

Romers rättigheter

diskriminerings
ombudsmannen



Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor



Romers rättigheter

Diskriminering, vägar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor

Diskrimineringsombudsmannen, DO
R2 2011
Tryck DanagårdLITHO, Ödeshög, 2011

ISBN 978-91-979591-0-0

Förord

Demokrati bygger på principen om allas lika värde och rättigheter. Det skydd som utvecklats mot diskriminering avser att ge principen om icke-diskriminering en konkret innebörd. Alla människor ska ha tillgång till sina mänskliga rättigheter.

Diskriminering av romer och den marginalisering som den gett upphov till synliggör att åtgärder måste vidtas för att öka romers möjligheter att påverka de egna livsvillkoren. Diskriminering innebär att principen om allas lika värde och rättigheter inte upprätthålls och är ett allvarligt demokratiskt problem för hela samhället, inte bara för de grupper eller individer som drabbas.

Den här rapporten beskriver DOs erfarenheter av att främja romers rättigheter i syfte att se hur långt detta arbete sträcker sig och vilka ytterligare insatser som behövs.

DO vill särskilt tacka den arbetsgrupp som deltagit med kunskap i framtagandet av rapporten, Angelina Dimiter Taikon, Diana Nyman, Fred Taikon, Ingrid Schiöler, Rosario Taikon och Stefano Kuzhikov.

Med förhoppning att denna rapport ska bidra till att driva på arbetet med att främja romers rättigheter.

Håkan Sandesjö
t.f Diskrimineringsombudsman

Heidi Pikkarainen
Utredare

Innehåll

Bakgrund	9
Syfte och upplägg	13
Centrala begrepp	15
Juridiken som verktyg	18
Tillgång till rättigheter	18
Rättighetsbaserade utbildningar	20
Referensgrupper	21
Anmälningar	22
Anmälningbenägenhet.....	24
Avslutsgrunder	25
Domar	26
Bevisregeln och skadeståndsbelopp.....	31
Förlikningar	34
Utvecklingsområden.....	38
Individuella kränkningar och diskriminerande strukturer ...	42
Offentliga platser	43
Bostadsmarknad.....	47
Socialtjänst	52
Utbildning.....	57
Kunskapsutveckling.....	60
Sammanfattning och överväganden	62
DO:s och andra nyckelaktörers arbete för att främja romers rättigheter.....	64
DO:s överväganden.....	66

Referenser	70
Litteratur och rapporter	70
Direktiv, konventioner och lagar	72
Svensk lagstiftning och förarbeten	72
Från Europarådet	73
Från EU- och EG-institutioner	73
Från FN-institutioner	73
Domar och avgöranden	73
Tingsrätt	73
Hovrätt	74
Högsta domstolen	74
Europadomstolen	74
Avgöranden	74

Bakgrund

Romer utsätts för allvarliga kränkningar över hela Europa. Diskrimineringen av romer synliggörs och bekräftas i en rad rapporter från internationella organ, nationella myndigheter och ideella organisationer. Sverige är inget undantag.¹ Romer utestängs från väsentliga delar av det svenska samhället och romer erfar alltjämt att de inte får tillgång till mänskliga rättigheter som bostad, utbildning, arbetsmarknad, socialtjänst och hälsovård. Många romer har upplevt diskriminering inom rättsväsendet, att principen om likhet inför lagen inte tycks gälla dem. Tillsammans med diskriminering inom andra samhällsområden har det fått konsekvenser för romers förtroende för myndigheter och andra företrädare för samhället.

Få befintliga demokratiska institutioner förmår härbärgera den komplexa verklighet som utgör romers vardag. Romer står i stor utsträckning och stod under lång tid fullständigt utanför de demokratiska processerna. Romer har sällan varit delaktiga i beslut som berör dem. Ett sätt att förstå de ofta begränsade initiativ som tagits och de blygsamma resultat som uppnåtts för att förbättra romers situation runt om i Europa är att romer sällan varit delaktiga i att formulera problem och åtgärder som kan förändra situationen.

Diskrimineringslagstiftningen var länge bristfällig och många romer upplevde att myndigheters arbete och vilja att motverka diskrimineringen var otillfredsställande. Ett steg i rätt riktning mot ett förverkligande av de mänskliga rättigheterna var antagandet av EG-direktivet mot etnisk diskriminering år 2000.² Direktivet förpliktigar de europeiska staterna att utveckla juridiska verktyg och vidta åtgärder som ökar förutsättningarna för individer att få upprättelse när rättigheter kränks på ett sätt som har samband med etnisk tillhörighet.

1 Se till exempel SOU 2010:55, "Romers rätt - en strategi för romer i Sverige".

2 Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniska ursprung.

Sverige implementerade direktivet genom lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.³ Härmed utvidgades skyddet mot diskriminering till att omfatta diskriminering rörande tillgång till varor och tjänster inklusive bostäder, sociala förmåner som till exempel socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Den tidigare diskrimineringslagstiftningen omfattade enbart relationen arbetsgivare–arbetstagare och högskolan. Den nya lagstiftningen lade därmed en juridisk grund för ett mer effektivt skydd i många av de situationer där romer diskrimineras, till exempel att hyra eller köpa bostad, handla i butik eller besöka offentliga inrättningar.

År 2006 utvidgades skyddet ytterligare genom lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, som gav ett skydd mot diskriminering, trakasserier och annan kränkande behandling i skolan och annan utbildningsverksamhet. Lagen påbjöd också att skolan skulle arbeta för att förebygga trakasserier och annan kränkande behandling, samt att skolan har en skyldighet att aktivt främja barns och elevers lika rättigheter.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering presenterade år 2004 rapporten *Diskriminering av romer i Sverige* som redogör för myndighetens arbete åren 2002-2003 med ett särskilt regeringsuppdrag att motverka och förebygga diskriminering av romer (även kallat "romaprojektet"). I rapporten konstaterades, utifrån romaprojektets erfarenheter, att kunskapsluckorna är stora vad gäller de bakomliggande orsakerna till romers livsvillkor i Sverige. Okunskapen om statens roll genom historien, om historiens växelverkan med den omfattande och komplexa diskrimineringen av romer idag, framhölls vara starkt bidragande orsaker till romers marginaliserade ställning i det svenska samhället.

Rapporten pekade på nödvändigheten av att fler aktörer utvecklar angreppssätt för att bland annat diskrimineringsjuridiken ska kunna vara verktyg för en förändring av de diskriminerande strukturer som hindrar romer från att fullt ut och på lika villkor

3 Proposition 2002/03:65, "Ett utvidgat skydd mot diskriminering".

åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Betoning låg på behovet av utveckling av mer kunskap om vilka samband som finns mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer och på behovet av insatser som främjar kunskapen om lagstiftningens skydd mot diskriminering. Rapporten betonade också betydelsen av mobilisering av romska representanter. Den allvarliga situation som synliggjordes med rapporten menades kunna motivera särskilda åtgärder för att romer som grupp ska komma ikapp och inte förbli i en ojämlik ställning i förhållande till majoritetsbefolkningen.

De angreppssätt som presenterades i rapporten bildade grund för ett fortsatt arbete för att motverka och förebygga diskriminering av romer. Genom en öppen dialog mellan Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och romer lokalt och nationellt och i samverkan med romska representanter ökade myndighetens kunskap om och förståelsen för romers livsvillkor, liksom romers kunskap om skydd mot diskriminering och vägar till upprättelse. Dialogen med romer och de rättighetsbaserade utbildningar som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering genomförde utvecklade myndighetens kunskap om romska förhållanden. De förändrade arbetssätten är en av flera orsaker till att romer vände sig till ombudsmannen för att hävda sina rättigheter genom att bland annat anmäla diskriminering, vilket i sin tur ökade myndighetens möjligheter att driva rättsliga processer som synliggör förekomsten av diskriminering av romer och bidrar till att romer får upprättelse.

Skyddet mot diskriminering har ytterligare stärkts i och med den sammanhållna ombudsmannamyndighet som skapades genom lagen om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568) och den samlade diskrimineringslagen (2008:567) som trädde i kraft 1 januari 2009. Med en sammanhållen ombudsmannamyndighet har förutsättningarna för ett effektivt och bredare arbete mot diskriminering ökat. Den samlade diskrimineringslagen ger utrymme för fördjupade angreppssätt för att motverka diskriminering av romer.

Diskrimineringslagens ändamål är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.⁴

Lagen fastslår förbud mot diskriminering som gäller arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedlingen, vid start och bedrivande av näringsverksamhet, medlemskap i vissa organisationer, vid tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt bemötande i offentlig anställning.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har utvecklat den tidigare Ombudsmannen mot etnisk diskriminerings riktade arbete för att motverka och förebygga diskriminering av romer. De angreppssätt som formulerades i romaprojektet och som alltsedan dess utvecklats, ingår i och har stärkts i den strategiska plan som DO antagit och som är en utgångspunkt för hur myndigheten förhåller sig till uppdraget att motverka diskriminering och till verksamhetens olika grenar.

