. Vidare bedriver Forum för levande historia ett projekt om romer som har sin utgångspunkt i Förintelsen.

Åtgärder har genomförts även på kommunal nivå inom till exempel områdena utbildning, arbetsliv och kultur, även om omfattningen av sådana åtgärder varierar stort mellan olika kommuner.

Internationellt samarbete

Romer har under lång tid varit och är fortfarande i högsta grad en transnationell minoritet. Det finns uppskattningsvis 10 miljoner romer runt om i Europa och situationen för dem är svår på många håll. Såsom nämns ovan har dessutom en stor grupp av de romer som är bosatta i Sverige invandrat från andra europeiska länder. I arbetet med romska frågor i Sverige är det därför väsentligt att beakta den internationella utvecklingen och erfarenheterna. Romernas situation uppmärksammas särskilt inom det internationella samarbetet i till exempel Europeiska unionen (EU), Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Sverige har även bilateralt utbyte i frågor som rör romer med till exempel Norge och Finland.

Behovet av en delegation för romska frågor

En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna

De svårigheter som många romer i Sverige möter är omfattande, trots de åtgärder för att förbättra deras situation som hittills vidtagits. Detta framgår bl.a. av regeringens skrivelse En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 (skr. 2005/06:95). Skrivelsen, som presenterades i mars 2006, innehåller dels en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005, dels en sammanställning av åtgärder som har eller kommer att vidtas inom skilda politikområden för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.

Av kartläggningen framgår bl.a. att det råder ojämlikhet mellan romer och den övriga befolkningen inom så gott som alla livets centrala områden, såsom i skolan, i yrkeslivet, på fritiden och på bostadsmarknaden, och att romer som grupp är särskilt utsatta för diskriminering. Regeringen aviserar därför i skrivelsen att ett antal åtgärder kommer att vidtas för att förbättra situationen för romer i Sverige. Kartläggningen i skrivelsen baseras på synpunkter och material som samlats in från bland andra internationella organ, statliga myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda organisationer.

Synpunkter från internationella organ, statliga myndigheter, kommuner och enskilda organisationer, m.m.

Synpunkter avseende romernas situation har framförts till Sverige från ett antal internationella organ. Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) framför exempelvis i sin tredje rapport om Sverige (CRI (2005)26) att svenska myndigheter dels bör förbättra romernas situation och vidta åtgärder för att motverka rasism och diskriminering, dels öka romernas inflytande genom att utveckla samrådsformer på såväl nationell som regional och lokal nivå.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter underströk i sin rapport från ett besök i Sverige under 2004 att romer i Sverige drabbas hårt av fördomar och diskriminering, vilket leder till svårigheter inom vissa områden, såsom utbildning, arbete och bostad. Vidare poängterades i rapporten att det krävs åtgärder för att förbättra förhållandena när det gäller romska barns skolgång. Det framfördes att den svåra situation som romer i Sverige ställs inför måste angripas på ett samlat sätt så att alla områden i livet omfattas.

De synpunkter som regeringen fått från bl.a. dessa internationella organ kräver att romernas situation utreds samlat.

Rapporten från det tidigare nämnda projekt som DO genomförde under 2002–2004 visar att romer är marginaliserade inom många delar av det svenska samhället och att romer i stor utsträckning står utanför den demokratiska processen. I rapporten framförs att denna oroväckande bild kan ses som en följd av långvarig och genomgripande diskriminering i Sverige och i de länder romer har invandrat från. Rapporten lyfter också fram att kunskapen om

romer bland den övriga befolkningen är mycket begränsad, medan däremot antiziganistiska tankemönster med fördomar och negativa föreställningar är vanligt förekommande och sällan ifrågasätts. Av DO:s rapport framgår alltså att det finns ett stort behov av att information om romer och romers situation i Sverige tas fram och sprids.

Barnombudsmannen (BO) har uppmärksammat romska barns och ungdomars situation i Sverige, senast i sin årsrapport för 2006. BO har utifrån romska barns och ungdomars synpunkter identifierat olika områden som är viktiga att arbeta vidare med för att förbättra situationen för dem. Det handlar bl.a. om romska flickors och pojkars villkor och behov av stöd i skolan, behovet av utbildning och kunskapsspridning om romsk kultur samt vikten av samverkan med föräldrarna för att förbättra romska flickors och pojkars situation i samhället.

Även i den dialog som regeringen har med representanter för romska organisationer, till exempel i rådet för romska frågor, framförs kontinuerligt att förhållandena för många romer i Sverige är svåra. Svårigheterna omfattar alla samhällsområden och handlar ofta om verksamheter som till stora delar hanteras på den kommunala nivån. Flera kommuner har vänt sig till regeringen och efterfrågat stöd i det kommunala arbetet med att förbättra situationen för de romer som bor i kommunen. Regeringen konstaterar att det finns ett stort behov av att stödja och främja kommunala initiativ för att förbättra romers situation.

Kunskapen om romers hälsosituation är i dag bristande. Kunskap om i vilken utsträckning äldre romer får den vård och omsorg som de önskar och har rätt till saknas också.

