

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

Förord

Diskrimineringen av romer i Sverige går tillbaka till 1500-talet. Okunnigheten om att det är staten som till stor del svarat för omfattande etnisk diskriminering av sina egna medborgare ända in i vår tid är stor. Även om den statligt godkända diskrimineringen och kränkningarna nu upphört är de negativa fördomarna mot romer så omfattande att man fortfarande kan tala om en utbredd motvilja mot romer, om antiziganism, i det svenska majoritetssamhället. Ett kanske anekdotiskt exempel men dock en personlig erfarenhet av hur detta nådde ända in i rättsväsendet är när jag själv som ungdomaraspirant blev vittne till hur antalet åhörarpplatser minskades inför en brottmålsrättegång mot en åtalad rom i hovrätten. Ett antal åhörarbänkar bars helt enkelt ut från sessionssalen för att det på så sätt skulle gå att hindra alltför många romska släktingar att på plats följa rättegången.

Mot bakgrund av romers historia och antiziganismen är det inte svårt att förstå att det funnits och fortfarande finns en stor brist på förtroende bland romer mot statliga myndigheter, liksom att romer sällan anmäler etnisk diskriminering till polisen eller till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Många romer saknar också kunskap om sina rättigheter. Samtidigt finns behov av särskilda åtgärder för att snabba på en utveckling i riktning mot lika rättigheter och lika möjligheter för romer, något som de flesta invånare i det svenska majoritetssamhället redan har.

I denna rapport, som nu överlämnas till regeringen, berörs dessa och andra frågor. I rapporten redovisas ett tvåårigt regeringsuppdrag till DO, som letts av Lars Lindgren med Helena Cronséll som projektassistent. Bland mycket annat tar rapporten upp hur man kan arbeta för att skapa förtroende mellan romer och myndigheter. Nyckeln är att arbeta med romer, inte om romer. Det finns här anledning att tacka alla de romer som på olika sätt deltagit i projektet och särskilt den romska arbetsgrupp som utgjorts av Taisto Borg, Thereza Eriksson, Kari Palmroth, Birger Rosengren, Nuri Selim, Adam Szoppe och Fred Taikon.

Rapporten innehåller också några förslag från DO till åtgärder.

Uppdraget är härmed slutfört.

Margareta Wadstein
Ombudsman mot etnisk diskriminering

Innehåll

1. Uppdrag och bakgrund	4
1.1 Regeringens uppdrag och projektets genomförande	4
1.2 Historisk bakgrund och antiziganism	7
2. Diskriminering av romer	13
2.1 Anmälningar till DO	13
2.2 Romers upplevelse av diskriminering	15
2.3 Bostad	16
2.4 Affär, restaurang och hotell	19
2.5 Utbildning och arbete	21
2.6 Statliga och kommunala myndigheter	25
3. Strategier för framtiden	30
3.1 Övergripande angreppssätt	30
3.2 Individens skydd	32
3.3 Reell delaktighet	34
3.4 Positiv särbehandling	36
4. Sammanfattning och åtgärdsförslag	39

1. Uppdrag och historisk bakgrund

Regeringen beslutade år 2001 att ge Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) i uppdrag att särskilt arbeta med frågan om diskriminering av romer. Uppdraget har genomförts i projektform under åren 2002 och 2003 och med denna rapport redovisas erfarenheterna från projektet.

I rapportens första kapitel beskrivs uppdraget och det arbetssätt som projektet tillämpat. Vidare ges en kortfattad historisk bakgrund med en redogörelse för hur förhållningssätt och attityder till romer vuxit fram under olika tidsperioder. Diskrimineringen av romer är såväl komplex som omfattande och i ett andra kapitel rapporteras projektets kartläggningsarbete av situationen idag. I tredje kapitlet redovisas de idéer om strategier för framtiden som utvecklats med projektets arbetssätt och i det fjärde och avslutande kapitlet sammanfattas projektarbetet där också några förslag till åtgärder presenteras.

1.1 Regeringens uppdrag och projektets genomförande

Regeringens uppdrag till DO i fråga om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer har bestått i att:

- belysa och kartlägga omfattningen av etnisk diskriminering eller annan kränkande behandling av romer
- utarbeta metoder och strategier för att motverka och förebygga etnisk diskriminering av romer
- bidra till att öka kunskapen bland romer om individens skydd mot etnisk diskriminering genom informationsinsatser
- verka för att skapa förtroende mellan romer och myndigheter

I regeringens beslut betonas att uppdraget till DO ingår som ett led i ett strategiskt och långsiktigt arbete och att uppdraget ska ses mot bakgrund av att romer som grupp drabbas särskilt hårt av fördomar och diskriminering. Vidare uppges att romer sällan anmäler etnisk diskriminering till polisen eller DO och som förklaring framhålls att många romer saknar tillräcklig kunskap om det skydd som finns och att århundraden av diskriminering fört med sig att romer saknar förtroende för myndigheter.

Samråd och samarbete med romer och myndigheter har varit en del av och en förutsättning för genomförandet av uppdraget. Projektet har arbetat med en romsk referensgrupp bestående av arton personer och en romsk arbetsgrupp med sju personer. Grupperna har varit sammansatta med någorlunda jämn fördelning mellan kvinnor och män. Organisatorisk, geografisk och

åldersmässig spridning har också eftersträvats. Vid ett flertal tillfällen har projektet också träffat företrädare för organisationer, däribland Romernas Riksförbund, Riksförbundet Roma International och Resandefolkets Romanoa Riksförbund. Projektet har också haft ett givande samarbete med andra myndigheter och då framför allt med Myndigheten för skolutveckling och Integrationsverket.

Projektet har utgått från en definition av begreppet diskriminering som omfattar både individuell och strukturell diskriminering. Med individuell diskriminering menas orättvis och kränkande behandling gentemot en enskild person på grund av etnisk tillhörighet. Strukturell diskriminering avser bland annat de regelverk, normsystem och tankemönster som genomsyrar samhället och som påverkar individers och grupperns möjligheter till lika villkor.

Begreppet romer behöver också ett förtydligande. Projektet har använt sig av en definition som omfattar alla de individer som själva identifierar sig som romer och alla de romska grupper som minoritetspolitiken inkluderar. Projektet har dock valt att inte betona en indelning i och skillnader mellan grupper som resande, kalé, kelderasha, lovara, arlie, ghorbet med flera. De anmälningar som inkommit till DO under projekttiden har inte visat på uppenbara skillnader mellan gruppernas situation i diskrimineringsavseende. Det är dock viktigt att vara medveten om att romska grupper skiljer sig åt vad gäller bakgrund och förutsättningar. Romer har till exempel olika erfarenheter av förföljelse och diskriminering. Några grupper har också direkta erfarenheter av nazisternas folkdöd under andra världskriget.

Kartlägningsarbetet har tagit sin utgångspunkt i romers anmälningar till DO. Att analysera diskriminering av romer utifrån anmälningar har dock varit svårt på grund av det låga antalet, men som typfall har de varit värdefulla för kartlägningsarbetet och särskilt i kombination med den dialog projektet fört med romer. Projektet har också försökt följa det utvecklingsarbete som pågår internationellt, nationellt och lokalt vad gäller romers situation i allmänhet. En genomgång av de hinder, som tydliggörs i den förändringsprocess som utvecklingsarbetet innebär, är en annan källa till kunskapen om diskriminering av romer. Projektet har också försökt belysa romers upplevelse av diskriminering genom en enkätundersökning som två studenter på Socialhögskolan i Stockholm har genomfört på uppdrag av DO.

Under kartlägningsarbetet har ett synsätt utvecklats med stöd av övergripande teorier om diskriminering och utifrån de kunskaper om den specifika romska situationen som byggts upp under projekttiden. Centrala begrepp är individuell diskriminering och strukturell diskriminering. Kartläggningen av och kunskaper om samband mellan dessa former av diskriminering utgör grunden för projektets synsätt tillsammans med en

diskussion om hur olika förhållningssätt till romer vuxit fram och hur negativa föreställningar lever vidare. Projektet har alltså tagit sin utgångspunkt i ett synsätt som ser till samband mellan diskriminering och romers sociala och kulturella situation, historiskt och idag.

Metodutvecklingsarbetet har utgått från att romsk delaktighet är av grundläggande betydelse för att arbetet med att förebygga och motverka etnisk diskriminering ska bli trovärdigt både bland romer och i majoritetssamhället. Den centrala diskussionen inom projektet har rört frågor om romers tillgång till ett effektivt individskydd, behovet av ömsesidig kunskapsutveckling, romers egenaktivitet och ett långsiktigt byggande av romska institutioner samt möjligheter till positiv särbehandling. Några mer övergripande idéer om framtida strategier har vuxit fram i diskussionen och med projektets arbetsätt.

Ett arbetsätt som eftersträvats inom projektet har varit att ge förutsättningar för en öppen dialog mellan romer och myndigheter. Projektets referensgrupp har haft möten med till exempel Justitiekanslern och Granskningsnämnden för radio och TV kring straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp och sändningsreglerna för radio och TV. Syftet har varit att öka den ömsesidiga kunskapen om romers situation och myndigheters roller. Behovet av forum för dialog mellan romer och företrädare för majoritetssamhället är stort.

Ett annat arbetsätt har varit att försöka stärka romers möjligheter att själva arbeta mot etnisk diskriminering och för mänskliga rättigheter. Romer saknar emellertid i stort egna institutioner att agera inom och genom. Projektet har därför i samarbete med European Roma Rights Center i Ungern och med stöd av Integrationsverket anordnat kursen "Developing capacity for roma rights activists". Det finns ett stort behov av romsk egenaktivitet och en institution som kan arbeta med romers mänskliga rättigheter i Sverige. Kursen kan ses som ett första steg i denna riktning och som ett resultat av samverkan mellan DO, romer och andra myndigheter.

Ett tredje arbetsätt har varit att uppmärksamma behovet av nödvändig kompetens och kunskap om romers livsvillkor, både i majoritetssamhället och bland romer. Det finns idag få möjligheter till studier och forskning om romers historia, språk, kultur och romers sociala situation. Romers delaktighet inom universitetsvärlden är avgörande för framväxten av ömsesidiga kunskaper och kompetens, men den har hittills varit mycket begränsad. För att visa på goda exempel i andra länder och för att bidra till en öppen dialog mellan romer, myndigheter och universitet har projektet i samarbete med Myndigheten för skolutveckling och romska organisationer bland annat genomfört ett seminarium om förutsättningarna för romsk delaktighet vid de svenska universiteten.

Informationsinsatser om DO och diskrimineringslagstiftningen har prioriterats inom projektet. Information och utbildning för att höja kunskapen bland romer om individens skydd mot diskriminering är angeläget. Projektet har genomfört möten på olika platser i landet med romer och romska organisationer, medverkat och informerat vid seminarier, spridit information via DO:s hemsida och i ett flertal tidningsartiklar. Projektet har inte handlagt anmälningar, men har per telefon gett råd och stöd till enskilda romer vid frågor om diskriminering. Efterfrågan vad gäller råd, stöd och information har dock varit större än vad som varit möjligt att tillmötesgå inom projektet.

Regeringens uppdrag till DO betonar att projektet är ett led i ett långsiktigt och strategiskt arbete. Detta gäller inte minst arbetet med att skapa förtroende mellan romer och myndigheter. Projektet har i olika sammanhang försökt lyfta fram frågan om diskriminering av romer och har därmed försökt bidra till ökad kunskap, eftersom majoritetssamhällets förståelse för romers livsvillkor är avgörande för ett ökat ömsesidigt förtroende. Likaså är romsk delaktighet och dialog mellan romer och företrädare för majoritetssamhället förutsättningar för minskat ömsesidigt misstroende. Genom att bidra till en ökad medvetenhet om romers specifika situation har projektet också försökt att synliggöra hur myndigheters arbetssätt och rutiner kan missgynna romer. Oförändrade arbetssätt och rutiner upprätthåller misstron.

1.2 Historisk bakgrund och antiziganism

Romers historia i Sverige sträcker sig tillbaka till början av 1500-talet och alltsedan dess har romer utsatts för förföljelse och diskriminering. De resande och kalé har levt under mycket lång tid i Norden, kelderasha-gruppen invandrade till Sverige under 1800-talets andra hälft och sedan 1970-talet har ett stort antal romer ur olika grupper från östra Europa fått uppehållstillstånd i Sverige. De olika romska grupperna har under skilda tidsperioder varit föremål för statens intresse.¹

Försök till fördrivning och bortstötning var länge utmärkande för lagstiftningen. Under 1600-talet föreskrev olika förordningar romers fördrivande från landet och under 1700-talet förekom tvångsmässig enrollering

¹ Forskningen om romers historia är mycket begränsad till sitt omfång. Den är därtill ofta på olika sätt tendentiös och alltfjänt saknas en sammanfattande framställning och analys. Fortfarande är det Allan Etzlers avhandling Zigenarna och deras avkomlingar i Sverige (Stockholm 1944) som får anses vara standardverket vad gäller romers äldre historia i Sverige, men det finns också enstaka studier med specifika och avgränsade frågeställningar. En givande genomgång av majoritetssamhällets förhållningssätt till romer under 1900-talet är Norma Montesinos avhandling Zigenarfrågan. Intervention och romantik (Lund 2002).

till krigsmakten och tvångsförflyttning.² På 1800-talet och ända fram till andra världskrigets slut var inställningen från statens sida starkt diskriminerande. Till exempel försvårades möjligheterna alltmer för romer att utöva sina traditionella näringar genom olika förordningar om handel och om lösdriveri.³ Under första hälften av 1900-talet gällde invandringsförbud för romer.⁴

Under mellankrigstiden fördes en akademisk och politisk diskussion med rasistiska förtecken och rasbiologiska inslag och den så kallade "tattar- och zigenarfrågan" formulerades. Sterilisering blev ett legitimt socialpolitiskt redskap och flera statliga utredningar med landsomfattande inventeringar genomfördes där tusentals personer registrerades som "tattare" eller "zigenare". Krav på planmässiga steriliseringar restes utifrån föreställningar om mindervärdiga raser, men någon särskilt riktad lagstiftning kom inte till stånd. Däremot begicks övergrepp inom ramen för steriliseringslagstiftningen. Efter andra världskriget förändrades den statliga hållningen i riktning mot en assimilationspolitik. De resande definierades härefter som ett renodlat socialt fenomen som förutsattes försvinna i och med den generella välfärdspolitiken. Även om gruppen förtegs innebar den nya socialpolitiken till exempel att barn till resande inte sällan tvångsomhändertogs för samhällsvård. Det statliga intresset fokuserades nu istället på kelderasha-gruppen och under 1950- och 1960-talen vidtogs åtgärder för att anpassa gruppen som bland annat inriktade sig på fast bosättning, skolgång för barnen och social och hälsomässig rehabilitering.⁵

Från 1970-talet började invandrapolitiken ta form och med invandringen från framför allt östra Europa och Finland ökade den romska befolkningen i Sverige. Romer ställde krav på förändringar till exempel vad gäller diskriminering och organiserade sig i allt högre utsträckning. Ytterligare statliga utredningar lades fram vid mitten av 1970-talet och Statens

² Se till exempel 1637 års Plackat om tartarens fördrifwande af landet, 1748 års Kongl. Maj:ts ytterligare nådige förordning angående hämmande af the så kallade Tartares och Zigeuners samt annat löst folk och lättigars strykande omkring landet.

³ Se till exempel 1804 års Kongl. Maj:ts nådige Förordning Om Allmänna Arbetsställen för Swea- och Götha-Riken, samt Stor-Förstendömet Finland, 1822 års Kongl. Maj:ts nådige Kungörelse, angående förbud för glas- och porcellaines-förare samt smides-handlare att, i ändamål af dylika warors försäljning, uti landsorterne kringresa; samt om hwad wid handel med desza waror på landet hädanefter bör iakttagas.

⁴ Se 1914 års Lag angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas.

⁵ Staten genomförde vid 1920-talets början, vid 1940-talets mitt och vid 1950-talets mitt tre stora utredningar. I Förslag till lag om lösdrivares behandling m.fl. författningar (SOU 1923:2) redovisar fattigvårdslagstiftningskommittén "Undersökning rörande tattare och zigenare, deras förekomst inom Sverige och levnadssätt". Sven Andersson redogör med artikeln "Tattarnas antal och levnadsförhållanden" i Sociala Meddelanden 55 (Stockholm 1945) för 1943 års inventering. Utredningen år 1954 presenteras i Zigenarfrågan : betänkande (SOU 1956:43).

invandrarverk fick ett samordnande ansvar. En samrådsgrupp med berörda myndigheter och nu även med romska företrädare bildades. Åtgärderna inriktades bland annat på vuxenutbildning, familjepedagogiska insatser och produktion av läromedel för hemspråksundervisning samt på information. Den anpassningsmodell som utvecklades gav dock inte förväntade och snabba resultat, vilket medförde en utbredd pessimism. Vid 1980-talets mitt upphörde de olika statliga myndigheternas riktade åtgärder och åtskilliga kommunala projekt lades efterhand ned.

Under 1990-talet började en integrationspolitik formuleras och år 1996 tog Nordiska Zigenarrådet i samverkan med Statens invandrarverk fram en rapport om situationen för romer i Sverige med ett förslag till åtgärder. Romer i Sverige – en situationsbeskrivning markerar en vändpunkt i och med att romer var delaktiga i problemformuleringen. Situationsbeskrivningen ledde till att regeringen tillsatte en arbetsgrupp med romer och myndighetsrepresentanter som år 1997 lade fram rapporten Romer i Sverige – tillsammans i förändring. År 1999 erkändes romerna som en av fem nationella minoriteter i Sverige och romani chib som ett av de nationella minoritetsspråken. En följd av minoritetserkännandet är det råd för romska frågor som inrättades år 2002, såsom rådgivande organ till regeringen.⁶

Med minoritetserkännandet har möjligheterna ökat för romer att på nationell nivå påverka frågor som berör dem. Det är emellertid mycket som tyder på att den sociala och kulturella situation, som beskrivs i rapporterna, kvarstår. Den generella bild som ges är att många romer befinner sig i en mycket utsatt situation inom alla samhällsområden, inte minst inom skolan, arbetsmarknaden och på bostadsmarknaden. Beskrivningarna visar också att romer inte är delaktiga i den demokratiska processen och att möjligheterna för romer att utöva sin kultur inom ramen för svenskt kulturliv är begränsade. Rapporternas mycket oroväckande bild av livsvillkoren för romer återger en romsk verklighet som kan ses som en följd av långvarig och genomgripande diskriminering både i Sverige och i de länder romer invandrat från.

Den direkt diskriminerande lagstiftningen är idag borta i Sverige, men förhållningssätt med seglivade fördomar om och negativa attityder till romer har levt vidare och kan benämnas antiziganism.⁷ Jämsides med de statliga

⁶ Regeringens proposition 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige antogs i riksdagen i december 1999. Sverige har därefter anslutit sig till Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

⁷ Med antiziganism åsyftas rasistiskt grundade förhållningssätt till romer inom majoritetssamhället. Antiziganismen i Sverige har under lång tid kännetecknats av nedsättande föreställningar om "tattare" och "zigenare" och kom särskilt till uttryck i den rasmässigt motiverade behandling som drabbade de resande och kelderasha-gruppen under 1940-talet. Fortsättning på nästa sida

åtgärdernas och lagstiftningens historia har tankemönster vuxit fram inom majoritetssamhället med antiziganistiskt innehåll. Uttryck för sådana tankemönster kan urskiljas i många skönlitterära verk och filmer.⁸

Akademisk forskning har spelat en avgörande roll för framväxten av förhållningssätten till romer och för utformningen av statens olika åtgärder. Framväxten av de statliga åtgärderna har sin omedelbara parallell i forskningens utveckling. Under 1930- och 1940-talen genomfördes åtskilliga studier med rasbiologiskt perspektiv.⁹ Sociologin var under 1950- och 1960-talen idégivaren och under 1970-talet pedagogiken.¹⁰ Under 1980- och 1990-talen var det främst etnologin som formulerade tidsperiodens frågeställningar kring romer.¹¹ Det kan ifrågasättas om den akademiska forskningen har varit oberoende i förhållande till den statliga politiken under olika tidsperioder och hur forskningens förhållningssätt till romer under en tidsperiod har präglat problemformuleringen under kommande tidsperioder. Given och etablerad kunskap liksom forskningens egen roll har sällan problematiserats.¹²

Fortsättning från föregående sida:

Litteraturen om antiziganism är inte särskilt omfattande men det finns några framförallt tyska studier. Ett exempel är Wolfgang Wippermanns "Wie die Zigeuner". Antisemitismus und Antiziganismus im Vergleich (Berlin 1997).

⁸ Romaner som Carl Jonas Love Almqvists Tre fruar i Småland (Jönköping 1842-1843), Victor Rydbergs Singoalla (Göteborg 1857) och August Strindbergs Tschandala (Stockholm 1897), och filmer som I mörkaste småland (regi Schamyl Bauman 1943), Folket i Simlångsdalen (regi Theodor Berthels 1948) och Tattarblod (regi Hampe Faustman 1954) har bidragit till att utveckla och upprätthålla föreställningar om romer.

⁹ Exempel på akademiska studier utifrån rasbiologiska perspektiv är Manne Ohlanders artikel "Begåvningsförhållandena hos tattare" i Tidsskrift för psykologi och pedagogik (1943) och Gunnar Dahlbergs studie "Anthropometry of tattare, a special group of vagabonds in Sweden" i Uppsala läkareförenings förhandlingar (1945).

¹⁰ Bertil Phannenstills artikel "Tattarna – en sociologisk grupp och ett socialt problem" i Statsvetenskaplig tidsskrift (1948) och Adam Heymowskis avhandling Swedish travellers and their ancestry. A social isolate or an ethnic minority (Uppsala 1969) kan nämnas som exempel på sociologisk forskning. Exempel på pedagogisk forskning är Inga Gustafssons avhandling Studier i en minoritetsgrupps strävan att bevara sin kulturella autonomi (Stockholm 1970) och Arne Trankells studie Kvarteret Flisan – om en kris och dess övervinnande i ett svenskt förtortssamhälle (Stockholm 1973).

¹¹ Ett exempel på en etnologisk studie med stor spridning är Karl-Olov Arnstbergs Kulturanalys i praktiken – svar på 20 frågor som brukar ställas om zigenare som utgavs av Statens invandrarverk år 1984. Två forskningsstudier som gett upphov till infekterad debatt under senare år är etnologen Birgitta Svenssons avhandling Bortom all ära och redlighet – tattarnas spel med rättvisan (Stockholm 1993) och etnologen Karl-Olov Arnstbergs Svenskar och zigenare – en etnologisk studie av samspelet över en kulturell gräns (Stockholm 1998).

¹² Frågor som väckts är bland annat de berörda gruppernas möjligheter till inflytande vid användning av det många gånger mycket känsliga arkivmaterial som upprättats efter tidigare statliga utredningar och vid tilldelning av forskningsanslag för akademiska studier.

Massmedierna har också spelat och spelar fortfarande en väsentlig roll för framväxten och upprätthållandet av majoritetssamhällets attityder till romer. Synnerligen kränkande reportage i press och andra medier under 1900-talets första hälft började från och med 1950-talet ersättas av socialreportage som visade upp romers nödsituation. Under 1970-talet fanns romerna med i den politiska debatten som förtryckt och förföljd minoritet och mediebilderna omvandlades. Medierna började fokusera på den romska kulturen och skildrade romer i fest och vardag i ljuset av förföljelse under gångna tider. Vid mitten av 1980-talet formade medierna en bild av romer som offer för förföljelse utanför Sverige och som socialt belastade i Sverige. Idag framställer massmedier gärna romer också som en minoritet med kulturutövare.

Alltjämt publiceras forskningsstudier, artiklar och inslag i massmedier som många romer upplever som mycket kränkande. Repriser av äldre spelfilmer, med antiziganistiskt innehåll, sänds alltjämt i TV. Även nyproducerade inslag i radio och TV har uppmärksammats av romer och anmälts till Granskningsnämnden för radio och TV.¹³ Flera tryckta skrifter har anmälts till Justitiekanslern såsom hets mot folkgrupp. Ett uppmärksammat ärende är den artikel som publicerades i tidskriften *Illustrerad Vetenskap* år 2001. Artikelns nedsättande omdöme om romer anmälades, men Justitiekanslern beslutade att inte inleda någon förundersökning. Beslutet motiverades med att artikelns uppsåt inte var att skapa missaktning mot romer och att artikeln jämte olämpliga och naiva formuleringar också innehöll positiva omdömen där romer bland annat beskrevs som exotiska, fria och färgstarka.¹⁴

För att motverka att antiziganismen får fortsätta att underblåsa diskrimineringen av romer krävs både en stark lagstiftning och mer kunskaper. Det är viktigt att förstå upprinnelsen till stereotyperna kring romer, hur förhållningssätten till romer vuxit fram och hur fördomarna om romer lever vidare från generation till generation. Grundläggande för ökad kunskap och förståelse är att våga ifrågasätta tankemönster i majoritetssamhället. Akademisk forskning, skönlitteratur, film och massmedier har format en bild av romer som både är exotiserande och

¹³ Granskningsnämnden har avgjort fem ärenden som berör romer och i samtliga ärenden friat inslagen (se diarie.nr 0313-1999, 0122-2000, 0206-2002, 0594-2002 och 0608-2002). Romer har påpekat att de sändningsregler Granskningsnämnden för radio och TV har till uppgift att övervaka efterlevnaden av inte inneburit att inslag med fördomsfulla och kränkande uttryck kunnat fällas. Innebörden av regeln om mediernas särskilda genomslagskraft och kravet på varsamhet vid framställningar som kan uppfattas såsom diskriminerande för människor med viss etnisk bakgrund är inte entydig. För att bli fällt måste inslaget vara uppenbart kränkande. Därtill kan nämnden enbart granska svenska programföretag, vilket innebär att kanaler som sänds via satelliter inte berörs av sändningsreglerna.

¹⁴ Justitiekanslerns beslut om artikeln i *Illustrerad Vetenskap* med diarienummer 2887-01-30.

romantiserande. Samtidigt har bilden under olika tidsperioder präglats av rasistiska ideologier eller socialpolitiska och socialpedagogiska tankemönster. De seglivade stereotyperna är många, och även om bilden av romer inte alltid varit entydigt negativ, så har majoritetssamhället närmast haft ensamrätt på definitionen och presentationen av romer. I stort har romer saknat möjligheter att uttrycka sina egna identiteter i majoritetssamhället.

Behovet av historisk medvetenhet är påtagligt, men kunskapen om romers historia är begränsad och kunskapsluckorna stora. Alltför lite är känt och bearbetat, men redan med ovanstående ofullständiga och skissartade historiska bakgrund tydliggörs samband mellan diskriminering av romer genom historien, antiziganism och marginalisering av romer inom olika samhällsområden idag. Under lång tid har romer i första hand setts som ett socialt problem och få insatser har gjorts för att stödja romers egenaktivitet, motverka diskriminering och främja romers mänskliga rättigheter. Däremot har socialpolitiska program genomförts som gjort romer till objekt och föremål för åtgärder. Statliga och kommunala projekt som ska "lösa det romska problemet" blir lätt en del av problemet. Antiziganismen har aldrig, till skillnad från antisemitismen, ifrågasatts. Den fortlever.

2. Diskriminering av romer

En kartläggning av diskriminering av romer förutsätter både ett strukturellt och ett individuellt perspektiv. Det strukturella perspektivet gör det möjligt att förstå företeelser som antiziganism och dess roll. Genom det individuella perspektivet kan orättvis och kränkande behandling av individer grundad på etnisk tillhörighet beskrivas. För att kunna föreslå åtgärder för att motverka och förebygga diskriminering är det också viktigt att uppmärksamma samband mellan strukturell och individuell diskriminering.

Den beskrivning av diskriminering av romer som ges i det här kapitlet fokuserar i första hand på individuell diskriminering och bygger på erfarenheter från projektets dialog med romer och myndigheter, en sammanställning av romers anmälningar till DO och en enkätundersökning om romers upplevelse av diskriminering. Rapportens beskrivning kommer i nästa kapitel att problematiseras tillsammans med den historiska bakgrunden om diskriminering och antiziganism i en diskussion om ett möjligt övergripande angreppssätt.

2.1 Anmälningar till DO

Få romer anmäler när de utsatts för etnisk diskriminering. Orsakerna kan vara att den utsatte saknar kunskap om det skydd som finns och att många saknar förtroende för de myndigheter som har till uppgift att handha ärenden rörande diskriminering. Många romer upplever att DO:s möjligheter att påverka situationen är mycket begränsade och att anmäla olaga diskriminering till polisen kan kännas både svårt och meningslöst. Romers anmälningar gäller ofta akuta problem och myndigheters sätt att handlägga ärenden kan upplevas som alltför långsamt. Därtill har diskrimineringen blivit till en del av vardagen för många romer och därför kan kränkande behandling ofta passera utan att handlingen anmäls.

Från DO:s tillkomst år 1986 och fram till projektets start år 2002 tog myndigheten emot ett femtiotal anmälningar om diskriminering av romer.¹⁵ Det låga antalet anmälningar per år under den här tiden gör det svårt att dra några slutsatser vad gäller diskriminering av romer. Med projektet har emellertid antalet anmälningar ökat betydligt. Under åren 2002 och 2003 har ett sextiotal anmälningar inkommit, varav ett fyrtiotal tagits emot under

¹⁵ Det är inte möjligt att fastställa det exakta antalet anmälningar från olika etniska grupper, eftersom etnisk tillhörighet inte alltid är klart definierad i anmälningarna. Anmälningar från romer skiljer sig dock i många fall från till exempel invandrades anmälningar. Invandrare kan ibland uppge att diskriminering skett på grund av icke europeiskt ursprung, hudfärg eller religion, medan romer hänvisar till att de diskriminerats på grund av sin romska tillhörighet. Att romer uppger sin etniska tillhörighet gör det möjligt att beräkna antalet anmälningar.

år 2003. Ökningen kan ses som både en följd av den ökande medvetenhet om romers situation som vuxit fram under de senaste åren och som ett resultat av projektets arbete med information, dialog och för att skapa förtroende. En viktig roll för antalet och kvaliteten på anmälningarna spelar också arbetet inom de lokala antidiskrimineringsbyråerna, och då särskilt de som inriktat sig på romers situation genom sin särskilda kunskap och lokala förankring.

Det är viktigt att framhålla att endast ett fåtal av alla diskriminerande händelser anmäls till DO. Mörkertalet är fortfarande mycket stort, men med de senaste två årens ökade antal anmälningar är det ändå möjligt att få en bild av romers situation vad gäller diskriminering. Anmälningarna speglar romers levnadsvillkor och utsatthet, och de gäller främst bostad, tillträde till offentliga lokaler såsom affärer och restauranger samt bemötande vid kontakter med olika myndigheter. Mycket få anmälningar gäller diskriminering på arbetsmarknaden och inga anmälningar berör diskriminering inom högskolan. Inom arbetslivet och högskolan har särskild lagstiftning med ett starkare skydd funnits sedan år 1999 respektive 2002. Från den 1 juli år 2003 har en motsvarande lagstiftning tillkommit som omfattar diskriminering inom de flesta andra samhällsområden, vilket kan komma att öka romers möjligheter till skydd.¹⁶

Av de anmälningar från romer som inkommit till DO under projektiden 2002–2003 riktar sig flertalet (ca 30 procent) mot olika bostadsbolag som anmäls för särbehandling. Andelen ärenden rörande nekat tillträde till offentliga lokaler, såsom affärer, restauranger och hotell, uppgår till ca 20 procent. Omkring 15 procent av anmälningarna gäller handläggning och bemötande av romer inom socialtjänsten och sjukvården. Anmälningar riktade mot olika instanser inom rättsväsendet, såsom polisen och domstolarna, utgör ca tio procent av ärendena. De övriga anmälningarna gäller bland annat särbehandling inom arbetslivet och utbildningsväsendet samt nekad ersättning från försäkringsbolag. Om man bortser från anmälningar rörande diskriminering inom arbetslivet och högskolan, och ser till ärenden enbart inom övriga samhällsområden, utgör anmälningarna från romer mer än tio procent av det totala antalet anmälningar till DO under år 2003.¹⁷

Anmälarna i det fyrtiotal ärenden som inkommit under år 2003 fördelar sig lika mellan kvinnor och män. Några signifikanta skillnader mellan kvinnor

¹⁶ Lag (1999:30) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering.

¹⁷ DO fick under år 2003 totalt in ca 360 anmälningar gällande diskriminering på områden utanför arbetslivet och högskolan.

och män vad gäller anmälningarnas innehåll kan inte heller utläsas.¹⁸ Det hade varit intressant att jämföra diskriminering av romer med diskriminering av andra utsatta grupper, men eftersom det inte finns någon samlad kunskap om andra gruppers anmälningar, har jämförelser inte varit möjliga.

Det ökande antalet anmälningar tyder på ökad kunskap bland romer om möjligheten att anmäla till DO. Det är inte lika lätt att påvisa ett samband mellan ökat antal anmälningar och ett större förtroende bland romer för myndigheten. De som anmäler eller överväger att anmäla när de utsatts för diskriminering påverkas av hur handläggningen genomförs, handläggningstiden, hur resultatet blir och de egna förväntningarna.

2.2 Romers upplevelse av diskriminering

Många romer upplever att Sverige är ett rasistiskt land och ett land som är fientligt inställt till romer. Två studenter vid Socialhögskolan i Stockholm har på uppdrag av DO genomfört en enkätundersökning om romers upplevelse av diskriminering.¹⁹ I undersökningen uppger ca 90 procent av de tillfrågade att Sverige till viss del eller i hög grad är ett rasistiskt land och lika stor andel uppger att Sverige till viss del eller i hög grad är ett land som är fientligt inställt till romer. Många romer känner sig inte heller accepterade i Sverige eller delaktiga i samhället. Enkätundersökningen visar att över 25 procent inte alls känner sig som en del av det svenska samhället och att lika hög andel inte alls upplever sig som accepterade. Hela 55 procent uppger att attityden till romer idag är fientlig eller mycket fientlig mot romer. Det är heller inte ovanligt att romer utsätts för trakasserier och förolämpningar. Över 60 procent uppger i enkätundersökningen att de en eller flera gånger under de senaste två åren blivit kallade "zigenardjävlar" eller något annat nedsättande med anspelning på sin romska tillhörighet.

Det är mot denna bakgrund, med romers starka upplevelse av att som grupp vara utsatt och bli utestängd, som diskriminering av romer äger rum, ska ses och kan förstås. Erfarenheter av diskriminering och känslan av att leva i en

¹⁸ Antagandet att kvinnor med traditionell romsk dräkt är mer utsatta för diskriminering bekräftas alltså inte i anmälningarna, men mörkertalet är stort och med tanke på de domar som finns om olaga diskriminering finns det anledning att misstänka att särskilt kvinnor och flickor riskerar att utsättas för särbehandling i och med att den romska dräkten gör dem mer synliga.

¹⁹ Detta avsnitt bygger på material från Anna Forsbergs och Agnes Lakatos enkätundersökning av ett 150-tal romers upplevelse av diskriminering. Undersökningen lades fram som C-uppsats på Socialhögskolan i Stockholm år 2003 med titeln Romernas upplevelse av diskriminering i Sverige. Enkätundersökningens resultat pekar på att romer upplever sig särskilt utsatta för diskriminering och antyder att romers upplevelse genomgående är starkare än till exempel invandrades och samers upplevelse enligt de enkät- och intervjuundersökningar som har gjorts av Centrum för invandringsforskning.

fientlig omgivning gör att romer ibland tvingas dölja sin identitet vid kontakter med majoritetssamhället. Mer än 40 procent uppger i enkäten att de i olika sammanhang, ofta eller alltid, väljer att inte berätta om sin bakgrund. Mer än 50 procent uppger att de väljer att dölja sin identitet vid kontakter med skola och arbetsförmedling. Känslan av att tvingas dölja sin identitet är, enligt enkätundersökningen, lika stark hos kvinnor och män. Den visar inte heller på några andra signifikanta skillnader mellan romska kvinnors och mäns upplevelse av diskriminering.

Enkätundersökningen behandlar också romers upplevelse av diskriminering inom flera specifika samhällsområden. Resultaten kommer att redovisas i avsnitten nedan där diskriminering inom bland annat bostadsmarknaden, varu- och tjänstesektorn och inom statliga och kommunala myndigheter behandlas.

2.3 Bostad

Diskriminering inom bostadsmarknaden framstår tydligt som ett mycket stort problem för romer. Den arbets- och referensgrupp som varit knuten till projektet har återkommande diskuterat svårigheterna. Likaså har frågan upprepade gånger tagits upp av romska organisationer och enskilda romer. I enkätundersökningen om romers upplevelse av diskriminering uppger nästan 30 procent av de tillfrågade 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.

Sedan 1986 har ett trettiotal anmälningar rörande diskriminering på bostadsmarknaden inkommit till DO, varav 18 under projektiden. Några av anmälningarna gäller uttalanden där romer såsom grupp utpekats som icke önskvärda hyresgäster. I ett uttalande år 2002 skrev kommunstyrelsens andre vice ordförande att "Vänersborg kan inte ta emot fler zigenare" och hänvisade till att "det koncentrerade boendet i ett redan socialt känsligt bostadsområde leder till närmast obemästrade problem".²⁰ I ett annat ärende samma år anmälde Liberala Ungdomsförbundet Kronoberg det kommunala bostadsbolaget i Uppvidinge för att bolaget utpekade romer som folkgrupp. I en artikel i Smålandsposten uttalade bostadsbolagets vd att romer är portförbjudna, men att "skulle vi ta det som ett formellt beslut så skulle vi bli kallade för rasister. Däremot är det så vi kommer att jobba".²¹ Liknande synsätt kan tänkas ligga bakom en formulering i ett brev från en tjänsteman på en

²⁰ DO. Ärende 899-2002.

²¹ DO. Ärende 521-2002.

kommundelsförvaltning i Uppsala sänt år 2002 till icke-romska hyresgäster. I brevet meddelas hyresgästerna att "den zigenarfamilj som ni har klagomål på kommer att flytta nu så jag hoppas att er boendesituation kommer att förbättras".²²

Romer kan också mötas av negativa attityder, fördomar och förolämpningar från grannar. Namnlistor och upprop bland grannar för att förhindra inflyttning, eller som en reaktion på upplevda störningar, förekommer. Grannars rädsla för att värdet på deras bostadsrätter eller villor ska sjunka när romer flyttar till området är ett exempel på en situation som kan leda till konflikter. I ett brev till socialförvaltningen i Helsingborg år 1999 uttrycker till exempel grannar att en "Zigenarfamilj på fyra personer" är en olägenhet för dem.²³ Ett annat exempel på svårigheter med grannar är ett fall i Stockholm år 2002 där en kvinna dömdes till böter för förolämpning då hon till en romsk granne sagt "djavla tattarpack" och "jag ska se till att du kommer härifrån, jag förstår inte det kan få bo sådant folk här".²⁴

Romer är ofta hänvisade till segregerade och socialt utsatta bostadsområden och romers möjligheter att välja bostad är mycket begränsade. Hyresvärdar ställer ofta krav på att hyresgästen har fast anställning och att hyresgästen inte har betalningsanmärkningar. Bostadslöshet förekommer och uppsägningar är inte ovanliga. Trångboddhet är också ett problem. Särskilt yngre romer, som bildat familj, tvingas ofta att bo kvar hos äldre släktingar då de inte uppfyller bostadsbolagens krav för att få egen bostad. Svårigheter att finna tillräckligt stora bostäder för de relativt stora romska familjerna bidrar också till trångboddheten. Olika former av tillfälliga lösningar och svårigheter med grannar är resultatet av, och ett uttryck för, det motstånd romer möter.

Flertalet ärenden rörande diskriminering på bostadsmarknaden gäller att enskilda romer nekats bostad på grund av sin etniska tillhörighet. Bostadsbolagen har idag stora möjligheter att välja hyresgäster och att ställa krav. En del hyresvärdar räknar inte socialbidrag som inkomst och bostadssökande med betalningsanmärkningar kan ha svårt att få bostad. Romer uppfyller inte alltid kraven och det kan därför vara problematiskt att påvisa etnisk diskriminering i det enskilda fallet. De anmälningar som gäller nekad bostad, och där bostadsbolaget uppger att de följt sin uthyrningspolicy som ställer lika krav på alla bostadssökande, utreds inte vidare av DO.

²² DO. Ärende 1357-2002.

²³ DO. Ärende 782-1999.

²⁴ Handens tingsrätt. Mål nr B 650-02.

Ur ett strukturellt diskrimineringsperspektiv är det emellertid uppenbart att romer särskilt drabbas av bostadsbolagens allt högre ställda krav. Med bostadsbolagens policydokument uttrycks många gånger en välvillig strävan att förbättra boendet för hyresgästerna, men det finns en tendens att de krav som ställs på bolagens hyresgäster ibland kan bli till verktyg för att hänvisa romer till endast vissa bostadsområden eller för att undvika att för många romer bosätter sig i ett och samma bostadsområde. I ett mål i Högsta domstolen år 1985, rörande ett kommunalt bostadsbolag som nekat en romsk familj bostad, fastställdes att straffbestämmelsen om olaga diskriminering i brottsbalken inte medger bostadsbolag möjligheten att neka bostadssökande ur en viss etnisk grupp bostad, i syfte att förhindra en koncentration av gruppens medlemmar till ett visst bostadsområde.²⁵

Många romer hävdar emellertid att de som grupp idag är på väg att bli utestängda även från bostadsområden som de tidigare hänvisats till. I ett ärende angående romers situation i Göteborg år 2002 uttrycks oro över att ett bostadsbolag målmedvetet bedriver en politik som syftar till att individer och familjer tillhörande icke önskvärda grupper jagas bort.²⁶ Av en anmälan år 2001, angående ett bostadsbolag i Gävle, framgår att en tjänsteman vid bolaget nekat en romsk familj att byta bostad med hänvisning till "att man inte vill ha fler zigenare i det område där lägenheten är belägen".²⁷

Diskriminering förekommer alltså även om det kan vara svårt att i det enskilda ärendet bevisa att romer som söker bostad särbehandlas av bostadsbolag. Många romer känner sig vanmäktiga inför situationen, eftersom till exempel en polisanmälan om olaga diskriminering sällan leder till åtal och än mindre till fällande dom. Det är emellertid viktigt att så många misstänkta fall av diskriminering som möjligt anmäls och utreds, då statistik och ökad kunskap gör det möjligt att synliggöra eventuella diskriminerande mönster. DO:s möjligheter att påverka situationen har länge varit begränsade, men vid några tillfällen har tillräckligt många anmälningar riktade mot samma bostadsbolag föranlett att det kallats till överläggningar. Den nya lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, som trädde i kraft i juli 2003, ger DO möjlighet att ta ärenden rörande diskriminering på bostadsmarknaden till domstol. En anmälan, som inkommit efter det att lagen trätt i kraft och därmed kan komma att drivas vidare, gäller en hyresvärd i Köping som nekat en romsk man med

²⁵ Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1985 s. 226

²⁶ DO. Ärende 429-2002.

²⁷ DO. Ärende 768-2001.

skrivet kontrakt att flytta in i sin lägenhet sedan hans etniska tillhörighet blivit känd.²⁸

2.4 Affär, restaurang och hotell

Förbudet mot diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster regleras i den nya lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och i brottsbalkens 16 kap. 9 § om olaga diskriminering. Diskriminering inom varu- och tjänstesektorn kan innebära att romer nekas tillträde till affärer, restauranger och hotell eller på annat sätt särbehandlas av näringsidkare. Högsta domstolen har behandlat några intressanta rättsfall, vilka tar upp frågan om huruvida näringsidkares försök att neka romer tillträde är diskriminering.

Ett rättsfall år 1976 gäller en restaurang i Stockholm som vägrade släppa in en romsk kvinna med traditionell romsk klädsel. Restaurangen hade en föreskrift som innebar att gäster med långa, för romska kvinnor utmärkande, kjolar skulle avvisas. Föreståndaren fälldes som anstiftare och en anställd som gärningsman till dagsböter.²⁹ Ett annat fall, som var uppe i Högsta domstolen år 1999, gäller en butiksinnehavare i Mariefred som nekat kunder iförda vida, långa och tunga kjolar tillträde. Högsta Domstolen fann att tillträdesförbudet var diskriminerande, eftersom det utformats så att det riktade sig mot romska kvinnor. Ägarna dömdes till dagsböter och skadestånd.³⁰

Det har också förekommit att romer nekats tillträde genom skyltar och i några av dessa fall har näringsidkare dömts enligt brottsbalkens 16 kap. 8 § om hets mot folkgrupp. Högsta domstolen dömde år 1982 en campinginnehavare i Sundsvall för hets mot folkgrupp till dagsböter då denne satt upp en skylt med texten "Zigenare får ej beträda campingen".³¹ Ett liknande fall behandlades år 1990 av tingsrätten i Helsingborg, som dömde en butiksinnehavare för hets mot folkgrupp till dagsböter på grund av en skylt med texten "Zigenare äga ej tillträde".³²

Rättsfallen är principiellt viktiga, eftersom domarna kan återopas vid likartade fall och få spridningseffekt.³³ En vanlig upplevelse bland romer är att de ofta

²⁸ DO. Ärende 1117-2003.

²⁹ NJA 1976 s. 489.

³⁰ NJA 1999 s. 556.

³¹ NJA 1982 s. 128.

³² Helsingborgs tingsrätt. Mål nr B 1941-89.

³³ Utöver de nämnda ärendena finns också andra domar om olaga diskriminering där romer nekats tillträde till restauranger. Till exempel en dom år 1987 i Västerås tingsrätt
Fortsättning på nästa sida

stängs ute från bland annat affärer och restauranger, att de ständigt är påpassade och att de inte får likvärdig service. I enkätundersökningen om romers upplevelse av diskriminering uppger 27 procent av de tillfrågade att de under det senaste året en eller flera gånger inte släppts in i affärer. Nära 40 procent uppger att de under de senaste två åren vägrats tillträde till restauranger. Lika stor andel upplever att de under det senaste året blivit illa behandlade när de besökt en affär eller en restaurang.

Sedan 1986 har ett trettiotal anmälningar inkommit till DO angående diskriminering av romer inom varu- och tjänstesektorn, varav tolv under projekttiden. Fallen har som regel också anmälts till polisen enligt lagen om olaga diskriminering. Anmälningarna gäller i första hand nekat tillträde till affärer och diskriminering inom restaurang-branschen, men anmälningar mot hotell har också inkommit.

Under projekttiden har ett tiotal anmälningar från romer inkommit till DO rörande nekat tillträde till affärer och restauranger. Två anmälningar utreds av DO enligt den nya lagen om förbud mot diskriminering.³⁴ Bland de fall som också anmälts till polisen som olaga diskriminering återfinns flera ärenden som drivits vidare till domstol. Ett ärende från år 2002 i Malmö handlar om att en innehavare av en barnklädesbutik nekat en romsk kvinna tillträde till affären. Tingsrätten fäste större tilltro till den romska kvinnans berättelse om att butiksägaren inte släppt in henne i affären på grund av hennes etniska tillhörighet, än till butiksägarens förklaring att affären var stängd för lunch. Domen fastställdes år 2003 av hovrätten i Malmö.³⁵ Ett annat ärende från år 2002 rör en krögare i Gävle som åtalades för olaga diskriminering. Tingsrätten ansåg dock inte att ägaren uppträtt diskriminerande när fyra romska kvinnor avvisades från restaurangen.³⁶ Samma år anmäldes ett annat fall av misstänkt krogdiskriminering i Gävle, men förundersökningen lades ned.³⁷

Vid 1990-talets mitt uppmärksammade DO särbehandling av romer på campingplatser, men under projekttiden har inga anmälningar mot campingägare inkommit. Vid samtal med romer har det dock framkommit att situationen tycks kvarstå. Däremot har några fall av diskriminering inom

Fortsättning från föregående sida:

(dom nr DB 807), en dom år 1990 i Stockholms tingsrätt (dom nr DB 112) och en dom år 1992 i hovrätten för västra Sverige (dom nr DB 187).

³⁴ DO. Ärende 1296-2003 och 1506-2003.

³⁵ Hovrätten över Skåne och Blekinge. Mål nr B 2660-02 och DO. Ärende 385-2002.

³⁶ Gävle tingsrätt. Mål nr B 563-02 och DO. Ärende 1285-2002.

³⁷ DO. Ärende 1284-2002.

hotellbranschen kommit till DO:s kännedom. I ett av fallen dömde Sollentuna tingsrätt år 2003 en anställd vid ett gästhem till dagsböter för olaga diskriminering. En romsk man hade nekats rum på gästhemmet på grund av sin etniska tillhörighet.³⁸ I ett annat fall anmäldes ett motell i Stockholm sedan en romsk kvinna nekats att bo i det rum som bokats av socialtjänsten åt henne för en tid på två veckor. Kvinnan fick bara bo en natt efter det att hennes etniska tillhörighet blivit känd. Ärendet utreds av DO och kan komma att drivas vidare till domstol enligt den nya lagen om förbud mot diskriminering.³⁹

2.5 Utbildning och arbete

Tillgång till utbildning och arbete är förutsättningar för delaktighet på lika villkor i samhället. Romer som idag är marginaliserade inom många samhällsområden befinner sig inte minst i en missgynnad ställning på arbetsmarknaden och när det gäller utbildning. I rapporten Romer i Sverige – tillsammans i förändring konstateras att "romerna har inte lyckats ta sig in på arbetsmarknaden och arbetsmarknaden har inte tagit emot dem".⁴⁰ 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.⁴¹

År 1999 erkändes romer såsom en av de nationella minoriteterna och romani chib såsom ett av de nationella minoritetsspråken. De mål inom utbildningsområdet, som den nya minoritetspolitiken syftar till, har ännu inte medfört att romer och romsk kultur blivit en självklarhet i det svenska utbildningsväsendet. Romer upplever många gånger att skolan inte bidrar till att stärka romska barns identitet och att skyddet mot diskriminering inom skolan är svagt. Enkätundersökningen om romers upplevelse av diskriminering visar att över 50 procent av de tillfrågade valt att inte tala om sin bakgrund i skolan. Romers svårigheter på utbildningsområdet har länge betraktats främst som en fråga om barnens skolfrånvaro och har ofta förklarats utifrån kulturella förhållanden inom de romska grupperna. Ett allt vanligare synsätt utgår istället från den nya minoritetspolitikens möjligheter och fokuserar på rätten till utbildning på lika villkor genom att visa på hur olika former av diskriminering kan utgöra hinder för romer.

³⁸ Sollentuna tingsrätt. Mål nr B 4717-02 och DO. Ärende 279-2003

³⁹ DO. Ärende 1151-2003.

⁴⁰ Romer i Sverige – tillsammans i förändring, Ds 1997:49, sid. 39.

⁴¹ Romer i Sverige – tillsammans i förändring, Ds 1997:49, sid. 39.

Mycket få anmälningar har inkommit till DO om diskriminering av romer inom skola och utbildning. En anmälan från år 2003 kritiserar utbildningsanordnare av särskilda kurser för romer på grund av utbildningarnas kvalitet och deras karaktär av genvägar utanför det ordinarie utbildningssystemet. Tre anmälningar rör grundskolan och bland annat uttalanden från lärare, elever och föräldrar med anspelning på de utsatta barnens etniska tillhörighet.⁴²

Anmälningarna är alltför få för att belysa romers situation vad gäller diskriminering i skola och utbildning, men enskilda romer och romska organisationer framhåller ofta behovet av förändringar inom utbildningsområdet och vikten av att undanröja hinder som missgynnar romer. Många anser att den romska kulturen inte är tillräckligt synlig i skolan och romska förebilder efterfrågas. Situationen präglas av att romska föräldrar ofta saknar skoltradition och av äldre romers oro för att förlora barnen till majoritetskulturen. Den vardagliga diskriminering vuxna romer utsätts för påverkar därtill barnens självuppfattning och de romska barnen uppges bära på en känsla av otrygghet i skolan. Ofta påtalas att kunskapen om romer är mycket begränsad och skolans utformning och innehåll befaras bidra till splittring vad gäller barnens identitet. Även romska ungdomar har framhållit behovet av mer kunskap om romer, stöd och förebilder i skolan bland annat i en deklARATION i samband med en framtidsverkstad anordnad av romer och Länsstyrelsen i Skåne år 2002.⁴³

Flera rapporter har lyft fram romers svårigheter vad gäller utbildning. Skolverket har i en rapport från år 1999 problematiserat frågan om romers situation i den svenska skolan och konstaterar bland annat att "en skola som ofta upplevs som hotfull, eller i bästa fall bara likgiltig, kan knappast upplevas som en angelägen social mötesplats".⁴⁴ Myndigheten för skolutveckling, tidigare Skolverket, har sedan flera år bedrivit ett utvecklingsarbete för stöd till undervisning av romer med bland annat insatser för att utveckla läromedel i romani chib. Myndigheten understryker att det finns ett klart samband mellan hur väl unga romer lyckas fullfölja studierna och tillgången på kompetent romsk personal i skolan.⁴⁵ Rädda Barnen har i en rapport från år 1998 uppmärksammat de romska barnens situation i Norden utifrån

⁴² DO. Ärende 879-2003, 526-1994, 290-1997 och 897-1999.

⁴³ Länsstyrelsen i Skåne län. Ternimatengi chansa – Ungdomar får chansen ! Deklaration från framtidsverkstaden för romer, den 11 november 2002, Malmö.

⁴⁴ Skolverkets rapport Romer och den svenska skolan. (1999, dnr 98:2652).

⁴⁵ Se till exempel Skolverkets promemoria Romer – kompetensutveckling och material (2002, dnr 2000:3819).

Barnkonventionen och drar slutsatsen att "åtgärder som positiv särbehandling och tolkningsföreträde är något som på allvar borde diskuteras om en förbättring av de romska barnens situation ska uppnås".⁴⁶

Situationen har också uppmärksammats av europeiska organ, som kritiserat Sverige för bristande insatser vad gäller romers utbildningssituation. Europarådets kommission mot rasism och liknande intolerans (ECRI) påpekar i sin rapport om Sverige år 2002 att romer har en missgynnad ställning när det gäller utbildning och konstaterar att romska barn alltjämt marginaliseras i skolan. Romska barn uppges ha en hög skolfrånvaro och få läser vidare. ECRI anmärker på brister vad gäller möjligheten till undervisning i hemspråk, tillgången till romanitalande lärare och utbildningsmaterial på de olika romska varieteterna samt material för befolkningen som helhet om romsk kultur och romskt språk.⁴⁷ En expertkommitté inom Europarådet granskade år 2002 Sveriges efterlevnad av stadgan för landsdels- eller minoritetsspråk och uppmanar i sin rapport svenska myndigheter att tillsammans med romer vidta omedelbara åtgärder för att bevara och utveckla de olika varieteterna av romani chib. Behovet av att förbättra undervisningen i och på varieteterna understryks i rapporten och särskilt behovet av åtgärder för att utveckla undervisningsmaterial och lärarutbildning. Kommittén konstaterar också att det saknas stöd för studier och forskning i romani chib på universitetsnivå.⁴⁸

Unga romers främlingskap i skolan utgör ett avgörande hinder för att romer ska kunna tillgodogöra sig rätten till utbildning på lika villkor. Att utbildningssystemet till stor del utformats enligt sätt att tänka i majoritetssamhället, och att skolan alltjämt inte förmår att synliggöra och tillmötesgå romer, bidrar till romers svårigheter när det gäller utbildning. Redan i grundskolan begränsas många unga romers tillgång till utbildning och möjlighet till fortsatta studier. Få unga romer fullföljer sina gymnasiestudier och ännu färre romer läser på högskola och universitet. Däremot är det alltför många romer som deltar i olika former av vuxenutbildning. Utbildningsanordnare och vuxenstuderande romer har påtalat att det nuvarande systemet för studiemedel missgynnar de romer som saknar eller endast har mycket kort skolgång. Många äldre romer som läser in

⁴⁶ Rodell Olgac, Christina. "Vi är rädda att förlora våra barn" (Rädda Barnen 1998). Sid 29.

⁴⁷ ECRI:s Andra rapporten om Sverige. Antagen den 28 juni 2002 (Strasbourg 2003).

⁴⁸ Report of the Committee of Experts to the Committee of Ministers of the Council of Europe in accordance with Article 16 of the Charter – Sweden (Strasbourg 2002).

grundskolekompetens har ingen utbildning och gruppen analfabeter är alltfjämt stor.⁴⁹

Romers missgynnade ställning på arbetsmarknaden kan kopplas till svårigheterna vad gäller utbildning. Det är uppenbart att samhällets snabba förändring under 1900-talet medfört att möjligheten att utöva traditionella romska yrken alltmer försvunnit och att det moderna samhällets krav på utbildning bidrar till att romer till stor del är utestängda från arbetsmarknaden. Antiziganistiska uttryck i majoritetssamhället kan också antas begränsa romers tillgång till och situation på arbetsmarknaden. De fyra anmälningar från romer som inkommit till DO, och som handlagts enligt lagen (1999:30) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, antyder romers utsatthet på arbetsmarknaden. En anmälan år 2001 gäller etniska trakasserier på en arbetsplats i Borås och en annan anmälan år 2002 gäller uppsägning från en tjänst på ett företag i Stockholm. Två anmälningar har inkommit till DO år 2003. En rör tillämpningen av turordningsregler vid en skola i Malmö i samband med uppsägning och återanställning och en annan anmälan gäller nekat arbete som lärarvikarie i Gävle.⁵⁰

Det låga antalet anmälningar till DO medger inte några slutsatser om utestängningens mekanismer och om hur olika uttryck för antiziganism påverkar arbetssituationen för de romer som har anställning.

I enkätundersökningen om romers upplevelse av diskriminering uppger dock nära 80 procent av de tillfrågade som är arbetslösa att de tror sig sakna arbete på grund av att arbetsgivare hellre anställer icke-romer än personer med romsk bakgrund. Över 20 procent uppger att de under de senaste två åren inte fått ett arbete de sökt på grund av sin etniska tillhörighet och trots tillräckliga kvalifikationer. Nära 40 procent uppger att de väljer att inte berätta om sin romska bakgrund när de söker arbete. Romer upplever också att de får bristfälligt stöd vid kontakter med arbetsförmedlingen. Nära 20 procent uppger att de blivit illa behandlade eller fått dålig service vid kontakter med arbetsförmedlingen.

Romers missgynnade ställning på arbetsmarknaden är ett uppenbart resultat av den långvariga och genomgripande diskriminering romer levtt med och svårigheten att bryta de sedan länge etablerade strukturer och tankemönster som romer ofta möter i kontakten med majoritetssamhället och då inte minst i fråga om utbildning och arbete. Romer är till stor del utestängda från

⁴⁹ Idag är möjligheterna till studiemedel för vuxnas studier på grundskolenivå begränsade till ett visst antal veckor.

⁵⁰ DO. Ärende 1038-2001, 516-2002, 940-2003 och 1521-2003.

arbetsmarknaden och även inom statliga och kommunala myndigheter återfinns mycket få romer som anställda. Detta trots att behovet av romers sakkunskap idag är påtagligt inom skola, vård och andra offentliga verksamheter.

2.6 Statliga och kommunala myndigheter

Vid kontakter med myndigheter som till exempel socialtjänsten och polisen, och vid kontakter med sjukvården, befinner sig alla människor i ett beroendeförhållande. Särskilt tydligt blir förhållandet i samband med olika former av myndighetsutövning. När det gäller romer präglas kontakten med myndigheter därtill ofta av det ojämlika förhållandet mellan majoritet och minoritet, där majoritetssamhällets representanter, såsom socialsekreterare, poliser och läkare, innehar makten. Förhållandet och kontakten påverkas också av de historiska erfarenheter romer lever med, och av den utsatta sociala och kulturella situation många romer lever under.

Myndigheter är inte heller oberoende av sin historia, och myndighetsföreträdarnas förhållningssätt vid kontakt med romer påverkas även de av givna förhållanden och tankemönster. Varje specifik kontakt mellan myndigheter och romer bestäms naturligtvis av omständigheter i det enskilda ärendet, och av uppfattningar om myndigheters uppgifter och tjänstemännens roller, men också av mer eller mindre medvetna föreställningar om romer som grupp. Med tanke på romers utsatthet och särskilda beroendeförhållande är det synnerligen allvarligt om föreställningarna om romer dessutom leder till diskriminerande handlingar. Århundraden av diskriminering har fört med sig att romer idag saknar förtroende för myndigheter. Romers låga förtroende för myndigheter understryks i enkätundersökningen om romers upplevelse av diskriminering. Nära 80 procent av de tillfrågade romerna uppger att de inte har något förtroende eller inte särskilt stort förtroende för socialtjänsten. Motsvarande procentsatser för polisen är över 70 procent och för domstolarna över 60 procent. Romers misstroende mot sjukvården är också påtagligt i undersökningen med en procentsats på över 40 procent. Enkäten har inte berört förtroendet för DO, men 60 procent av de tillfrågade uppger att de känner till att det går att anmäla etnisk diskriminering till DO. Av dem som upplevt sig diskriminerade på bostadsmarknaden, eller nekats tillträde till hotell och restauranger, uppger dock över 90 procent att de inte anmält händelsen.

Sedan 1986 har ett tjugotal anmälningar från romer inkommit till DO angående etnisk diskriminering inom socialtjänsten, polisen och sjukvården,

varav 14 under projektiden. Enstaka anmälningar har riktat sig mot andra myndigheter och kulturinstitutioner.⁵¹

Det anmärkningsvärt låga antalet anmälningar speglar sannolikt romers låga förtroende för och kunskap om de myndigheter som har till uppgift att handha ärenden rörande diskriminering och lagstiftningen. Det kan antas att det kan upplevas svårt att anmäla missförhållanden inom en myndighet till en annan myndighet. DO har därtill, fram till det att den nya lagen om förbud mot diskriminering trädde i kraft, saknat användbara verktyg mot diskriminering i fall av den här typen. Några domar om brott mot förbudet om olaga diskriminering inom den offentliga sektorn finns inte heller.

Flertalet anmälningar till DO gäller romers upplevelse av att inte bli bemötta som individer. Anmälarna upplever att myndigheter istället kategoriserar dem utifrån föreställningar om romer som grupp. Tydliga exempel på att romer bemöts utifrån sin etniska tillhörighet är de anmälningar som rör anteckningar i patientjournaler inom sjukvården. En anmälan år 2003 gäller en journalanteckning där en kvinna betecknas såsom zigenerska i samband med akutvård på Karolinska sjukhuset, och en annan anmälan samma år vänder sig mot en distriktsläkare i Stockholm, som i ett utlåtande till försäkringskassan om en romsk kvinna angivit patientens etniska tillhörighet.⁵² Två distriktsläkare i Skåne anmäldes år 1998 för kränkande anteckningar i journaler. Läkarna antecknade visserligen inte patientens etniska tillhörighet, men noterade bland annat att en patient hade "svartfärgat hår och bär ovanligt många ringar".⁵³ Det är svårt att avgöra hur vanligt förekommande etnisk kategorisering av romer är inom sjukvården, liksom i vilken utsträckning irrelevanta och inadekvata anteckningar i journaler påverkar beslut om och behandling av patienter.

Även inom socialtjänsten förekommer att romer upplever sig bli bemötta utifrån olika föreställningar om romer som grupp. En anmälan år 1995 gäller ett yttrande från socialtjänsten angående en romsk yngling inhämtat av tingsrätten i Umeå, i vilket "ungdomar från zigenarkultur" sägs vara olämpliga att behandla i öppenvårdsform inom socialtjänsten och att den

⁵¹ Några anmälningar rör Migrationsverket, varav en gäller ett uttalande om romer som grupp gjorda av en handläggare i ett enskilt ärende. Se DO. Ärende 38-2003. Tre anmälningar riktar sig mot Långholmens museum i Stockholm, där anmälarna känner sig kränkta av att museet upprättat en ordlista över tidigare språk inom fängelset, på ett plakat i museet formulerat som "kåksnack" eller "tjuvspråket", där orden till stor del är hämtade ur svensk romani. Se DO. Ärende 307-1997, 207-1998 och 733-2001.

⁵² DO. Ärende 1711-2003 och 414-2003.

⁵³ DO. Ärende 718-1998.

åtalade därmed bör behandlas inom kriminalvården.⁵⁴ En romsk kvinna uppger i en anmälan år 2003 att hon känt sig kränkt av en socialsekreterare i Uppsala, som anmälaren uppfattat såsom "rasistisk" eftersom socialsekreteraren sagt sig inte kunna hjälpa anmälaren och samtidigt ska ha yttrat sig om den fördomsfulla bilden av zigenare som ett folk som bland annat stjälar.⁵⁵ En studie rörande rasism och diskriminering inom socialtjänsten visar att hälften av de intervjuade socialsekreterarna är medvetna om att de har fördomar och kopplar fördomarna direkt till sin yrkesroll. En av de intervjuade uppger angående romer att "jag vet ju vad jag tänker när jag får veta att jag skall ha en familj som är zigenare. Och det påverkar ju mig".⁵⁶

Familjehemsplaceringar av barn är ett av socialtjänstens mer känsliga ansvarsområden. Med tanke på romers tidigare erfarenheter av övergrepp med stöd av steriliseringslagstiftningen och av olika former av omhändertagande av barn för samhällsvård, blir socialtjänstens myndighetsutövning när det gäller romska barn alltför en synnerligen brännbar fråga. Projektet har haft flera samtal med bekymrade romer om omhändertagna barn och deras förhållanden i en icke romsk miljö på institutioner eller i familjehem. Det har också inkommit anmälningar till DO mot beslut om omhändertagande av barn och om farorna i att barn, som placeras i olika former av familjehem där kunskap om romsk kultur och språk saknas, kan mista kontakten med sin bakgrund och förlora sin identitet.⁵⁷

Förståelsen för och kunskapen om romer tycks också ofta saknas inom polisen. Integrationsverket och polisen arrangerade år 2002 en konferens för att genom dialog öka förståelsen och minska fördomarna som råder mellan polis och romer samt för att kunna synliggöra den diskriminering som förekommer.⁵⁸ Det seminarium och den utställning i Stockholm som polisen arrangerade året innan är ett annat initiativ för att öka polisens egen förståelse och kunskap om romer. Arrangemanget annonserades i polisens interna tidning Sambandet och genom

⁵⁴ DO. Ärende 698-1995.

⁵⁵ DO. Ärende 1693-2003.

⁵⁶ Müntzing, Anna-Klara. Rasism – angår det socialtjänsten? En kvalitativ studie om socialsekreterares syn på rasism och diskriminering i samhället och inom socialtjänsten. Institutionen för socialt arbete. Socialhögskolan. Stockholms universitet. Magisteruppsats. Hösten 1998. Sid. 43.

⁵⁷ DO. Ärende 314-2003 och 1318-2003.

⁵⁸ E Romani Glinda. Den romska spegeln. Nr 1 år 2002. Sid 16-19.

affischer under rubriken "Dansa med Zigenarpaket", vilket romer reagerade mot och anmälde till Justitiekanslern såsom hets mot folkgrupp.⁵⁹

Under projekttiden har sex anmälningar inkommit till DO om diskriminering av romer inom rättsväsendet. Några anmälningar gäller beslut i domstolar och har inte utretts av DO, eftersom myndigheten med hänsyn till domstolarnas oberoende ställning inte får försöka påverka domstolar i enskilda mål vare sig under pågående rättegång eller efter det att domar meddelats. I en av anmälningarna hävdas att polis och domstol handlagt ett ärende utifrån bristande kunskaper om romer och att hela fallet därmed kan ses som strukturell diskriminering.⁶⁰ Ett annat fall gäller den misshandel en romsk kvinna och en ung romsk flicka uppger sig ha blivit utsatta för av en polisman i Uppsala län.⁶¹ En anmälan rör det fotoregister med minderåriga romer, som polisen i Malmö ska ha visat upp vid ett förhör med en pojke.⁶²

Att enskilda romer kategoriseras utifrån stereotypa föreställningar om romer som grupp är ett problem, men det är också ett problem att det ibland saknas kunskaper som skulle göra det möjligt att se enskilda romer som en del av en minoritet med egna resurser. Kunskap skulle även kunna bidra till att skapa förståelse för att många romer ofta befinner sig i en utsatt situation och att romer utgör en alltjämt på många samhällsområden utestängd minoritet med en lång historia av förföljelse och diskriminering. Utan förståelse och kunskaper kan myndigheters rutiner och arbetssätt missgynna romer.

Kommunikationen mellan romer och myndigheter fungerar inte alltid. Romer har ofta påtalat att det finns för få kvalificerade tolkar i romani chib och att tolkning inte alltid har erbjudits till exempel asylsökande romer. Ett annat exempel på svårigheter är att alla romer inte självklart kan ta till sig myndigheters skriftliga beslut och information. Myndigheters ofreflekterade rutiner att kommunicera med hjälp av det skrivna språket kan missgynna

⁵⁹ JK vidtog ingen åtgärd vad gäller affischen då den inte framställts i tryckpress och inledde ingen förundersökning angående annonsen med motiveringen att syftet med annonsen inte kunde anses ha varit att uttrycka missaktning mot romer (JK. Ärende 2635-01-30, 2650-01-30, 2653-01-30 och 2753-01-30).

⁶⁰ DO. Ärende 746-2003.

⁶¹ DO. Ärende 956-2003 och 957-2003. Åklagare har utrett anmälan om tjänstefel, hets mot folkgrupp, förolämpning och misshandel, men förundersökningen har lagts ned.

⁶² DO. Ärende 88-2003. En undersökning om tjänstefel inleddes, men åklagaren lade ned förundersökningen med hänvisning till att någon viss person inte kunde antas ha begått straffbar gärning. Polisens egen utredning avvaktar nu Justitieombudsmannens handläggning och beslut i ärendet.

romer. Ett ärende från år 2003 gäller till exempel skattemyndigheten som enligt anmälaren inte tagit hänsyn till dennes analfabetism.⁶³

En mer generell problematik i förhållandet mellan romer och majoritetssamhällets representanter är att myndigheters arbetsätt är individinriktat och att romer härigenom ofta betraktas som individer med problem. Ett individinriktat angreppssätt med fokus på individuell diskriminering medför begränsningar som till exempel kan innebära svårigheter att nå och synliggöra diskriminering av särskilt utsatta grupper. Med tanke på komplexiteten i situationen för romer är det svårt att förebygga och motverka diskriminering utan att också ha ett strukturellt perspektiv och ett minoritetsperspektiv, som ser till diskriminerande hinder och till romer som grupper med särskilda behov.

⁶³ DO. Ärende 1500-2003.

3. Strategier för framtiden

Kartläggningen av diskriminering av romer har syftat till att beskriva den omfattande särbehandling som romer utsätts för som individer, men beskrivningen visar också på hur olika former av strukturell diskriminering utgör hinder för romer som grupp. Kapitlet om framtida strategier för att förebygga och motverka diskriminering av romer tar sin utgångspunkt i ett övergripande angreppssätt, som försöker se till ett individuellt perspektiv, ett strukturellt perspektiv och ett minoritetsperspektiv.

För att utveckla metoder och strategier har det inom projektet förts en kontinuerlig dialog med romer och myndigheter om hur romer, som är särskilt utsatta för diskriminering och rasism, kan nås och hur romer kan få del av det individskydd som lagstiftningen ger mot etnisk diskriminering. Strävan efter ett mer övergripande angreppssätt har också resulterat i en diskussion om behovet av reell romsk delaktighet och positiv särbehandling som möjliga framtida strategier.

3.1 Övergripande angreppssätt

Diskrimineringen av romer på bostadsmarknaden, på arbetsmarknaden och inom utbildningsväsendet är exempel på att situationen för romer är komplex. Diskriminering inom alla samhällsområden kan betraktas som individuell särbehandling, resultat av strukturella hinder, följer av långvarig förföljelse och diskriminering eller som uttryck för antiziganism. Oavsett val av perspektiv finns det risker med att betrakta diskrimineringen av romer enbart ur ett av perspektiven och särskilt när åtgärder utformas.

Enskilda romer missgynnas i många olika situationer. Diskrimineringen kan ta sig uttryck i att en hyresvärd nekar en romsk familj bostad, att en affär inte släpper in eller särbehandlar en romsk kvinna, att en socialsekreterare bemöter en romsk yngling på ett kränkande sätt eller att en romsk man utsätts för trakasserier av arbetskamrater utan att arbetsgivaren reagerar. I beskrivningen av diskriminering av romer återfinns åtskilliga liknande exempel på individuell diskriminering, som visar hur enskilda romer behandlas på ett orättvist och kränkande sätt på grund av sin etniska tillhörighet. En stark och effektiv lagstiftning mot etnisk diskriminering kan motverka denna form av diskriminering och ge individer ett skydd mot särbehandling.

Ett strikt individriktat angreppssätt förutsätter dock att romer som diskrimineras har kunskap om lagstiftningen och förtroende för de myndigheter som har till uppgift att handha diskrimineringsärenden och att utsatta romer också anmäler särbehandlingen. Det låga antalet anmälningar från romer är alltså ett problem. En annan begränsning är till exempel att det nästan är omöjligt att utifrån enskilda anmälningar synliggöra att romer på

grund av utbildningssituationen har svårigheter att överhuvudtaget ta sig in på arbetsmarknaden och att romer som trots allt har en anställning ofta tvingas dölja sin identitet. Med ett strikt individinriktat angreppssätt synliggörs inte mekanismerna bakom diskrimineringen. Ett alltför individuellt inriktat angreppssätt tar inte hänsyn till situationen för minoritetsgrupper och deras behov och främjar inte minoriteters rätt till olikhet.

Romer diskrimineras också som grupp. Regelverk, normsystem och tankemönster i majoritetssamhället kan begränsa romers möjligheter till lika villkor. Bostadsbolag kan genom högt ställda krav och en allmän uthyrningspolicy göra det nästan omöjligt för romer att få bostad. Främlingskap i skolan och utbildningssystemets utformning är ett hinder för en förändring av romers utbildningssituation. För att kunna synliggöra diskriminerande mönster och ta bort denna typ av hinder för utsatta grupper krävs ett strukturellt perspektiv och möjligheter till särskilda åtgärder.

Risken med att enbart se på diskriminering utifrån ett strukturellt perspektiv är emellertid att de beskrivningar av situationen som perspektivet resulterar i lätt kan tolkas såsom alltför statiska och att kunskap om enskilda utvecklingsprocesser kan gå förlorade. De exempel på en utveckling i positiv riktning vad gäller unga romers utbildning, som nu pågår i några kommuner med bland annat särskilda insatser i form av romsk personal och andra former av stöd, riskerar att förbises i ett ensidigt strukturellt perspektiv. De hinder enskilda romer och andra berörda kan mötas av i utvecklingsprocessen är inte heller möjliga att synliggöra med ett sådant perspektiv. Ett strukturellt perspektiv kan också kräva statistik, vilket inte är oproblematiskt med tanke på romers rädsla för och förbudet mot registrering av etnisk tillhörighet. Befolkningsstatistiken innehåller heller inga uppgifter om nationella minoriteter och bygger inte på självidentifiering.

Diskrimineringen av romer, som individer och som grupp, sker inte oberoende av ett historiskt, socialt och kulturellt sammanhang. Okunskapen om samband mellan romers sociala och kulturella situation idag, diskrimineringen av romer genom historien, olika uttryck för antiziganistiska tankemönster i majoritetssamhället och till exempel romers misstro mot myndigheter, är problematisk. Genom ett minoritetsperspektiv är det dock möjligt att förstå samband och belysa romers livsvillkor som grupper med behov och resurser. Med den nya minoritetspolitiken har ett steg i denna riktning tagits och möjligheten ökat för reell romsk delaktighet som minoritetsgrupp.

Sambanden mellan antiziganismen och diskrimineringen av romer är uppenbara. Ur diskrimineringssynpunkt är det därför angeläget att den historiska, sociala och kulturella situationen för romer belyses och att majoritetssamhällets tankemönster ifrågasätts och bearbetas för att

antiziganismen ska kunna bekämpas. Tillsammans med kunskap om och förståelse för romers situation som minoritetsgrupp krävs effektiv lagstiftning som skyddar grupper mot rasistiska uttryck. Idag sätter emellertid tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen gränser som innebär att den praxis som har kommit att gälla vid tillämpningen av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp inte ger romer ett tillräckligt skydd mot olika former av uttryck för antiziganism.

Idag har inte någon särskild myndighet ansvar för minoritetsfrågor och flera olika myndigheter ansvarar för diskrimineringsfrågorna. För att långsiktigt motverka diskriminering av romer behövs ett mer övergripande angreppssätt och samarbete mellan romer, romska organisationer, lokala antidiskrimineringsbyråer och myndigheter som DO, Integrationsverket, Justitiekanslern och Forum för levande historia.

Med projektets arbete för att motverka och förebygga diskriminering av romer har det blivit påtagligt att ett övergripande angreppssätt behöver utvecklas som tar hänsyn till enskilda romers situation och till diskriminerande hinder i majoritetssamhället liksom till kunskap om romers historiska, sociala och kulturella situation och om antiziganismen. Ett mer övergripande angreppssätt tydliggör att det inte enbart behövs en ömsesidig kunskapsutveckling och ett effektivt individskydd som når även särskilt utsatta grupper, utan också strategier för reell romsk delaktighet och möjligheter till positiv särbehandling.

3.2 Individens skydd

Skyddet mot etnisk diskriminering omfattar direkt och indirekt diskriminering. Med direkt diskriminering menas att en enskild person behandlas på ett missgynnande sätt i förhållande till en annan person i en jämförbar situation om särbehandlingen har ett samband med etnisk tillhörighet. Indirekt diskriminering avser särbehandling där en enskild person missgynnas genom tillämpningen av bestämmelser, kriterier eller förfaringssätt som framstår såsom neutrala men som i praktiken särskilt missgynnar personer med en viss etnisk tillhörighet. Det finns också ett skydd för individen mot trakasserier på grund av etnisk tillhörighet och ett förbud mot att ge instruktioner att diskriminera.

Med projektet har antalet anmälningar från romer till DO om etnisk diskriminering ökat betydligt. Ett sextiototal anmälningar har inkommit under åren 2002 och 2003, vilket ska jämföras med det femtiotal anmälningar som inkom från myndighetens start år 1986 fram till projektets början. Projektets arbete med information, dialog och för att skapa förtroende har bidragit till ömsesidig fördjupad kunskap om romers rättigheter och om romers historiska,

sociala och kulturella situation samt om antiziganismen hos romer och DO. Projektledarens personliga erfarenhet och kunskap om romska förhållanden och det nära samarbetet mellan projektet och romer har varit viktiga förutsättningar för DO:s möjlighet att nå de romska grupperna.

Ömsesidig kunskap hos romer och DO om romers livsvillkor och myndighetens roll är avgörande för ett ökat förtroende och för att DO ska kunna nå en utsatt grupp som romer. En möjlig strategi är fortlöpande informations- och utbildningsinsatser riktade till romer om det skydd som individen har mot etnisk diskriminering och om mänskliga rättigheter. Insatserna bör knyta an till och ha direkt relevans för romer i deras vardagssituation och för romska organisationer i deras arbete. Ett riktat stöd till romsk egenaktivitet skulle inom ramen för strategin kunna innebära att romers möjligheter att arbeta mot diskriminering och för mänskliga rättigheter förstärks och därmed även möjligheterna till samverkan. De lokala antidiskrimineringsbyråernas roll och verksamhet skulle kunna utvecklas och samarbetet med byråer som inriktar arbetet på diskriminering av romer utökas.

Det är påtagligt att romer som grupp genom projektet i högre utsträckning än tidigare kunnat nås av DO:s arbete. Om förtroendet för DO som myndighet ökat och om det ökade antalet anmälningar också inneburit att romer fått del av det skydd mot diskriminering som tillkommer individen är dock inte lika uppenbart. DO:s möjlighet att effektivt motverka etnisk diskriminering har länge varit begränsade, men med den nya lagstiftning som trädde i kraft år 2003 kan DO numera ta fler ärenden till domstol. Bevisläget i ärenden rörande till exempel diskriminering av romer på bostadsmarknaden kan dock alltjämt vara besvärligt. Med praktikprövning, som inte är ett accepterat rättsligt verktyg i Sverige men väl i flera andra länder, avses att personer eller organisationer utan sin vetskap ställs inför ett prov som kan visa om vederbörande diskriminerar. Möjligheter till praktikprövning skulle kunna ge framgång i de individärenden där det till exempel finns en misstanke om att bostadsbolagens allmänna uthyrningspolicy används som verktyg för att utestänga romer. Att metoden skulle kunna stärka bevisningen i fall där misstanke om brott redan föreligger är uppenbart. Praktikprövning skulle sannolikt minska antalet ärenden som avskrivs i brist på bevis och romer skulle därmed i högre utsträckning kunna få del av individskyddet.

En möjlig strategi för att romer också ska få utökad tillgång till det individskydd som lagstiftningen ger mot både direkt och indirekt diskriminering är att anmälningar till DO från romer, som ofta är uttryck för och beskriver komplexa situationer, handläggs med ett övergripande angreppssätt som utgångspunkt och i dialog med berörda romer. Utan kunskap om romers livsvillkor kan det vara svårt att i anmälningarna se vad som är uttryck för en utsatt social situation och vad som kan vara diskriminering. Med ett angreppssätt som ser anmälares

situation ur flera perspektiv, individuellt och som en del i en samhällelig struktur, kan diskriminerande mönster synliggöras och hinder identifieras.

Ett exempel på ärenden där kunskaper om romers historiska, sociala och kulturella situation, och om antiziganismen, har särskild betydelse är anmälningar som rör etnisk diskriminering i samband med myndighetsutövning gentemot barn i romska familjer. Statens övergrepp på romer med stöd av steriliseringslagstiftningen och olika former av omhändertagande av barn för samhällsvård är historiska förhållanden som inte kan förbises vid handläggning av aktuella diskrimineringsärenden. För att kunna se diskriminering i ett individuellt ärende rörande omhändertagande av barn kan det också vara nödvändigt att inhämta specifik kunskap om hur ofta och på vilka sätt romska barn omhändertas. Strategin förutsätter ett ömsesidigt förtroende och romsk delaktighet.

3.3 Reell delaktighet

Det demokratiska samhället vilar på idén om jämlikhet och att alla människors intressen förtjänar lika hänsyn. En utgångspunkt är att människor bäst själva bedömer sina intressen och är kompetenta att på lika villkor delta i beslut som berör dem. En grundval för den demokratiska processen är att alla människor har lika möjligheter till deltagande och rätt att uttrycka sin uppfattning. Ett deltagande kräver också lika möjligheter att formulera sitt intresse tillsammans med andra och definiera frågeställningar som berör den egna personen eller gruppen.

Romer står i stor utsträckning utanför, och stod under lång tid helt utanför, den demokratiska processen. Den statliga kontrollen, som under skilda tidsperioder tagit sig olika uttryck i form av förföljelse och diskriminering, har istället varit utmärkande för situationen och bidragit till romers låga tillit till staten och majoritetssamhället i stort. En förutsättning för att övervinna bristen på tillit och vinna det förtroende som är grundvalen för ett ömsesidigt ansvarstagande i den demokratiska processen är att ansvar också tas för historiens övergrepp.

Sedan 1970-talet har romer i högre grad än tidigare fått möjlighet att delta i behandlingen av frågor som direkt berör dem. Romer har deltagit vid framtagningen av rapporter och haft ökade möjligheter att definiera aktuella frågeställningar. Att romers deltagande varit av rådgivande karaktär är ett steg i demokratisk riktning. En reell delaktighet i den demokratiska processen förutsätter emellertid att romer deltar i direkta beslut om frågor som berör dem. Romer är inte en självklar del i beslutande församlingar och mycket få romer återfinns som anställda inom statliga och kommunala myndigheter. Frågan om romers reella delaktighet utgör alltså en utmaning.

Medvetenhet om de egna rättigheterna, kunskap om hur diskriminering kan motverkas och om hur rättigheter kan uppnås, är en förutsättning för att på lika villkor kunna delta i den demokratiska processen. Romers möjligheter att påverka situationen, både som individer och som grupper, är emellertid begränsade. Hinder finns i form av brister vad gäller tillgången till egen expertis inom många områden, relationer med medier, konkret kunskap om till exempel ansökningar om olika former av stöd och kunskap om beslutsprocessen inom statliga och kommunala verksamheter och politiska församlingar jämte romers svårigheter att få en rättvis behandling utan diskriminering.

Projektet har genom sitt arbetssätt formulerat några idéer kring en strategi för hur reell romsk delaktighet ska kunna realiseras. Öppen dialog mellan romer och myndigheter är en metod för att kunna åstadkomma ömsesidig kunskapsutveckling. Möjligheten för romer att definiera och arbeta med frågor som berör dem kan också stärkas genom att stöd ges för en utveckling i riktning mot egna romska institutioner. En av de metoder som utvecklats av romer i samarbete med projektet är idén om uppbyggandet av en nationell organisation som kan utbilda i och arbeta med romers mänskliga rättigheter. Ett steg i riktning mot ett romskt forum för mänskliga rättigheter togs genom att projektet med stöd av Integrationsverket anordnade en kurs för romska aktivister i ämnet.

Med minoritetspolitiken som utgångspunkt kan också särskilda åtgärder inom utbildningsområdet bidra till utvecklingen. Till exempel har möjligheten till ett institut för studier och forskning av, om och för romer på något av de svenska universiteten lyfts fram inom projektet i samarbete med Myndigheten för skolutveckling. Satsningar inom kulturområdet, liknande dem Stockholm stad gör för uppbyggandet av ett romskt kulturcentrum och radio och TV:s sändningar på romani chib, kan också bidra till romers delaktighet i samhället i stort.

Det långsiktiga målet för en strategi i riktning mot reell romsk delaktighet måste vara att marginaliseringen av romer upphör. Det finns idag exempel på uttryck för ömsesidig vilja och ansvarstagande där minoritetspolitiken ger möjligheter till satsningar för och med romer inom kultur- och utbildningsområdet. Satsningarna kan på sikt främja politisk delaktighet och att romer blir en del av det svenska samhället. Romers utestängning från arbetsmarknaden och brister vad gäller tillgång till utbildning på lika villkor är alltför en verklighet för många romer som, jämte strategier för reell romsk delaktighet, kan fordra särskilda åtgärder.

3.4 Positiv särbehandling

Jämlikhetsidealet om alla människors lika rättigheter förutsätter att alla människor också i realiteten har lika möjligheter. Romers många gånger missgynnade ställning inom olika samhällsområden utgör en ojämlik situation som innebär att romer idag inte har lika möjligheter jämfört med de flesta människor med annan etnisk tillhörighet i majoritetssamhället. En möjlig strategi för att skapa lika möjligheter, och som det inte går att bortse från när det gäller en utsatt grupp som romer, är positiv särbehandling.

Med positiv särbehandling menas tillfälliga särskilda åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter för individer ur eftersatta eller underrepresenterade grupper. Det undantag från förbud att diskriminera som positiv särbehandling innebär kan gälla att kvalificerade individer ur en i någon mening missgynnad grupp ges företräde framför mer kvalificerade individer ur en gynnad grupp. Positiv särbehandling ska ses såsom tillfälliga särskilda åtgärder för att missgynnade grupper ska komma ikapp och åtgärderna ska upphöra när ändamålet uppnåts.

Att vidta tillfälliga särskilda åtgärder för en grupp som romer kan motiveras med att staten, som utsatt romer för en långvarig och genomgripande etnisk diskriminering ända in i vår tid, bidragit till romers missgynnade ställning idag. En annan kompensatorisk motivering till tillfälliga särskilda åtgärder utgör den strukturella diskrimineringen och de hinder denna innebär för romer. Romers situation vad gäller bostad, utbildning och arbete kan ses som ojämlik och kan därmed motivera särskilda åtgärder för att lika villkor ska uppnås. De kompensatoriska motiveringarna förutsätter politisk vilja till både historisk tillbakablick och omfördelning av resurser.

Situationen för romer i skolan och inom andra områden som till exempel bristen på romer inom medier, juridik och politik är också förhållanden som kan motivera tillfälliga särskilda åtgärder. Behovet av romska förebilder i stort och speciellt av kompetent romsk personal inom skolan skulle kunna motivera riktade utbildningssatsningar. Det mycket låga antalet anställda romer inom statliga och kommunala myndigheter skulle kunna motivera att kvalificerade romer gavs företräde framför mer kvalificerade sökande ur majoritetsbefolkningen med annan etnisk tillhörighet, och då särskilt i verksamheter som direkt arbetar med frågor som berör romer. Romers erfarenheter behöver helt enkelt tillföras vissa verksamheter.

Att särskilt stödja individer ur missgynnade grupper för att de ska nå ett jämlikt läge kan kräva tillfälliga särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som praktikplatser och arbetsmarknadsutbildningar riktade till romer. En förutsättning är att arbetsgivare tillåts möta arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom att också de tillåts vidta tillfälliga särskilda åtgärder. Ytterligare en motivering för tillfälliga särskilda åtgärder kan vara att skapa förutsättningar för

reell romsk delaktighet med särskilt stöd för egenaktivitet till exempel inom området mänskliga rättigheter och för lokalt antidiskrimineringsarbete.

De internationella rekommendationerna om tillfälliga särskilda åtgärder är entydiga och flerfaldiga. I ett flertal europeiska dokument rekommenderas tillfälliga särskilda åtgärder för att komma till rätta med romers utsatta situation. Europarådets kommission mot rasism och liknande intolerans (ECRI) rekommenderar metoden i sin policy recommendation nr 7. Ett annat dokument är den handlingsplan som antogs år 2003 av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) för att förbättra romers situation. Handlingsplanen omfattar en mängd åtgärder inom områden såsom sociala och ekonomiska frågor, utbildning, delaktighet och särskilt rasism och diskriminering. Åtgärderna rekommenderas att genomföras både inom OSSE:s egna institutioner och av medlemsstaterna.⁶⁴

Internationella konventioner påbjuder med ett undantag inte positiv särbehandling, men tillåter stater att vidta särskilda åtgärder för att uppnå lika rättigheter och lika möjligheter i praktiken. I många länder tillämpas också metoden, framför allt i USA och Storbritannien. Både FN:s rasdiskrimineringskonvention (CERD), som Sverige har godkänt, och tilläggsprotokoll nr 12 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna öppnar uttryckligen för positiv särbehandling. I vissa situationer till och med påbjuder CERD-konventionen tillfälliga särskilda åtgärder, nämligen "när situationen kräver det".⁶⁵

Också i EG-direktiv nr 43, som antogs år 2000, möjliggörs positiv särbehandling. Artikel 5 i EG:s direktiv öppnar för att medlemsstaterna kan frångå principen om likabehandling för att säkerställa full jämlikhet i praktiken och behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer med en viss etnisk tillhörighet missgynnas eller för att kompensera för ett sådant missgynnande.⁶⁶ I Sverige är positiv särbehandling tillåten när det gäller kön och funktionshinder, men inte som en strategi för att kompensera en missgynnad ställning på grund av etnisk tillhörighet. Den nuvarande lagstiftningen mot etnisk diskriminering innehåller inte någon uttrycklig lagregel som undantar positiv särbehandling från principen om likabehandling. Ett undantag är dock

⁶⁴ Decision No. 566. Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area (Organization for Security and Co-operation in Europe 2003).

⁶⁵ Se artikel 1.4 och artikel 2.2 i FN:s konvention mot alla former av rasdiskriminering antagen i generalförsamlingen 1965 och Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights (Europarådet 2000).

⁶⁶ Se artikel 5 i Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade till invandrare. Tillfälliga särskilda åtgärder på etnisk grund inom andra områden kan inte anses vara tillåtna i Sverige vad gäller en grupp som romer.

Regeringsformen föreskriver att ingen medborgare eller utlänning som vistas i landet får missgynnas genom lag eller annan föreskrift för att denne tillhör en minoritet. Bestämmelsen innebär att det inte finns något hinder mot att etnisk tillhörighet läggs till grund för att ge en minoritetsgrupp en bättre ställning än den som tillkommer majoriteten, men också att det inte är tillåtet att ge företräde bara åt personer från en viss etnisk minoritet.⁶⁷

Möjligheten till positiv särbehandling kan komma att öppnas i och med uppdraget till den parlamentariska kommitté som arbetar för att få skyddet mot diskriminering mer likformigt oavsett samhällsområde och diskrimineringsgrund. Direktiven till kommittén ger bland annat kommittén i uppgift att överväga att införa positiv särbehandling som en möjlighet att främja "etnisk mångfald i arbetslivet". Kommitténs uppdrag är dock begränsat till arbetsgivares eventuella möjligheter att använda metoden.

DO har framhållit att lagstiftningen bör ge en öppning för positiv särbehandling som en möjlig metod bland andra. För romer måste strategin självklart i första hand inriktas på att gruppen ska få reell del av och tillgång till redan befintliga möjligheter inom den generella välfärdspolitiken, diskrimineringslagstiftningen och till exempel de fördelar minoritetspolitiken ger romer som grupp. Motiveringarna till att öppna för tillfälliga särskilda åtgärder för en grupp som romer är emellertid många och välgrundade. Positiv särbehandling som en framtida strategi förutsätter dock att varje särskild åtgärd som kan komma att bli aktuell är mycket väl förankrad hos berörda. Romer måste ges reell delaktighet i utformning, genomförande och utvärdering av framtida åtgärder. Inte minst för att undvika att historiens misstag upprepas.

⁶⁷ Se regeringsformen 2 kap. 15 § och 2 kap. 22 § första stycket 7.

4. Sammanfattning och åtgärdsförslag

I majoritetssamhället finns endast mycket begränsad kunskap om romer och romers livsvillkor. Även på myndigheter vars uppgift är att utreda, motverka och förebygga diskriminering är förståelsen bristfällig. Kunskaper saknas om de bakomliggande orsakerna till romers situation, om statens och majoritetssamhällets roll genom historien och om dess samband med diskriminering av romer idag. Antiziganistiska tankemönster med fördomar och föreställningar om romer är däremot allmänt förekommande och inte ifrågasatta i majoritetssamhället. Sådana tankemönster i kombination med bristen på kunskap formar majoritetssamhällets agerande gentemot och förhållningssätt till romer som individer och som grupp, och är en förklaring till det misstroende som finns bland romer mot myndigheter och andra företrädare för majoritetssamhället.

För att kunna synliggöra diskriminering av romer krävs förutom ett individperspektiv också ett strukturellt perspektiv som tar hänsyn till företeelser som antiziganism och regelverk och normsystem i samhället som begränsar romers möjligheter till lika villkor. Den bild av diskriminering av romer som framkommit under projektets arbete är allvarlig och mycket komplex. Diskrimineringen är omfattande och en del av romers vardag.

Romer har svårt att få bostad och är ofta hänvisade till vissa bostadsområden. Många romer upplever sig diskriminerade när de söker bostad. Ofta uttrycker bostadsbolag och boende öppet att romer inte är en önskvärd grupp, men det är också vanligt att bolagen hänvisar till policydokument med högt ställda krav. Trakasserier och förolämpningar från grannar är inte ovanligt. Nekat tillträde till restauranger, affärer, hotell och campingplatser är en annan svårighet romer möter. Vad avser arbete och utbildning befinner sig många romer i en utsatt och missgynnad ställning. Unga romer kan inte alltid tillgodogöra sig rätten till utbildning på lika villkor. En rad strukturella hinder såsom brister på kunskap om romer, bristen på kompetent romsk personal i skolan och avsaknad av skoltradition inom den romska gruppen missgynnar romer. Unga romer upplever otrygghet och främlingskap i skolan. Romers kontakter med statliga och kommunala myndigheter präglas av utsatthet och beroende och en lång historia av diskriminering har medfört att romer känner starkt misstroende. Myndigheter är inte heller oberoende av sin historia och kontakten påverkas av mer eller mindre medvetna föreställningar om romer som grupp. Romer upplever också ofta att de inte blir bemötta som individer utan att de kategoriseras utifrån föreställningar om romer som grupp.

Misstroendet för myndigheter medför att romer i mycket begränsad utsträckning vänder sig till ansvariga myndigheter för att få hjälp när de utsatts

för diskriminering. Vad gäller DO grundas misstroendet också på att lagstiftningen varit bristfällig och att många romer upplever att DO:s möjligheter att påverka situationen är begränsade. Tillsammans med brister på kunskap om individens rätt och om de myndigheter som arbetar mot diskriminering medför misstroendet att romer har svårt att ta del av det individskydd som finns. Det individuella perspektiv som DO:s arbetssätt bygger på har därför varit otillräckligt inte bara för att beskriva romers situation i diskrimineringsavseende utan även för att motverka och förebygga diskriminering av romer. Ett övergripande angreppssätt, som ser till ett individuellt perspektiv, ett strukturellt perspektiv och ett minoritetsperspektiv, skulle mer effektivt kunna motverka och förebygga diskriminering av romer. Ett problem i detta sammanhang är att det idag inte finns någon särskild myndighet med övergripande ansvar för minoritetsfrågor som kan driva ett sådant arbetssätt.

Den lagstiftning som är i kraft sedan år 2003 ger ett starkt individskydd, men bara om DO kan nå den romska gruppen medför lagstiftningen ett verkligt skydd. Riktade informations- och utbildningsinsatser om diskriminering och lagstiftningen är en strategi, men även ökad kunskap hos myndigheten om romers livsvillkor är avgörande för att kunna nå romer. Kunskap hos DO om romers livsvillkor är inte bara nödvändig för att skapa förtroende för myndigheten hos romer utan också för att kunna utreda mycket komplexa ärenden. Med kunskap om romers historiska, sociala och kulturella situation, och om antiziganism, kan anmälningar angående till exempel diskriminering vid omhändertagande av barn förstås och utredas. För att DO effektivt ska kunna motverka diskriminering i enskilda fall krävs också att det ofta besvärliga bevisläget i ärenden gällande romer förbättras. En metod för att åstadkomma detta är praktikprovning. Genom att ställa personer eller organisationer inför ett prov utan deras vetskap kan misstankor om diskriminering bevisas.

Romer är marginaliserade inom många delar av det svenska samhället och står i stor utsträckning utanför den demokratiska processen. För att motverka och förebygga diskriminering måste situationen förändras, romer ges möjligheter till reell delaktighet i samhället och inflytande inom statliga och kommunala myndigheter med beslutanderätt i frågor som berör romer. För att nå reell delaktighet är en öppen dialog mellan myndigheter och romer nödvändig. Genom den nya minoritetspolitiken finns möjligheter till satsningar för och med romer inom kultur- och utbildningsområdet. Stöd till egenaktivitet kan innebära en utveckling i riktning mot romska institutioner.

För att skapa förutsättning för reell romsk delaktighet och egenaktivitet inom till exempel området mänskliga rättigheter kan särskilt stöd riktat till de romska grupperna vara nödvändigt. Att på detta sätt, genom positiv särbehandling, gynna en viss grupp i det svenska samhället, är inte tillåtet enligt nuvarande

lagstiftning. Tillfälliga särskilda åtgärder är dock en metod bland andra för att möjliggöra för en missgynnad grupp som romer att komma ikapp och få lika rättigheter och möjligheter som mer gynnade grupper i majoritetssamhället. Positiv särbehandling skulle kunna vara en möjlig framtida strategi inom utbildningsområdet och arbetsmarknadspolitiken och för att romer ska få del av de fördelar minoritetspolitiken ger, och tillgång till de olika möjligheterna inom den generella välfärdspolitiken.

Den omfattande diskriminering av romer i Sverige som belysts med projektet och de idéer om möjliga framtida strategier som utvecklats i rapporten föranleder också några förslag till konkreta åtgärder. För att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer föreslås:

- att DO får ett fortsatt uppdrag att motverka diskriminering av romer genom information, utbildning och en vidareutveckling av handläggning och rutiner och genom att belysa strukturella hinder som missgynnar romer på till exempel bostads- och arbetsmarknaden
- att Forum för levande historia får i uppdrag att utveckla och sprida kunskap om romers historia och antiziganism
- att Myndigheten för skolutveckling får ett förnyat uppdrag att förebygga unga romers främlingskap i skolan och att utveckla metoder för att främja romers utbildningssituation
- att regeringen utreder möjligheterna att inrätta ett institut för romska studier vid något av de svenska universiteten och hur en ömsesidig kunskapsutveckling kan främjas
- att en arbetsgrupp tillsätts inom Justitiedepartementet med uppgift att utreda hur minoritetspolitiken ytterligare kan bidra till en utveckling av romers situation och hur stödet kan ges i en omfattning som är mer jämförbar med övriga minoriteters samt på vilka sätt romers behov av egna institutioner kan främjas
- att regeringen tar initiativ till att Sverige genomför OSSE:s handlingsplan för att förbättra romers situation och att en interdepartemental arbetsgrupp tillsätts med uppgift att följa och granska genomförandet av handlingsplanen i Sverige och i övriga Europa
- att regeringen ser över möjligheterna till stöd för romers egenaktivitet och särskilt möjligheten till ett ökat stöd för de lokala antidiskrimineringsbyråerna och för de romska organisationer som arbetar mot diskriminering och för mänskliga rättigheter
- att Diskrimineringskommitténs uppdrag att utreda möjligheterna till positiv särbehandling vidgas till att omfatta inte bara arbetslivet

- att Sverige ratificerar tilläggsprotokoll nr 12 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- att regeringen tillsätter en särskild utredning om romers och andra särskilt utsatta grupperns behandling inom rättsväsendet
- att regeringen ser över möjligheterna till praktikprovning som en metod inom forskning och inom rättsväsendet för att synliggöra diskriminering
- att regeringen utreder hur romer kan ges ett effektivare rättsligt skydd mot olika former av uttryck för antiziganism
- att Barnombudsmannen får i uppdrag att utreda hur situationen för romska flickor och pojkar svarar mot kraven i Barnkonventionen

The first chapter describes the commission and the methods employed. A brief historical background shows i.e. in some detail, how attitudes and ways of relating to Romanies have changed over time. Discrimination of Romanies is a phenomenon of wide scope and high complexity. In the second chapter the survey of the project and present day situation are described. The third chapter contains an overview of ideas for strategies for the future and action. In the fourth chapter the project is summed up and some proposals for future action are presented.