DOs främsta juridiska verktyg är diskrimineringslagen (2008:567). Även internationella konventioner utgör viktiga instrument i myndighetens arbete för att motverka diskriminering, till exempel FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Diskrimineringslagstiftningen och de internationella konventionerna utgör betydelsefulla verktyg som bidrar till att värna principen om alla människors lika värde och rättigheter. De är verktyg både för individers upprättelse och för att synliggöra diskriminerande strukturer som påverkar tillgången till rättigheter.

⁴ 1 § diskrimineringslagen (2008: 567).

Enligt förarbetena till diskrimineringslagstiftningen är målsättningen om delaktighet och jämlikhet av stor betydelse för människor som har en utsatt position i samhället.⁵

De särskilda rättigheter som minoriteter erkänns i internationell rätt och nationell lagstiftning ska ses som åtgärder som syftar till att i praktiken garantera minoriteter, som till exempel romer, lika rättigheter och möjligheter i förhållande till majoritetsbefolkningen.⁶ Mot bakgrund av det är DO utifrån sitt uppdrag en av nyckelaktörerna i arbetet med att garantera och stärka romers rätt till icke-diskriminering som en del i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

Syfte och upplägg

DOs arbete för att motverka diskriminering av romer grundar sig på en medvetenhet om att de mänskliga rättigheterna får en konkret innebörd genom kunskap om hur diskriminering kan motverkas och hur rättigheter kan uppnås och hävdas. Likaså är det avgörande med kunskap om hur allvarliga kränkningar och diskriminerande strukturer vidmakthåller marginalisering av en grupp som romer.

För att stärka och utveckla DOs arbete är det nödvändigt att analysera diskrimineringslagstiftningens betydelse med avseende på dess effektivitet och möjlighet att driva på en samhällsförändring som säkerställer principen om allas lika värde och rättigheter. En annan viktig uppgift är att synliggöra samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer i syfte att nå målet om en samhällelig kunskapsutveckling.

5 Proposition 2007/08:95, "Ett starkare skydd mot diskriminering", sidan 79.

6 Centrala konventioner är FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979), FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965), Europeiska sociala stadgan, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (1995) och Europeiska språkstadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Se även Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), "Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet".

Utgångspunkten för rapportens analys är anmälningar från romer som kommit in till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och DO från januari 2004 till och med december 2010 samt de juridiska processer med domar och förlikningar som det riktade arbetet har medfört. Anmälningarna och processerna ger underlag för en analys av de uttryck diskrimineringen kan ta sig mot romer och hur de juridiska verktygen fungerar vad gäller att säkerställa romers rätt till icke-diskriminering.

Syftet med den här rapporten är därför att analysera vad som krävs för att med juridiken som verktyg bidra till individers upprättelse och motverka diskriminerande strukturer som hindrar romers tillgång till de mänskliga rättigheterna och bidrar till romers ojämlika ställning i samhället.

Rapporten består av tre delar. Första delen innehåller en genomgång av anmälningar, domar och förlikningar som rör diskriminering av romer. Avsikten är att analysera anmälningsbenägenhet och dra slutsatser om vilka arbetsätt och insatser som bidrar till romers tillgång till mänskliga rättigheter och kunskap om skydd mot diskriminering. Likaså presenteras en genomgång av skadeståndsnivåer, bevisfrågor och lagstiftningens räckvidd. Genomgången följs av en analys av hur de olika aspekterna av det juridiska verktyget kan bidra till upprättelse för individer och driva på en samhällsförändring som säkerställer tillgång till de mänskliga rättigheterna. Analysen i den första delen pekar på rättsliga utvecklingsområden.

Andra delen i rapporten innehåller en analys av individuella kränkningar och diskriminerande strukturer som identifierats i dialog med romer, analys av anmälningar och rättsfall som rör diskriminering av romer samt forskning och internationella rön. Andra delen avslutas med en diskussion om vikten av att utveckla ett långsiktigt och systematiskt arbete för att nå en samhällelig utveckling där kunskap om samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer är vägledande för beslut. Här återfinns bland annat en diskussion om vikten av delaktighet och kunskap om historiens roll och ständiga närvaro i arbetet med att motverka diskriminering.

Den tredje och avslutande delen i rapporten sammanfattar rapportens olika delar. Tredje delen innehåller en diskussion om behovet av DO:s och andra nyckelaktörers arbete för att främja romers rättigheter samt DO:s överväganden.

Centrala begrepp

DO använder i enlighet med Europarådets minoritetskonvention en definition av begreppet **nationell minoritet** som bygger på tanken att alla de individer som själva identifierar sig som tillhörande någon av de nationella minoriteterna omfattas av konventionens skydd. Romer i Sverige är en av fem erkända nationella minoriteter och den svenska minoritetspolitiken omfattar alla individer som själva identifierar sig som romer.⁷ Med antiziganism avses negativa föreställningar, förhållningssätt och kränkande beteenden gentemot romer.⁸

Marginalisering som begrepp syftar till att definiera de processer som bidrar till romers livsvillkor ur ett perspektiv som utgår från att det finns samband mellan den omfattande diskrimineringen inom olika samhällsområden och romers sociala och kulturella situation, historiskt och idag.⁹

Skyddet mot diskriminering i den svenska diskrimineringslagstiftningen omfattar såväl direkt som 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 någon av diskrimineringsgrunderna.

Indirekt diskriminering innebär att en enskild person missgynnas genom tillämpning av bestämmelser, kriterier eller förfaringsätt som framstår som neutrala men som i praktiken särskilt missgynnar

7 Se artikel 3 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter som fastslår att "var och en som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan och ingen nackdel ska följa av detta val eller av utövandet av rättigheter som är förbundna med detta val".

8 Se Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004), "Diskriminering av romer i Sverige".

9 Ibid. sidan 5 f.

personer med till exempel visst kön eller etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

DOs arbete utgår från att det finns ett behov av samhällelig kunskapsutveckling om samband mellan **individuella kränkningar** och **diskriminerande strukturer**. Individuella kränkningar kommer till ombudsmannens kännedom främst genom anmälningar som vittnar om erfarenheter av hur diskriminering kommer till uttryck. Genom analys av anmälningar, tillgänglig kunskap och dialog med romer kan de samhälleliga strukturer som de individuella kränkningarna är uttryck för identifieras. Kunskap om hur antiziganism, regelverk och normsystem i samhället begränsar individers möjligheter är en viktig förutsättning för att synliggöra diskriminering. Förhållningssättet bidrar till att synliggöra hur principen om människors lika värde inte upprätthålls, hur olika samhälleliga faktorer kan samspela och förstärka varandra och därigenom utgöra hinder för enskilda att få tillgång till de mänskliga rättigheterna. Diskriminering är ett allvarligt demokratiskt problem för hela samhället och inte enbart för de grupper som drabbas.

Sverige har ratificerat många av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Genom att tillträda konventionerna har Sverige förpliktat sig att tillförsäkra individer de rättigheter som anges i överenskommelsen. Gemensamt för många av de rättigheter som fastslås i konventionerna och som i relevanta delar presenteras i kapitlet om individuella kränkningar och diskriminerande strukturer, är att de inte ges ett exakt innehåll. Rättigheterna innebär att stater åläggs att göra vissa prioriteringar i samband med lagstiftning eller andra åtgärder. En sådan är att rättigheterna ska vara tillgängliga för alla som lever i staten utan diskriminering och att konventionsstater ska tillförsäkra varje person verksamt skydd och verksamma rättsmedel mot diskriminerande handlingar.

Många av de rättigheter som föreskrivs i konventionerna ses som nära förbundna med andra mänskliga rättigheter. Rätten till utbildning är ett exempel på en rättighet som ska ses som ett led i förverkligandet av rätten till arbete och båda dessa rättigheter ses som viktiga

förutsättningar för att förverkliga egenmakt och inflytande över de egna livsvillkoren. För DO innebär kunskapsutveckling i det här sammanhanget att synliggöra hur diskriminering inom ett samhällsområde tar sig uttryck men även att öka kunskapen om hur diskriminering inom ett område bidrar till diskriminering eller bristande tillgång till rättigheter inom andra samhällsområden.

Stater som undertecknat internationella konventioner ska regelbundet lämna rapporter till internationella organ som Europarådet och FN om hur staterna har genomfört konventionsbestämmelserna. Europarådets och FN:s övervakningskommittéer granskar staternas rapporter och framställer rekommendationer till respektive stat på grundval av vad som framkommer av rapporterna och andra övervakningsåtgärder. Övervakningen bidrar till att synliggöra huruvida en ratificerande stat vidtagit tillräckliga åtgärder och inrättat organisatoriska strukturer för att förverkliga de rättigheter som föreskrivs i konventionerna.

Juridiken som verktyg

En viktig uppgift för DO är att kontinuerligt analysera diskrimineringslagstiftningens effektivitet och möjlighet att driva på en samhällsförändring som säkerställer principen om allas lika värde och rättigheter. En analys av de juridiska verktygens möjligheter och begränsningar är viktig i sammanhanget.

Analysen som görs i detta kapitel tar sin utgångspunkt i de arbetssätt som utvecklats i syfte att öka romers tillgång till rättigheter genom ökad kunskap om skyddet mot diskriminering och ökad tillit till ombudsmannen. Materialet utgörs huvudsakligen av de cirka 230 anmälningar om diskriminering från romer som inkommit mellan åren 2004 och 2010.¹⁰ För att svara på frågan om vilka möjligheter och brister som finns med juridiken som verktyg kopplas analysen av romers anmälningar till en analys av de domar och förlikningar som rör diskriminering av romer. I syfte att visa hur arbetet mot diskriminering kan flytta fram positionerna avslutas kapitlet med en diskussion om identifierade utvecklingsområden där juridiken kan behöva bli mer effektiv i arbetet mot diskriminering.

Tillgång till rättigheter

Majoritetssamhällets regler och normer har genom historien på olika sätt begränsat, kontrollerat och utestängt romer. Romers historia i Sverige och övriga Europa präglas av rasism, förföljelse, marginalisering, tvångsassimilering och osynliggörande.¹¹ Mot denna bakgrund är det inte svårt att förstå att det funnits och fortfarande finns en stor brist på förtroende bland romer för statliga myndigheter och att romer sällan rapporterar eller anmäler diskriminering

10 Det går inte att ange ett exakt antal anmälningar eftersom varken Ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller DO diarieför anmälningar utifrån etnisk tillhörighet. Anmälningar som utgör en grund för denna rapport är sådana där anmälaren själv hänvisar till att diskriminering skett och att diskrimineringen har samband med den romska tillhörigheten.

11 Se bland annat Montesino Parra, Norma (2002), "Zigenarfrågan - Intervention och romantik" och Liegois, Jean-Pierre (2007), "Roma in Europe".

till myndigheter som har i uppgift att förebygga och motverka diskriminering.

Tillgången till rättigheter påverkas också av att många romer saknar kunskap om skyddet mot diskriminering och om de mänskliga rättigheterna. Det är allvarligt, eftersom en viktig förutsättning för reellt deltagande i det svenska samhället är medvetenhet om de mänskliga rättigheterna, kunskap om hur diskriminering kan motverkas och hur rättigheter kan uppnås och hävdas.

Den tidigare Ombudsmannen mot etnisk diskriminering utvecklade arbetssätt som syftade till att öka romers kunskap om skydd mot diskriminering, förtroende för myndigheten och tillit till juridiken som verktyg för upprättelse. Myndigheten insåg att en utveckling av arbetssätten är en viktig förutsättning för att ombudsmannen ska vara trovärdig i ett arbete med att förändra de strukturer som hindrar romers tillgång till rättigheter.

Arbetssätten utgick från behovet av en ömsesidig kunskapsutveckling, vilken formulerades inom ramen för det särskilda romaprojekt som bedrevs på Ombudsmannen mot etnisk diskriminering åren 2002-2004. En grundtanke i de nya arbetssätten var att det från en myndighet med uppgift att motverka diskriminering behövs ett aktivt förhållningssätt för att romer ska söka upprättelse genom att anmäla diskriminering och för att en ombudsmannamyndighet ska utveckla kunskap om hur diskriminering av romer kommer till uttryck. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering kom fram till att den inte kan förvänta sig att romer anmäler diskriminering utan kunskap om rättigheter och tillit till myndigheten.

Romaprojektet bidrog till att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering identifierade ett antal strukturella hinder som bidrar till den missgynnade ställning romer har i förhållande till majoritetsbefolkningen och som vidmakthåller marginaliseringen av romer som grupp. Romers bristande tillgång till grundläggande rättigheter som bostad och utbildning formulerades som särskilt problematisk och som områden där kunskap om samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer behövde

utvecklas. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering initierade därför, efter romaprojektets avslutande, arbeten som fokuserade på diskriminering inom dessa samhällsområden.¹²

Målet om en ömsesidig kunskapsutveckling fördjupades i projekten om diskriminering på bostadsmarknaden och inom utbildningsväsendet. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering förde en dialog med romer, som var en av de minoriteter myndigheten särskilt samverkade med, för att mobilisera romer kring den diskriminering som är en del av deras vardag. Med lika möjligheter och rättigheter som övergripande målsättning, och med grundtanken att romers delaktighet är avgörande för att nå samhällliga förändringsprocesser, syftade arbetet till att i samverkan med romer driva på ett aktivt antidiskrimineringsarbete.

Rättighetsbaserade utbildningar

För att fördjupa romers kunskap om det skydd mot diskriminering som tillkommer individer och skapa förtroende mellan romer och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering genomfördes rättighetsbaserade utbildningar. Utbildningsinsatser riktades särskilt till romska ungdomar, romer i segregerade bostadsområden och romska kvinnor. De genomfördes på olika platser i landet i samverkan med romska organisationer och andra företrädare för grupper som är utsatta för diskriminering samt med länsstyrelser, lokala antidiskrimineringsverksamheter, hyresgästföreningar och kommuner. Utbildningarna tog sin utgångspunkt i deltagarnas erfarenheter av diskriminering och de juridiska verktygen nationellt och internationellt.

En central tanke med utformningen av insatserna var att de skulle knyta an till romers vardagssituationer och myndighetens verksamhet. De rättighetsbaserade utbildningarna genomfördes i dialogform och handlade ofta om vilka anmälningar som

¹² Arbetet bedrevs i projektform och erfarenheterna beskrivs i rapporterna "Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden. En rapport från DO:s särskilda arbete åren 2006-2009 kring diskriminering på bostadsmarknaden" och "Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet".

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering utredde men även vilka anmälningar som avgjorts genom förlikning eller dom. Dialogen handlade om vad som krävs för att det juridiska skyddet ska kunna vara ett effektivt verktyg för att förebygga diskriminering av romer och motverka de diskriminerande strukturer som utgör hinder för romers tillgång till bostad och utbildning.

Referensgrupper

Ett annat arbetssätt som utvecklades för att uppnå ömsesidig kunskapsutveckling var att i samverkan med referensgrupper identifiera problem och åtgärder som synliggör diskriminering samt att identifiera vilka aktörer som har ansvar för att motverka kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Åren 2005-2010 har olika referensgrupper sammankallats för kunskapsutbyte och diskussioner om problemlösningar som baserats på aktörernas ingång i och kunskap om aktuella frågeställningar. I arbetet mot diskriminering inom utbildningsväsendet bestod referensgruppen av företrädare för de nationella minoriteterna och i referensgruppen mot diskriminering på bostadsmarknaden fanns representanter från bostadsbolag, fastighetsägare, hyresgästföreningar, kommuner, forskare, etniska minoriteter och regeringen. Referensgrupperna skapade en plattform för dialog mellan företrädare för grupper som är utsatta för diskriminering och aktörer som har särskilt ansvar att säkra tillgång till grundläggande rättigheter såsom bostad och utbildning.

Rättighetsbaserade utbildningsinsatser, referensgrupper, aktivt antidiskrimineringsarbete samt nationell och internationell rapportering var centrala arbetssätt i genomförandet av de särskilt riktade insatserna. Ömsesidig kunskap hos romer och på myndigheten om de uttryck som diskriminering av romer tar sig identifierades som nödvändiga förtroendeskapande åtgärder för att ombudsmannen överhuvudtaget skulle nå romer och för att öka romers tillgång till skydd mot diskriminering.

DO kan konstatera att de beskrivna arbetssätten ger utrymme för delaktighet, stärker minoriteter och ökar förutsättningarna för långsiktighet i myndighetens arbete. Institutet för mänskliga

rättigheter vid Göteborgs universitet analyserade de insatser som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering riktade gentemot grupper som är särskilt utsatta för diskriminering och utvärderade de arbetssätt som syftade till att uppnå ömsesidig kunskapsutveckling. En slutsats i utvärderingen var att dialog med minoriteter är ett strategiskt sätt att med knappa resurser nå ut för att fler ska få tillgång till skydd mot diskriminering. Forskarna menade att arbetssätten gett önskade effekter och varit ”positivt och nödvändigt för att myndigheten ska nå uppsatta mål och bekräfta rättighetsperspektivets centrala plats i myndighetens arbete”.¹³

Anmälningar

Studier av EU:s Fundamental Rights Agency (FRA) visar att benägenheten att anmäla diskriminering till myndigheter är låg, varför mörkertalet när det gäller diskriminering är högt. Det är få händelser som anmäls till de myndigheter som har i uppgift att motverka kränkningar av de mänskliga rättigheterna. FRA:s slutsatser vad gäller mörkertal och anmälningsbenägenhet stämmer väl överens med DOs kunskaper om romers upplevelser av allvarliga kränkningar och diskriminerande strukturer i Sverige.¹⁴

Det är dock påtagligt att myndighetens förändrade arbetssätt med utgångspunkt i arbetet för ömsesidig kunskapsutveckling har medfört att romer i högre utsträckning än tidigare hävdar sin rätt till icke-diskriminering genom att anmäla diskriminering till myndigheten. Innan romaprojektet startade år 2001 mottog Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ett par, tre anmälningar från romer varje år men efter romaprojektet har antalet anmälningar konstant legat på 30-40 anmälningar per år. Av dessa anmälningar har ett trettiotal avgjorts i domstol eller lösts genom en förlikning med motparten.

13 Gustavsson, Josefine (2007), ”Extern utvärdering - Effekterna av informationsinsatser riktade till grupper särskilt utsatta för diskriminering”, sidan 67.

14 Se till exempel European Union Agency for Fundamental Rights (2009), ”Data in Focus Report 1: The Roma”, European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS).

Relativt många anmälningar har lett till upprättelse för romer, vilket bland annat beror på att de förändrade arbetsätten också bidragit till en utveckling av nya metoder och rutiner vid myndighetens utredningar av individanmälningar. Anmälningarna, som ofta är uttryck för komplexa situationer, har i ökad utsträckning utretts med utgångspunkt i myndighetens ökade kunskap om romers livsvillkor. En viktig förändring i rutinerna har varit att i samtliga moment av utredning av anmälningar beakta behovet av muntliga kontakter i syfte att säkerställa utredningsresultaten och anmälarens tilltro till anmälningsinstitutet som en väg till upprättelse.¹⁵

En genomgång av anmälningar från romer visar att nästan 70 procent av de cirka 230 anmälningar som kommit in till myndigheten åren 2004-2010 är från romska kvinnor. Majoriteten av dessa anmälningar, närmare ett hundratal, handlar om att romska kvinnor uppger att de blir diskriminerade och trakasserade i affärer när de ska handla mat eller kläder. Likaså anmäler romska kvinnor diskriminering när de ska ta in på hotell eller när de besöker restauranger.

Cirka 45 anmälningar eller runt 20 procent av anmälningarna från romer rör diskriminering på bostadsmarknaden. Anmälningarna rör att romer upplever sig ha blivit bortvalda i förmedlingsprocesser och att de nekats att köpa en bostadsrätt med hänvisning till deras romska tillhörighet. Likaså anmäls diskriminerande beteenden och trakasserier från hyresvärdar eller grannar. Trångboddhet, dålig standard och sanitära brister är andra aspekter av diskriminering på bostadsmarknaden som romer anmäler.

Ungefär lika många anmälningar handlar om att romer upplever diskriminering vad gäller handläggning och bemötande inom socialtjänst. Ett växande antal anmälningar om diskriminering från romer rör att skolor och hälso- och sjukvården anmäler till socialtjänsten att förhållanden i romska familjer bör utredas. Anmälningarna gäller också att romska föräldrar upplever diskriminering i samband med att barn omhändertas enligt lagen

15 Kawesa, Victoria (2009), "En utvärdering av DO:s bemötande och kontakt med romska anmälare", Linköpings universitet.

(1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och att barn placeras i icke-romska miljöer. Få anmälningar från romer rör romska barns villkor i skolan. Likaså är det få romer som anmäler diskriminering inom arbetsliv, hälso- och sjukvård eller rättsväsende.

Anmälningsbenägenhet

Återkommande teman i DOs dialog med romer är anmälningar, anmälningsbenägenhet och vägar till upprättelse. Låg anmälningsbenägenhet förefaller alltjämt spegla bristande tilltro till att en anmälan kan bidra till en förändring av de ojämlika villkor som är en del av många romers vardag. Det låga antalet anmälningar inom utbildningsväsendet bör därför ses mot bakgrund av att romer ofta saknar förtroende för myndigheter och rädslan för att en anmälan mot en skola kan bidra till ökad utsatthet för barnet. Till bilden hör även romers historiska erfarenheter av hur skolan som institution har behandlat romska skolbarn.¹⁶ Det låga antalet anmälningar rörande diskriminering av romer inom arbetslivet kan på liknande sätt ses mot bakgrund av den marginalisering som romer upplever som grupp på arbetsmarknaden.

Benägenheten att anmäla diskriminering bör också förstås utifrån att många romer har begränsad tilltro till DOs möjligheter att påverka situationen med stöd av diskrimineringslagstiftningen. Romers anmälningar gäller ofta akuta problem och DOs utredning av ärenden kan upplevas som alltför långsam och omständlig. Till bilden hör även att diskriminering är en del av många romers vardag, vilket påverkar romers handlingsutrymme, ork och benägenhet att överhuvudtaget ha en tilltro till att en anmälan kan bidra till att förändra situationen.

16 Se Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), "Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet", samt Rodell Olgac, Christina (2005) "Den romska minoriteten i majoritetssamhällets skola - Från hot till möjlighet", som beskriver hur öppet rasistiska förhållningssätt präglat många romers skolgång och bidrar till en ovilja mot skolan som institution.

Avslutsgrunder

Majoriteten av anmälningarna från romer har efter utredning avslutats utan vidare åtgärder. En stor del av dessa har avslutats med hänvisning till att anmälan varit bristfällig eller ofullständig, vilket många gånger berott på svårigheter att få kontakt med anmälaren i syfte att komplettera anmälan. Många anmälningar har också avslutats med hänvisning till bevissvårigheter och att utredningen av anmälan inte kunnat fastställa att det anmälda har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Det förekommer också att anmälare återkallat anmälan. Likaså har anmälningar avslutats med hänvisning till att det anmälda missförhållandet inte omfattas av diskrimineringslagstiftningen.

Även om anmälningar avslutas utan rättslig prövning utgör de en väsentlig del i DOs arbete för att motverka diskriminering. Anmälningarna är ofta uttryck för komplexa situationer och utgör en viktig källa till kunskap och en utgångspunkt i myndighetens dialog med romer och andra aktörer. Vidare används anmälningarna i myndighetens överläggningar med till exempel andra myndigheter. Anmälningarna bidrar på så sätt till att synliggöra romers upplevelser av kränkningar.

Vidare kan det framhållas att den utredning som anmälningarna föranleder ibland bidrar till att synliggöra en problematik för den aktör som anmälaren riktar sig mot och i några fall har utredningen öppnat för en rättighetsbaserad dialog mellan anmälaren och den anmälan riktar sig mot. I flera anmälningar tycks detta återspeglas då ärendet avslutats genom att anmälaren återkallat anmälan eller uppger att situationen har lösts.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och DO har efter utredning av de cirka 230 anmälningarna tagit ställning till att diskriminering har förekommit i ett trettiotal ärenden. Vissa av dessa ärenden har prövats eller ska prövas i domstol och vissa har avslutats med en förlikning mellan ombudsmannen och den som bedöms ha diskriminerats.

Domar

Dom har meddelats i sju av de ärenden som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och DO har drivit i domstol. Två av dessa ärenden har handlat om diskriminering på bostadsmarknaden, fyra har rört diskriminering vid tillhandahållande av andra varor och tjänster och ett har handlat om diskriminering i skolan.

I ett av de ärenden som rör bostadsmarknaden hade en romsk man anmält följande. Han och hans familj ville hitta en bostad. Han hade därför svarat på en lägenhetsannons och efter att ha sett lägenheten meddelade han hyresvärden att han ville hyra den. Han informerade värden om att han studerade och att han hade betalningsanmärkningar men att hans styvfar skulle gå i borgen. Hyresvärden ansåg inte att det skulle vara något problem och fick telefonnumret till styvfadern. På telefon bestämdes dag för att skriva kontrakt. Då hyresvärden träffade honom reagerade denne omedelbart och frågade om han var "zigenare". Den etniska tillhörigheten bekräftades av honom och av styvföräldrarna, vilka framhöll att de inte levde "traditionellt". Värden uttalade att han kände sig lurad och inte vågade hyra ut till mannen på grund av rädsla för andra hyresgästers reaktioner.

Borås tingsrätt friade hyresvärden med hänvisning till att mannens utsaga och styvföräldrarnas vittnesmål inte vägde tyngre än hyresvärdens uttalande att denne inte ville hyra ut till en skuldsatt person. Tingsrätten hänvisade till att styvföräldrarna hade ett starkt engagemang i saken. Domen överklagades av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Hovrätten för Västra Sverige kom fram till en annan slutsats och ansåg att styvföräldrarna hade lämnat uttömmande, samstämmiga och i sig trovärdiga uppgifter som stödde vad mannen berättat. Det saknades skäl att på grund av styvföräldrarnas engagemang i saken och relation till mannen inte tro på vad de tydligt och detaljerat berättat. Domstolen framhöll att det var styrkt att hyresvärden inte ville ha mannen som hyresgäst på grund av hans romska tillhörighet och att han var rädd för andra hyresgästers reaktion.

Ombudsmannen hade därmed visat omständigheter som gjorde det antagligt att värden diskriminerat mannen. Domstolen ansåg det också klarlagt att en hypotetisk hyresgäst av annan etnisk bakgrund med betalningsanmärkningar och en solid borgensman inte hade gått miste om att hyra lägenheten. Värden kunde inte bevisa att mannen gick miste om kontraktet av andra skäl än sin romska etniska tillhörighet. Skadeståndet bestämdes till 40 000 kronor och hovrätten uttalade att rätten att få hyra en bostad är "en mycket viktig levnadsomständighet". Beloppet påverkades också av att diskrimineringen var avsiktlig och skedde efter betänketid. Domstolen vägde även in värdens uppträdande vid mötet för kontraktskrivning som menades vara en uppenbart kränkande behandling.¹⁷

I det andra ärendet rörande diskriminering på bostadsmarknaden hade en romsk kvinna anmält följande. Efter att ha svarat på en bostadsannons och efter att ha tittat på en lägenhet meddelade hon den privata hyresvärden att hon ville hyra den. Kontrakt skrevs och inflyttning skedde samma dag. Efter att ha varit bortrest ett par dagar återvände hon och hennes familj för att upptäcka att värden bytt lås. Värden anklagade henne för att ha ljugit om sin etniska tillhörighet. Hon skulle enligt värden ha sagt att hon var thailändska. Hyresvärden hänvisade till att andra hyresgäster inte ville ha "zigenare" i huset och tvingade familjen att flytta. Värden påstod senare att skälet till att familjen inte fått bo kvar var att de inte betalat hyran i förskott.

Lidköpings tingsrätt ansåg att det visats omständigheter som gav anledning att anta att kvinnan diskriminerats och att diskrimineringen hade samband med kvinnans romska tillhörighet. Domstolen ansåg att värdens förklaring om att kravet på förskottsbetalning av hyran inte var uppfyllt var en efterhandskonstruktion. Tingsrätten uttalade att det var fråga om avsiktlig diskriminering av allvarlig art då kvinnan utestängts från bostaden och tvingats flytta och tilldömde henne 50 000 kronor i skadestånd. Domen överklagades av hyresvärden men inför huvudförhandlingen i hovrätten ingicks en förlikning. Kvinnan fick 50 000 kronor.¹⁸

17 Hovrättens för västra Sverige dom 2009-01-15 i mål nr T- 3501-08.

18 Lidköpings tingsrätts dom 2008-05-20 i mål nr T 1596-06.

Fyra av målen som prövats i domstol rör diskriminering av romer vid tillhandahållande av andra varor och tjänster. Ett av dessa rör ett romskt par som diskriminerades i samband med att de ville besöka en badanläggning på ett hotell i Eskilstuna tillsammans med sin son. De hade anmält följande till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Kvinnan hade ringt till hotellet för att höra om badanläggningen var öppen för allmänheten och fick besked om att den skulle vara det. När hon, hennes man och barn kom till hotellet möttes de av en anställd som sa att hennes chef sagt att hon inte får släppa in romer till hotellets bad. Kvinnan bad att få prata med chefen som förklarade att hotellet tidigare haft problem med romer som besökt badet. Chefen uppmanade familjen att lämna hotellet.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering utredde ärendet och stämde hotellet för diskriminering. En förlikning träffades under handläggningen i tingsrätten. Uppgårelsen inkluderade ett sidoavtal som innebar ett åtagande av mannen och kvinnan att inte sprida information om förlikningen.

Då hotellet ansåg att kvinnan och mannen brutit mot åtagandet fullföljde inte hotellet sin del av avtalet, det vill säga betalade inte ut ersättningen. Frågan kom istället att avgöras i Eskilstuna tingsrätt som konstaterade att hotellet gjort sig skyldigt till diskriminering. Skadeståndet bestämdes till 25 000 kronor var till kvinnan och mannen. När det gäller skadeståndets storlek hänvisade tingsrätten till NJA 2006 s. 170 där Högsta domstolen slår fast att skadeståndet i diskrimineringsfall kan variera beroende på kränkningens art, omfattning och andra omständigheter. Att parets son var med då diskrimineringen skedde var en försvårande omständighet som skulle avspegla sig i skadeståndet. Att diskrimineringen ägde rum inför ögonen på hotellets gäster var en annan omständighet som skulle vägas in i skadeståndets storlek. Tingsrätten vägde slutligen även in att diskrimineringen var avsiktlig. Hotellet överklagade domen till Svea Hovrätt. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning både om att diskriminering hade ägt rum och i fråga om skadeståndets storlek.¹⁹

19 Eskilstuna tingsrätts dom 2006-11-10 i mål nr T 2535-04 och Svea hovrätts dom 2008-10-17 i mål nr T 9702-06.

I ett annat mål rörande diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster hade en romsk kvinna anmält följande. Hon hade deltagit i en konferens på ett hotell i Norrköping. Under hennes vistelse på hotellet fick hon sin närvaro ifrågasatt av hotellets personal. Vid flera tillfällen påtalade personalen för henne att kaffet endast var avsett för hotellets gäster. Hotellet motiverade sitt agerande med att de tidigare haft problem med romer. Ombudsmannen tog efter utredning ställning för att kvinnan hade utsatts för diskriminering och menade att hon blivit sämre behandlad än andra hotellgäster i och med att hon blev misstänkliggjord och ifrågasatt på grund av sin etniska tillhörighet. Myndigheten stämde hotellet vid Norrköpings tingsrätt. Tingsrätten konstaterade i sin dom att personalen genom sitt agerande diskriminerat kvinnan vilket ansågs motivera ett skadestånd på 8 000 kronor. Hotellet överklagade domen men Göta Hovrätt delade tingsrättens bedömning.²⁰ Hotellet har överklagat domen till Högsta domstolen.

Det tredje ärendet som rör diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster handlar om fyra romska kvinnor som inte fick komma in i en pälsaffär i Örebro. De fyra kvinnornas anmälan rör att ägaren till pälsaffären stoppade dem vid dörren och skrek åt dem och påstod att han skulle stänga för lunch. På dörren till affären satt en skylt med öppettider och där inget framgick om att affären brukar stänga för lunch. Ägaren uppmanade kvinnorna att ”komma tillbaka en annan dag i sina folkdräkter”. När kvinnorna kom tillbaka efter en dryg kvart var affären öppen. Ombudsmannen tog efter utredning ställning i ärendet och stämde bolaget som drev affären vid Örebro tingsrätt.

Tingsrätten gjorde i sin dom bedömningen att kvinnorna utsatts för direkt diskriminering som hade samband med deras etniska tillhörighet samt att de trakasserades i och med att affärsägaren kommenterade deras klädsel på ett nedlåtande sätt. Skadeståndet sattes till 20 000 kronor var. Bolaget överklagade domen till Göta Hovrätt som kom fram till en annan slutsats än tingsrätten. Hovrätten anförde i sin dom att det inte kunde antas att butiksägaren

²⁰ Norrköpings tingsrätts dom 2009-10-27 i mål nr T 3730-08 och Göta hovrätts dom 2010-05-19 i mån nr T 3065-09.

skulle ha gjort annorlunda om kunderna inte var romer. Därmed ansåg hovrätten att kvinnorna inte var missgynnade. Vidare menade hovrätten att meningarna går isär vad gäller vad som sagts om kvinnornas klädsel. Hovrätten menade därför att butiksägaren inte heller kunde anses ha gjort sig skyldig till trakasserier.²¹ DO har överklagat domen till Högsta domstolen.

Det fjärde domstolsärendet som rör diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster handlar om två romska kvinnor som i sällskap med sina barn nekades att äta på en restaurang i Skutskär utanför Gävle. Kvinnorna hade anmält att restaurangen som skäl för detta uppgett att man tidigare haft romska kunder som bråkat och därför inte tillät "zigenare" att äta på restaurangen. Kvinnorna och barnen tvingades lämna restaurangen.

Efter utredning tog Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ställning för att driva ärendet vidare och stämde restaurangen för diskriminering i Gävle tingsrätt. Domstolen menade att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering gjort det antagligt att diskriminering förekommit och att restaurangen inte kunde motbevisa att diskriminering ägt rum. Skadeståndet fastställdes till 15 000 kronor var till kvinnorna.²²

Det mål som drivits i domstol när det gäller diskriminering i skolan gällde två romska barn som hade anmält att de utsatts för återkommande trakasserier och diskriminering av andra elever i en skola i Småland. Anmälarna menade att skolan inte har gjort tillräckligt för att utreda och förhindra trakasserier. Skolan hade inte heller arbetat fram den likabehandlingsplan som alla skolor är skyldiga att göra. Rektorn och en lärare hade också hållit ett utvecklingsamtal med det yngsta barnet utan att vårdnadshavaren var närvarande. Slutligen hade barnen inte fått den modersmålsundervisning i romani chib eller finska som de hade rätt till. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering tog ställning i

21 Örebro tingsrätts dom 2009-11-18 i mål nr T 4710-08 och Göta hovrätts dom 2010-10-05 i mål nr T 3330-09.

22 Gävle tingsrätts dom 2006-06-16 i mål nr T 2285-05.

ärendet och stämde den kommun som var huvudman för skolan med ett yrkande om 100 000 kronor i skadestånd till vart och ett av de två barnen.

Eksjö tingsrätt ansåg i en dom att det inte fanns tillräckliga bevis för att barnen utsatts för trakasserier. Tingsrätten ansåg vidare att skolan gjort tillräckligt för att utreda och vidta åtgärder när lärarna fått veta att trakasserier och kränkningar ägt rum, samt att man haft en godkänd likabehandlingsplan. Domstolen tyckte inte heller att det var diskriminering att ett utvecklingssamtal hållits med ett av barnen ensamt eller att skolan inte kunde erbjuda barnen modersmålsundervisning i romani chib eller finska.²³

DO har överklagat domen till Göta hovrätt vad gäller frågorna om utrednings- och åtgärdsskyldigheten samt rätten till modersmålsundervisning.

Bevisregeln och skadeståndsbelopp

För att juridiken ska kunna bidra till individers upprättelse och synliggöra diskriminerande strukturer är tillämpningen av den bevisregel som finns i diskrimineringslagstiftningen central. Vid en analys av den regeln bör utgångspunkten vara hur den hittills faktiskt tillämpats av domstolarna.

Bevisregeln tillkom ursprungligen för att genomföra vissa EG-direktiv.²⁴ Syftet med den utformning som regeln fick i direktiven var att åstadkomma en bevislättning för käranden, så att diskrimineringsförbuden skulle kunna upprätthållas också i praktiken. Konkret innebär bevisbörderegeln att om käranden visar fakta som ger anledning att anta att han eller hon blivit diskriminerad synes diskriminering föreligga och det åligger

23 Eksjö tingsrätts dom 2010-10-21 i mål nr T 1395-09.

24 Rådets direktiv 97/80/EG av den 15 december 1997 om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering. Motsvarande regler finns i Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniska ursprung samt Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

därmed svaranden att styrka att det inte är fråga om något missgynnande som har haft samband med någon av de åberopade diskrimineringsgrunderna.²⁵

I målet mot hotellet med badanläggningen utgjordes bevisningen av den romska kvinnans och mannens utsagor under sanningsförsäkran. Domstolen ansåg att kvinnans och mannens skildring av hur de inte fick tillträde till badanläggningen enbart på grund av deras etniska tillhörighet, hade visat sådana omständigheter som gav anledning att anta att de blivit diskriminerade. Motparten bedömdes inte ha presenterat någon utredning till stöd för att den romska kvinnan och hennes familj nekats tillträde av annan orsak än deras etniska tillhörighet.

Skriftlig bevisning saknades också i målet mot den privata hyresvärden som menade att skälet till att han nekat en romsk man att hyra en lägenhet var att denne hade betalningsanmärkningar. Tingsrätten i Borås ansåg inte att bevisningen, som i huvudsak utgjordes av anmälares och hans styvföräldrars utsagor, var tillräckliga för att styrka att mannens etniska tillhörighet påverkat hyresvärdens beslut. Tingsrätten bedömde hyresvärdens uppgift om att han trots borgen inte ville ha en skuldsatt hyresgäst som rimlig och trovärdig. Tingsrätten menade därför att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inte visat omständigheter som gav anledning att anta att diskriminering förekommit.

Vid prövningen i Hovrätten för Västra Sverige slog domstolen däremot fast att mannens och styvföräldrarnas utsagor var trovärdiga och att deras uppgifter skulle läggas till grund för prövning av vad som skett. Domstolen konstaterade att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering gjort det antagligt att hyresvärden diskriminerat den romska mannen och att hyresvärden inte kunde visa att en annan hyresgäst i motsvarande omständigheter inte hade fått ett hyreskontrakt.

25 Proposition 2007/08:95, "Ett starkare skydd mot diskriminering".

Även i målet rörande en romsk kvinna och hennes barn som trots kontrakt utestängdes från sin bostad av sin hyresvärd, saknades skriftlig bevisning. Bevisningen utgjordes av den romska kvinnans utsaga och vittnesmål från en sektionschef från kommunen och en före detta direktör på ett bostadsbolag. Tingsrätten i Lidköping ansåg att bevisningen var tillräcklig för att visa sådana omständigheter som gav anledning att anta att diskriminering skett och hänvisade till att värden bytt lås och utestängt henne från lägenheten. Tingsrätten ansåg att hyresvärden inte förmådde bevisa att diskriminering inte förekommit och att skälet om bristande hyresbetalning var en efterhandskonstruktion.

Den sammantagna bilden är att bevisbörderegeln i de nu aktuella fallen tillämpats på ett ändamålsenligt sätt med avsedd bevislättnad för käranden som resultat. Den har betydelse för romers möjligheter att få upprättelse när deras rättigheter kränks. Avgörande för utgången har varit att domstolarna bedömt de romska anmälarnas berättelser om det inträffade som tillförlitliga och trovärdiga. Anmärkningsvärt är att motparten ofta synes ha riktat in sig på anmälarnas trovärdighet kopplat till deras romska tillhörighet, snarare än att försöka bevisa att diskriminering inte ägt rum.

Skadeståndsbeloppen i domarna ligger på mellan 8 000 och 50 000 kronor. Enligt DO uppfyller dessa nivåer inte det dubbla syfte att dels ge kompensation åt den som drabbats, dels avskräcka från överträdelse, som lagstiftaren markerat att ersättningen vid överträdelser av diskrimineringsförbudet ska ha. En av de potentiellt viktigare nyheterna i den nya diskrimineringslagen är därför introduktionen av den nya sanktionsformen diskrimineringsersättning. Avsikten med den nya sanktionen är att höja ersättningarna i diskrimineringsmål till reellt avskräckande nivåer. I förarbetena framhålls särskilt att ”det ska kosta att diskriminera” till exempel när kränkningar har rent rasistiska förtecken.²⁶ Detta torde innebära förutsättningar för att höja nivåerna i mål rörande diskriminering av romer och att ersättningsnivåerna därmed får den avsedda preventiva funktionen.

26 Ibid. sidan 390.

Förlikningar

Förlikningar har ingåtts i 18 fall efter det att myndigheten har utrett och tagit ställning i ärendena. Två av dessa rör diskriminering inom arbetslivet, tre rör diskriminering inom bostadsmarknaden och övriga 13 rör diskriminering i samband med tillhandhållande av andra varor och tjänster.

I det ena ärendet som rör diskriminering inom arbetslivet ingicks en förlikning som innebar att en romsk kvinna fick 40 000 kronor av arbetsgivaren, som var en kommun. Bakgrunden till anmälan var att den kommunanställda romska kvinnan som arbetade i hemtjänsten under längre tid hade känt sig trakasserad av sina arbetskamrater då de talat illa om romer på arbetsplatsen i hennes närvaro. Kvinnan hade påtalat trakasserier för arbetsgivaren som inte vidtog några åtgärder.

En lokal antidiskrimineringsbyrå hjälpte kvinnan att anmäla arbetsgivaren för underlåtenheten att vidta åtgärder och för repressalier. Det fackförbund som kvinnan var medlem i avstod från att begära tvisteförhandling, varför Ombudsmannen mot etnisk diskriminering stämde kommunen i Arbetsdomstolen och yrkade på skadestånd för brott mot lagen (1999:30) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. I och med förlikningen återkallade ombudsmannen sin talan i domstolen.

Den andra förlikningen som ingåtts på arbetslivets område rör en kvinna som gjorde praktik i en affär. Praktiken övergick i en visstidsanställning. Kvinnan hade, enligt sin anmälan, frågat platschefen innan hon började om hon kunde bära kjol på arbetstid och hon fick svaret att det kunde hon. Senare anställdes en ny chef som menade att kjol på arbetstid inte överensstämde med affärens klädpolicy. Kvinnan fick sluta sin visstidsanställning. DOs utredning i ärendet visade att kvinnan hade utsatts för diskriminering som hade samband med hennes etniska tillhörighet. Affären delade inte den bedömningen. Parterna ingick dock en överenskommelse som innebar att kvinnan fick 75 000 kronor.

Det ena förlikningsavtalet som rör diskriminering på bostadsmarknaden innebar att en romsk kvinna fick 60 000 kronor av ett fastighetsbolag. Kvinnan hade anmält följande. Hon hade kontaktat en fastighetsförvaltare och anmält intresse för en lägenhet. I samtal med förvaltaren berättade hon att hon var sjukpensionär och hade skulder hos kronofogden men att socialtjänsten därför kunde stå för kontraktet. Förvaltaren gav ett positivt besked. Datum för visning av lägenheten bestämdes. Hyresvärden skrev kontrakt med kommunen men gick inte med på mer än en månads uthyrning. Förvaltaren satte därtill upp särskilda förhållningsregler för den romska kvinnan, som innebar att hon inte fick ta emot besök av romer. Hyresvärden förlängde inte hyreskontraktet med hänvisning till att det förekommit störningar från kvinnans lägenhet. Myndighetens utredning i ärendet visade att fastighetsbolaget inte hade följt sina egna rutiner när det gäller hantering av hyresgästers störningar och att kvinnan nekats fortsatt boende utan saklig grund. Bevisning prövades inte i domstol utan en förlikning ingicks istället.

Den andra förlikningen som träffats rörande diskriminering på bostadsmarknaden gäller en kvinna som anmält att hon nekats hyra en lägenhet med hänvisning till hennes mans romska tillhörighet. Kvinnan hade tecknat ett kontrakt med ett privat bostadsföretag. Senare under samma dag hörde hyresvärden av sig till kvinnan och meddelade att hon inte fick hyra lägenheten då grannarna hade hört av sig och hotat att flytta eftersom det enligt hyresvärden tidigare varit problem med romer i bostadsområdet. Efter utredning kom Ombudsmannen fram till att kvinnan utsatts för diskriminering men hyresvärden delade inte den bedömningen. Parterna ingick dock en överenskommelse som innebar att kvinnan fick 40 000 kronor.

Det tredje förlikningsavtalet rörande diskriminering på bostadsmarknaden innebar att en romsk familj fick 100 000 kronor av en bostadsrättsförening. En romsk familj hade anmält att de efter visning av en bostadsrättslägenhet kommit överens med säljaren om en köpeskilling och att denne skulle ordna med all administration kring köpet i syfte att köparen skulle bli godkänd av bostadsrättsföreningen. Kort därefter meddelade säljaren till köparen att föreningen inte godkänner romer som medlemmar i föreningen.

Den romska kvinnan ringde upp vice ordförande i föreningen som bekräftade detta och sa att "zigenare" inte får bo i föreningen. Efter utredning tog DO ställning i ärendet och menade att det var antagligt att kvinnan och hennes tre barn utsatts för diskriminering som har samband med deras romska tillhörighet. Bevisningen i ärendet prövades inte i domstol, utan parterna ingick i stället en förlikning.

13 av de ingångna förlikningarna rör anmälningar om diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster. Ett av förlikningsavtalen avsåg en grupp på 27 vuxna och barn som ville campa på en campingplats men som nekats detta med hänvisning till att campingen var fullbelagd. Ett antal andra husvagnar släpptes emellertid in under den tid som anmälarna talade med campingplatsens ägare. Gruppen fick tillsammans 200 000 kronor i den överenskommelse som träffades.

Sju förlikningar har ingåtts i ärenden där romska kvinnor anmält att de diskriminerats i butiker. En av förlikningarna gäller en romsk kvinna som anmält följande. Hon hade tillsammans med sin tvåårige son varit inne i en affär för att handla mat. Medan hon plockade ihop de varor hon skulle köpa i sin korg förföljdes hon av en kassörska, som frågade efter en godispåse som enligt kassörskans mening tidigare legat i sonens kundvagn. När kvinnan la upp varor på varubandet höll sonen en chokladrulle i handen. Kassörskan bad kvinnan flera gånger att lägga chokladrullen på varubandet trots att kvinnan sa att hon inte var färdig än. Kassörskan uttalade nedsättande kommentarer med anspelning på kvinnans romska tillhörighet. Ombudsmannen utredde ärendet och ansåg att det var antagligt att diskriminering ägt rum. Förlikningen innebar att kvinnan fick 65 000 kronor men i förlikningsavtalet är det klart utsagt att butiken inte erkänner att diskriminering ägt rum.

De sex andra förlikningarna som rör anmälningar om diskriminering i butiker gäller romska kvinnor som på liknande sätt nekats inträde eller trakasserats av personal. Motparten har vid utredning av anmälningarna hänvisat till att deras beteende motiverats med tidigare erfarenheter av romer. Förlikningarna har gett de romska kvinnorna mellan 10 000 och 50 000 kronor var.

Ett förlikningsavtal har ingåtts för en romsk man som anmält följande. Han hade velat köpa ett träningskort till en bad- och friskvårdsanläggning. När han frågade om han fick köpa kortet och betala via autogiro fick han till svar att han måste betala för sig. Som förklaring uppgavs att bad- och friskvårdsanläggningen haft problem med "vissa grupper" som inte betalat och därför blivit avstängda. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering stämde efter utredning den kommun och det bolag som drev anläggningen för etnisk diskriminering och yrkade på skadestånd. Parterna nådde emellertid en förlikning vid den muntliga förberedelsen i tingsrätten. Den gav den romska mannen 17 000 kronor.

Fyra förlikningsavtal rör att romer nekas tillträde till hotell, restaurang och en danstillställning som hölls på ett hotell. En romsk anmälare har i ett förlikningsavtal fått 100 000 kronor. I två av förlikningsavtalen fick anmälarna 30 000 kronor och i ett annat 3 000 kronor.

De frivilliga uppgörelser som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och DO har ingått med anmälda motparter har gett anmälarna mellan 3 000 och 100 000 kronor per person och sammantaget direkt berört drygt 50 vuxna och barn.

Frågan om diskriminering har ägt rum går oftast inte att utläsa i förlikningsavtalen och frågan om allvarligheten i de kränkningar som anmälts återspeglas inte självklart i storleken på de belopp som överenskommit. Det förefaller dock som om anmälarna i ärenden som avgjorts genom förlikning upplever att de fått upprättelse. I en utvärdering som gjorts uppger flera romska anmälare att anmälan i sig är en väg till upprättelse och att förlikningsavtalet uppfattas som ett erkännande av kränkningen.²⁷

Möjligheten att driva på rättsutvecklingen och att bilda prejudikat begränsas dock i och med att prövning i domstol inte sker när förlikning ingås. Det kan finnas skäl att reflektera över förlikningsinstitutet som juridiskt verktyg, särskilt i ljuset av

27 Kawesa, Victoria (2009), "En utvärdering av DO:s bemötande och kontakt med romska anmälare", Linköpings universitet.

ombudsmannens uppdrag att driva på en samhällsförändring och förebygga och motverka allvarliga kränkningar och diskriminerande strukturer. Samtidigt innebär möjligheten att ingå förlikningar att fler kan få upprättelse genom ombudsmannens försorg. Hanteringen följer också vad som är gängse inom den civilrättsliga processen.

Utvecklingsområden

Genomgången av anmälningar, domar och förlikningar visar att det går att se en positiv utveckling vad gäller romers tillgång till rättigheter. En viktig förutsättning för en fortsatt sådan utveckling är kontinuerliga och strategiska insatser för att stärka romers kunskap om lagstiftningens skydd och romers möjligheter att motverka diskriminering.

Genomgången visar emellertid också på vissa svagheter. Till exempel har ingen av de anmälningar från romer som rör sådan offentlig verksamhet där ett mer heltäckande diskrimineringskydd finns, bland annat socialtjänst, socialförsäkring samt hälso- och sjukvård, lett till upprättelse genom rättslig prövning eller förlikning. Sådana anmälningar är ofta komplexa att utreda och det kan vara svårt att konstatera om diskriminering har skett.

För att DO effektivt ska kunna utreda om diskriminering förevarit i enskilda fall behöver myndigheten utveckla bättre metoder för utredning av komplexa ärenden. Det kräver ökad kunskap om romers historia och sociala situation och om antiziganismen i samhället. Det handlar om att utveckla utrednings- och bevismetoder som bygger på kunskap som inhämtats i främjandearbetet och att på så sätt bidra till en strategisk utredning av anmälningar. Systematiska ärendeanalyser kan i sin tur bidra till utveckling och prioritering av DO:s främjandearbete. Som ett led i detta arbete behöver DO utveckla utrednings- och bevismetoder som till exempel vilar på statistiska underlag.

En annan svaghet är att det är svårt att med stöd av diskrimineringslagen få till stånd en ändring av ett myndighetsbeslut. En möjlighet för att komma åt detta kan vara att ge DO möjlighet att intervensera eller agera ombud för en part i en process rörande ett överklagande av ett sådant beslut.

DO har inte heller tagit ställning i några ärenden som rör anmälningar från romer mot rättsväsendet. Det området har tidigare helt fallit utanför diskrimineringslagstiftningen. I den nya diskrimineringslagen från 2009 har dock diskrimineringskyddet utvidgats till att omfatta alla offentliganställda när de bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten. Förbudet omfattar till exempel hur man uppträder och vilket språkbruk som används. Även vad som kan ha förekommit under handläggningen vid en myndighet omfattas av förbudet. Förbudet gäller dock inte hur en bestämmelse ska tolkas eller tillämpas eller de beslut som fattas. Brottsförebyggande rådet (Brå) synliggör i rapporten "Diskriminering i rättsprocessen" hur diskriminering av romer inom rättsväsendet kan ta sig uttryck.

DO anser att det är synnerligen allvarligt om det förekommer diskriminering inom rättsväsendet som påverkar romers och andras förutsättningar i rättsprocessen. Förekomst av diskriminering aktualiserar frågor om allvarliga brister i efterlevnad av grundläggande principer som likhet inför lagen och ytterst handlar det om rättsstatens legitimitet. The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) har i en rekommendation till medlemsstaterna framhållit att rättsväsendet bör omfattas av den civilrättsliga diskrimineringslagstiftningen.²⁸

Mot denna bakgrund anser DO att det kan finnas skäl att se över om nu gällande lagstiftning är tillräcklig för att motverka diskriminering inom rättsväsendet.

28 ECRI rekommenderar medlemsstaterna att rättsväsendet bör omfattas av den civilrättsliga diskrimineringslagstiftningen, se European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), (2003), "ECRI General Policy Recommendation No 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination", Adopted on 13 December 2002, Council of Europe, Strasbourg.

För att driva på rättsutvecklingen och för att säkerställa de juridiska verktygens effektivitet i arbetet med att förverkliga visionen om allas lika värde och rättigheter behöver också fler anmälningar än hittills prövas i domstol. För att detta ska kunna ske bör förutsättningarna förbättras för att fler aktörer ska kunna driva diskrimineringsmål i domstol.

En nyhet i den nya diskrimineringslagen är att intresseorganisationer vid sidan av DO tillerkänns talerätt för den enskildes räkning på diskrimineringsområdet. Det finns således rättsliga förutsättningar för att driva processer med hjälp av ombud eller via intresseorganisationer men möjligheterna att göra det är ändå begränsade på grund av de kostnader som är förknippade med att driva ärenden i domstol. Här bör en utveckling av de ekonomiska förutsättningarna att utnyttja talerätten ske.

För att en enskild person ska kunna identifiera om hon eller han har utsatts för diskriminering måste personen ha tillgång till relevant information. För det behövs insyn i hur olika beslut har fattats. Ett problem som identifierats på bostadsmarknaden är till exempel att förmedling av bostad sker utan krav på öppen redovisning av vem som får lägenheter och på vilka grunder. För den enskilda kan frånvaron av informationsplikt innebära att det är omöjligt att upptäcka förekomst av diskriminering. Det finns därför skäl att överväga om den informationsskyldighet som idag gäller för arbetsgivare även skulle kunna åläggas andra aktörer, till exempel sådana som tillhandahåller varor och tjänster.

Det stora antalet anmälningar från romer som inte prövats i domstol synliggör behovet av att utveckla metoder för andra lämpliga åtgärder än rättsprocesser. För DO finns det skäl att i särskild ordning se över och pröva nya arbetsformer och metoder som på sikt kan bidra till att fler får upprättelse. Grunden för det ges i lagen (2008:586) om Diskrimineringsombudsmannen där det anges att DO ska verka för att diskriminering inte förekommer på några områden av samhällslivet samt även i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.

Analysen i rapporten pekar på behovet av att fler aktörer bör vidta åtgärder för att bedriva ett mer systematiskt arbete med att identifiera och synliggöra diskriminering och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. En viktig uppgift för DO är att ge råd och stöd i fråga om de rättsliga och kunskapsmässiga förutsättningar som krävs för att relevanta aktörer ska kunna ta ansvar i arbetet med att säkerställa romers rättigheter.

DO avser att agera på ett generellt plan genom att vara en pådrivande kraft och kunskapsbas för andra myndigheter i deras arbete med att inom sina verksamhetsområden motverka diskriminering och främja tillgång till mänskliga rättigheter, något som faller inom den vidare ram som ges i lagen (2008:586) om Diskrimineringsombudsmannen.

Individuella kränkningar och diskriminerande strukturer

Ett arbete som syftar till att reellt bryta mot de samhälleliga processer vilka sammantaget bidrar till marginaliseringen av romer bidrar till att förverkliga DOs vision och mål om en samhällsförändring i riktning mot allas lika värde och rättigheter.

En förutsättning för en samhällsutveckling i riktning mot denna vision är, vid sidan av en genomgång av juridiken som verktyg, också en analys av bakomliggande hinder och om dessa strukturers samband med diskriminering av romer. En sådan analys bidrar till att synliggöra de allvarliga kränkningar som romer utsätts för och som påverkar romers möjligheter att hävda och åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Med andra ord är uppgiften att synliggöra och analysera hur principen om allas lika värde och rättigheter kränks genom den fortgående diskrimineringen av romer.

En viktig källa till kunskap om sambanden mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer är de cirka 230 anmälningar från romer som inkommit till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och DO åren 2004–2010. En annan källa till kunskap utgör de erfarenheter som genom åren dragits i dialogen mellan myndigheten och romer. Den kunskap som går att finna i forskning och internationella rön är också viktig i sammanhanget och bidrar till att fördjupa kunskapen om sambanden mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer. Sammantaget ger dessa källor goda förutsättningar för en analys av romers livsvillkor i Sverige och vilka strukturella hinder som finns vad gäller romers tillgång till mänskliga rättigheter.

Anmälningarna om diskriminering från romer rör vardagliga situationer som till exempel att handla mat i butik, besöka restaurang eller åka buss. Som framgår av föregående kapitel kommer majoriteten av anmälningarna från romska kvinnor som uppger att de utsätts för diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster.

Romer anmäler även diskriminering på bostadsmarknaden. Anmälningarna handlar om tillgång till bostad och villkor för boende. Bemötande och behandling inom socialtjänsten är ett annat område som romer anmäler. Ett inte obetydligt antal anmälningar rör omhändertaganden av barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och andra angränsande frågor.

Även om antalet anmälningar vad gäller diskriminering inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden är begränsat utgör de rättsfall som finns på området, i kombination med erfarenheter som framkommer i myndighetens dialog med romer, en grund för att identifiera individuella kränkningar och diskriminerande strukturer.

Offentliga platser

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering fastslår rättigheten att kunna röra sig fritt i offentliga miljöer och sammanhang. I artikel 5 återfinns rättigheten att utan åtskillnad på grund av till exempel etnisk tillhörighet få tillträde till alla platser och serviceinrättningar som är avsedda för allmänheten, såsom samfärdsmedel, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker.

Den svenska diskrimineringslagen (2008:567) förbjuder diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster. Förbudet innebär att det i princip är otillåtet att tillämpa olika villkor som på något sätt har samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

Det strider även mot diskrimineringsförbudet att av skäl som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna bemöta någon ogynnsamt eller ställa mindre förmånliga villkor för inträde i till exempel restauranger, nöjeslokaler eller butiker.

Det hundratalet anmälningarna, de fyra domarna och de tretton förlikningarna som rör diskriminering vid tillhandahållande av varor och tjänster visar på hur framförallt romska kvinnor kan bli utsatta i sin vardag och i vilka sammanhang som romska kvinnor upplever att deras möjligheter att röra sig fritt på offentliga platser inskränks.

Sverige har fått kritik av FN för att romer alltför utsätts för diskriminering på offentliga platser och påtalat att Sverige bör vidta kraftfulla åtgärder för att komma åt den utbredda diskrimineringen av romer.²⁹

De kränkningar på offentliga platser som romer utsätts för är ett återkommande tema i DOs arbete med anmälningar och i dialogen med romer. Många romer uppger att de kontrolleras, trakasseras och nekas att handla i butiker, vilket ofta sker med hänvisning till negativa föreställningar om romer som grupp. