

Kraftsamling mot antiziganism

*Slutbetänkande av
Kommissionen mot antiziganism*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:44

Innehåll

Förkortningar.....	11
Sammanfattning	13
Summary	19
Sammanfattning på romani čhib	25
Agrophanliba (romani kale)	25
Khetanekidipe (romani lovara).....	31
Resumo (romani kalderaš).....	36
Sakhedin/Zaključko (romani arli)	42
Savrigepa (resanderomska)	48
1 Kommissionens uppdrag	53
1.1 Bakgrund	53
1.2 Utredningsuppdraget.....	54
1.3 Betänkandets innehåll.....	55
2 Hur arbetet har bedrivits	57
2.1 Samla och sprida kunskap om antiziganism	57
2.1.1 Konsultationer	57
2.1.2 Skriften Antiziganism	58
2.1.3 Skrivelser	58
2.1.4 Hatbrott	59
2.1.5 Reaktion på antiziganism	61

2.2	Registrering av romer på etnisk grund	62
2.3	Bilda opinion om antiziganism	63
2.3.1	Debattartiklar	64
2.3.2	Krönikor	65
2.3.3	Övrigt arbete gentemot media	65
2.3.4	Webbplats	65
2.4	Skolboken Antiziganismen i Sverige och en lärarhandledning	66
2.4.1	Skolmaterialets spridning	67
2.5	Konferenser med mera	68
2.6	Rådgivning och stöd	69
2.7	Möten med myndigheter och samråd	70
2.8	Studie om några myndigheters verksamhet mot antiziganism	70
2.9	Nationellt center för romska frågor	71
3	Erkännande av antiziganism.....	73
3.1	Romer – en nationell minoritet	73
3.2	Antiziganismens kontinuitet	75
3.3	Avsaknad av betydande framsteg för att säkerställa romers mänskliga rättigheter	82
3.4	Vikten av att fylla ett erkännande med innehåll	85
3.5	Kommissionens rekommendationer för att reagera på kränkningar av romers rättigheter och möjliggöra upprättelse.....	86
3.5.1	En officiell ursäkt för historiska övergrepp.....	87
3.5.2	Minnesmärken, minnesdagar och namn på platser som anspelar på antiziganism	87
3.5.3	Tillgängliggöra skolboken och vitboken	89
3.5.4	Skånepolisens register	90

3.6	Kommissionens rekommendationer för att förhindra kränkningar av romers mänskliga rättigheter.....	91
3.6.1	Översyn av rättsliga skyddet mot registrering på etnisk grund	92
3.6.2	Åtgärder mot diskriminering och hatbrott.....	92
3.6.3	Inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter.....	94
3.6.4	Ratificering av internationella rättighetsnormer.....	95
3.6.5	Särskild representant för romers rättigheter inom EU.....	96
4	Tydligare styrning och samordning av åtgärder mot antiziganism.....	99
4.1	Bakgrund	99
4.2	Kommissionens rekommendationer för ett effektivare arbete mot antiziganism	100
4.2.1	Tydligare myndighetsstyrning mot antiziganism.....	101
4.2.2	Stöd och samordning för myndigheter med uppdrag inom strategin för romsk inkludering ...	104
4.2.3	Stärk det romska civilsamhället	105
4.2.4	Utöka sändningstiden av program på romani čhib i public service-bolagen SVT, SR och UR ...	106
4.2.5	Översyn för att förverkliga minoritetsrättigheterna	108
4.2.6	Länsstyrelsens samordningsuppdrag om utsatta EU-medborgare.....	111
5	Ett nationellt center för romska frågor	113
5.1	Bakgrund	113
5.2	Frågans beredning i kommissionen	114
5.3	Kommissionens förslag	119
5.3.1	Formell struktur	119
5.3.2	Benämning	120
5.3.3	Uppgifter.....	120

5.3.4	Organisation.....	123
5.4	Det fortsatta arbetet.....	125
6	Konsekvensbeskrivning.....	127
6.1	Ekonomiska konsekvenser.....	127
6.1.1	Tillhandahålla och sprida skolmaterialet.....	127
6.1.2	Bidrag och stöd till nationella minoritetsgruppen romer	128
6.1.3	Nationellt center för romska frågor	128
6.2	Förslag på finansiering	129
6.3	Övriga konsekvenser.....	130
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:47.....	133
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:121.....	143
Bilaga 3	Debattartiklar	145
Bilaga 4	Krönikor	209
Bilaga 5	Rapport: Registrering av romer.....	243
Bilaga 6	Rapport: Agera mot antiziganistiska hatbrott.....	267

Sammanfattning

Kommissionen har haft regeringens uppdrag att åstadkomma en kraftsamling i arbetet mot antiziganism och att överbrygga den för-
troendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. Antiziganism är den särskilda rasism som romer utsatts för.

Kommissionen har haft en unik sammansättning med en majoritet romer, vilket har påverkat förutsättningarna att bedriva en verksamhet med utgångspunkt i romsk delaktighet och medbestämmande. Därutöver har kommissionens verksamhet vägletts av vad som har framkommit i de konsultationer och dialoger som genomförts med ett stort antal romer.

Uppdraget har innefattat att utifrån kunskap om antiziganism och dess påverkan på många romers livsvillkor förmå ansvariga aktörer att inta en mer aktiv hållning i arbetet mot den diskriminering och vardagsrasism som romer möter i det svenska samhället. Kommissionen har också haft uppdraget att följa utvecklingen och sammanställa de granskningar och åtgärder som vidtagits av olika aktörer när det gäller frågan om registrering av romer på etnisk grund. Rapporten *Registrering på etnisk grund*, bilaga 5, beskriver hur kommissionen genomfört uppdraget.

Dessutom har kommissionen haft regeringens uppdrag att ta fram och sprida ett material som utgår från den vitbok som beskriver övergrepp och kränkningar som romer har utsatts för under 1900-talet, *Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* (Ds 2014:8). Kommissionen har fullföljt denna del av uppdraget genom att ta fram och sprida skolboken *Antiziganismen i Sverige – om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet och i dag* samt en tillhörande lärarhandledning.

En viktig del av verksamheten har varit att synliggöra vad begreppet antiziganism står för och dess betydelse för romers mänsk-

liga rättigheter. I detta syfte har kommissionen tagit fram en skrift, offentliggjort rapporter, reagerat på händelser som förefaller ha sin grund i antiziganism, publicerat krönikor på kommissionens webbplats och skrivit debattartiklar. Dessa aktiviteter har haft det övergripande syftet att utmana de antiziganistiska hinder romer möter. De har motiverats utifrån kommissionens iakttagelse att antiziganismen anses vara legitim bland många i det svenska samhället. För att bryta detta mönster har det varit nödvändigt att aktivt ta ställning för romers mänskliga rättigheter.

Kommissionen lämnar i betänkandet ett antal rekommendationer till regeringen. De tar sin utgångspunkt i kommissionens övergripande slutsats att det i stor utsträckning saknas styrning och kontinuitet både i politiken och i initiativ från andra aktörer. För att på allvar motverka antiziganismen behöver ett antal åtgärder vidtas. Regeringen behöver tydligare än i dag använda sin styrande makt och de medel som står till buds för att kränkningar av romers mänskliga rättigheter ska upphöra. För att nå framgång är det nödvändigt att regeringen i sitt arbete säkerställer att det fortsatta arbetet präglas av reell romsk delaktighet och inflytande.

Erkännandet måste fyllas med ett innehåll

Situationen för romers mänskliga rättigheter är allvarlig. Antiziganismen påverkar många romers möjligheter att vara en del av befintliga strukturer och diskrimineringen påverkar romers tillgång till bostad, utbildning, arbetsmarknad, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Situationen synliggör att de åtgärder som hittills har vidtagits inte har varit tillräckliga för att komma till rätta med den diskriminering och de kränkningar som alltjämt drabbar romer. Det visar sig inte minst i det förhållandet att romers anmälningar om hatbrott och diskriminering tillåts passera obemärkta och att det påfallande ofta finns en oförståelse inför allvaret i de omfattande kränkningar som romer utsätts för.