Behovet av ett långsiktigt och samlat angreppssätt

För att bidra till en förbättring av situationen för romer i Sverige finns det ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att synliggöra och motverka de mekanismer som styr diskrimineringen av romer och som hindrar romer att på lika villkor som den övriga befolkningen delta inom samhällslivets olika områden. Detta är en uppgift som kräver ett samlat och långsiktigt angreppssätt med fokus på insamling och spridning av kunskap. Genom att tillsätta en delegation för romska frågor blir det möjligt att på statlig nivå

göra en sammanhållen satsning i syfte att förbättra situationen för romer i Sverige.

Uppdraget

En delegation för romska frågor inrättas 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. Arbetet förutsätter en nära dialog och samverkan med romer, såväl kvinnor och män som flickor och pojkar.

Delegationens arbete består av tre huvuduppgifter.

Den första huvuduppgiften är 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 skall kunna förbättras. Om det krävs kan delegationen göra kompletterande studier.

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

Den tredje huvuduppgiften är att informera och sprida kunskap om romer, bl.a. deras kultur och historia, och om romers situation i Sverige till allmänheten, myndigheter och kommuner. I detta ingår att stödja och uppmuntra kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter och kommuner. En annan viktig del i detta är att informera och sprida kunskap i skolor om romers kultur och villkor.

Inom ramen för huvuduppgifterna skall delegationen arrangera konferenser och seminarier, delta i internationellt samarbete i romska frågor samt undersöka behovet av och möjligheterna till uppbyggnad av romska institutioner. Delegationen skall i sina aktiviteter särskilt uppmärksamma romska barns och ungdomars villkor och behov av stöd samt kvinnors och flickors situation. Delegationen skall också uppmärksamma situationen för äldre romer samt romer med funktionshinder. Ett jämställdhets- respektive ett barnperspektiv skall genomgående integreras i delegationens analyser och förslag.

Arbetsformer och samråd

Delegationen skall arbeta utåtriktat. Dialog skall utgöra en väsentlig del av delegationens verksamhet.

Representanter för romska organisationer skall utgöra minst en referensgrupp till delegationen.

Delegationen skall i relevanta frågor samråda med berörda aktörer, såsom Rikspolisstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Forum för levande historia, Arbetsmarknadsstyrelsen, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tidsplan och redovisning

Delegationen skall senast den 31 december 2007 respektive 2008 redovisa till regeringen den verksamhet som har bedrivits i delegationen under respektive år. Delegationen skall vidare senast den 31 december 2009 till regeringen slutredovisa uppdraget och samtidigt lämna förslag till hur arbetet för att förbättra romers situation skall fortsätta efter det att delegationen har avslutat sitt arbete.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Delegationen för romska
frågor (Ju 2006:10)**

**Dir.
2009:99**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 2009

Reviderat uppdrag och förlängd tid

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 september 2006 gav chefen för Integrations- och jämställdhetsdepartementet en kommitté i uppdrag att vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige (dir. 2006:101). Kommittén antog namnet Delegationen för romska frågor (Ju 2006:10). Delegationen har tre huvuduppgifter.

Den första huvuduppgiften är att utreda romers situation i Sverige.

Den andra huvuduppgiften är att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet som syftar till att förbättra romers situation.

Den tredje huvuduppgiften är att informera och sprida kunskap om romer och om deras situation i Sverige till allmänheten, myndigheter och kommuner.

Delegationen har redovisat den verksamhet som har bedrivits i delegationen under 2007 respektive 2008. Enligt direktiven ska delegationen senast den 31 december 2009 slutredovisa uppdraget.

Regeringen ger nu Delegationen för romska frågor i uppdrag att fram till den 31 december 2009 avsluta sitt arbete med huvuduppgift två och tre, dvs. att främja och stödja kommunala projekt och verksamheter i olika delar av landet respektive att informera och sprida kunskap om romer. Delegationen ska efter den 1 januari 2010 enbart arbeta med huvuduppgift ett, dvs. 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. De erfarenheter och kunskaper som arbetet med huvuduppgift två och tre givit ska tas med i detta utredningsarbete.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2010 då också den verksamhet som har bedrivits i delegationen under 2009 ska redovisas.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster
och diskussion om hur migrationens ut-
vecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid
försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårds-
lag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för
vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom
hälso- och sjukvården och socialtjänsten.
Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige.
En översyn av lagstiftningen om
utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och
sjukfrånvaro – vilka är sambanden?
En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer
över 60 år. En systematisk litteratur-
översikt om förekomst, konsekvenser
och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En ut-
värdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer
om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader
i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för
Delegationen för jämställdhet i skolans
arbete för analys av bakgrunden till
pojkar sämre skolprestationer jämfört
med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrunds-
dokument om "pojkkrisen".
Översättning på svenska av engelsk
rapport: Boys and School: A Background
Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk
rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studie-
skulder. U.
55. Romers rätt
– en strategi för romer i Sverige. IJ.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]

Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]

Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?
En systematisk litteraturöversikt. [47]

Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]

Finansdepartementet

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

En reformerad budgetlag. [18]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]

Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]

Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]

Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]

Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktmottandet. [37]

Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]