Antiziganismen har en kontinuitet, vilket också framgår i hanteringen av Skånepolisens register och den offentliga debatten om utsatta EU-medborgare. Kommissionen noterar likväl att det har skett en utveckling som pekar på att det i dag finns en större insikt om och ett erkännande av antiziganismens påverkan på romers till-

gång till sina mänskliga rättigheter. Erkännandet måste emellertid avspeglas i åtgärder som bidrar till att kränkningarna upphör.

Det är viktigt att det vidtas åtgärder som markerar att majoritetssamhället tydligt tar avstånd från och ansvar för den antiziganism som romer utsatts för. För att avståndstagandet ska kunna bidra till att skapa en grund för framtiden krävs att det också följs av utfästelser om åtgärder som förhindrar upprepning. Det är mot denna bakgrund som kommissionen föreslår att statsministern bör framföra en officiell ursäkt för de historiska övergrepp som romer utsatts för. Ursikten kan bara bli trovärdig om den framförs som ett led i ett framtidsyttande arbete för att förhindra kränkningar av romers mänskliga rättigheter.

Ett sätt att förhindra återupprepning är insatser som bidrar till att synliggöra Sveriges antiziganistiska historia och romers historia och närvaro också i andra avseenden. Därför föreslår kommissionen att regeringen säkerställer tillgången och spridningen av skolboken och vitboken samt i lämplig form ser över möjligheten att inrätta minnesmärken och minnesdagar. Exempelvis bör den 2 augusti högtidliggöras som minnesdag över Förintelsen av romer.

Det finns ett stort antal ortnamn som anspelar på antiziganism. Kommissionen föreslår att regeringen initierar en utredning med uppdrag att ta ställning till en framtida hållning i synen på sådana namn och beteckningar.

Skånepolisens massregistrering av romer har fått allvarliga konsekvenser när det gäller romers tilltro till möjligheterna att kunna hävda sina mänskliga rättigheter, och har vidgat förtroendeklyftan mellan romer och majoritetssamhället. Regeringen bör se till att de återstående frågor som romer har om registreringen får tillfredsställande svar. Det rättsliga skyddet mot registrering på etnisk grund bör också ses över för att förhindra att en upprepning sker.

Rättsliga processer är en verkningsfull metod för att motverka antiziganism och är normerande. Mot denna bakgrund bör regeringen verka för att Diskrimineringsombudsmannen (DO) i högre utsträckning utreder anmälningar om diskriminering och att dessa i större utsträckning än i dag prövas av domstol. Likaså bör regeringen verka för att anmälningar till Polisen om hatbrott i högre utsträckning utreds och lagförs. Dessutom bör dessa myndigheter förstärka sina främjande insatser och vara en starkare aktör mot kränkningar.

Med tanke på rättsprocessers betydelse bör protokoll 12 till Europakonventionen och tilläggsprotokollet till FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ratificeras. Kommissionen ser även positivt på regeringens avisering om att ett nationellt oberoende organ för mänskliga rättigheter inrättas och betonar det angelägna i att det arbetet kommer igång skyndsamt.

Romers erfarenhet av diskriminering och bristande tillgång till rättigheter i Sverige kan inte ses isolerat från det som sker i andra delar av Europa. För att effektivisera arbetet mot antiziganism i Europa anser kommissionen att regeringen bör verka för att det tillsätts en särskild representant inom EU med resurser och befogenheter att samordna och intensifiera unionens insatser för romers mänskliga rättigheter.

Styrning av åtgärder mot antiziganism

Kommissionen vill betona vikten av att regeringen överväger insatser som bidrar till en tydlig hållning i arbetet mot antiziganism.

Kommissionen rekommenderar regeringen att i sin styrning av statliga förvaltningsmyndigheter lägga vikt vid åtgärder som motverkar antiziganism. Genom en tydlig myndighetsstyrning om vad regeringen vill uppnå i arbetet mot antiziganism och genom kontinuerlig uppföljning, finns det goda förutsättningar att också få underlag för att utvärdera insatserna. Ett sådant tillvägagångssätt kan förväntas bidra till att myndigheter i större utsträckning bedriver och återrappporterar en verksamhet som tar sikte på att motverka antiziganism.

Det romska civilsamhällets förutsättningar har varit en återkommande fråga vid kommissionens dialoger med romer. De synpunkter som har framförts rör det romska civilsamhällets möjligheter att verka på sina egna villkor samt organisationsbidragens storlek och fördelning. Kommissionens genomgång av hur ekonomiskt stöd har fördelats visar att det är befogat att vidta åtgärder i syfte att öka det statliga stödet till romska organisationer. Därutöver bör bidragsgivande myndigheter ges i uppdrag att se över arbetssätt som kan bidra till att öka fördelningen av verksamhetsstöd till romska organisationer.

Kommissionen rekommenderar regeringen att i det fortsatta arbetet med att genomföra strategin för romsk inkludering överväga hur myndigheter som får uppdrag inom strategin kan få ett ökat stöd. Flera av de myndigheter som har uppdrag inom strategin efterlyser ett forum för kontinuerligt utbyte av vunna erfarenheter. Länsstyrelsen i Stockholms län har haft en samordnande funktion. Det kan finnas erfarenheter hos den myndigheten som regeringen bör tillvarata vid ett övervägande av en lämplig aktör som kan utgöra ett stöd för och samordna myndigheters arbete mot anti-ziganism.

Public service-bolagens årsredovisningar visar att regeringens ambition att programutbudet på romani čhib ska öka i betydande utsträckning inte har infriats. Trots att situationen har uppmärksammat av Granskningsnämnden, har ingen märkbar förändring skett. I betänkandet rekommenderar kommissionen regeringen att noga följa omfattningen av sändningstid på romani čhib i public service-bolagen SVT, SR och UR i syfte att genomföra en eventuell revidering av sändningstillstånden vid nästa tillfälle.

Regeringen har aviserat en översyn av minoritetspolitiken. Kommissionen välkomnar initiativet och anser det angeläget att en sådan översyn omfattar frågor om tillsyn och sanktioner. Därutöver anser kommissionen att översynen bör innefatta att se över förverkligandet av minoritetsrättigheterna utanför förvaltningsområdena samt hur samråd och dialoger kan stärkas.

Länsstyrelsen i Stockholms län har nyligen getts i uppdrag att utveckla samverkan och samordna det arbete som bedrivs avseende medborgare inom EU/EES-området som vistas tillfälligt i Sverige. Kommissionen framhåller det angelägna i att uppdraget genomförs utifrån ett rättighetsperspektiv. Bakgrunden är kommissionens iakttagelse om hur den allmänna debatten om gruppens rättigheter förs, där krav ställs på förbud mot tiggeri, "nolltolerans" och snabba, effektiva avhysningar.

Center för romska frågor

I betänkandet rekommenderar kommissionen regeringen att påbörja ett arbete med att inrätta ett nationellt center för romska frågor. Centret bör bedriva ett arbete för att driva på en kunskapsutveck-

ling om antiziganism och dess konsekvenser. Andra uppgifter för centret bör vara att följa upp, bevaka och utvärdera insatser av aktörer som har en roll i att motverka antiziganism samt att komma med förslag på lämpliga åtgärder. Vidare bör centret verka för att det genomförs aktiviteter som syftar till att stärka romsk kultur och språk. Centret bör också ha i uppgift att ge råd och stöd till romer om vart de kan vända sig för att hävda sina rättigheter. Centret bör inte ha något tillsynsuppdrag.

Centret bör ges formen av en statlig nämnd, i vilken romer är väl representerade.

Betänkandet ger underlag för regeringens fortsatta arbete med att bereda denna fråga i nära dialog och samverkan med romer.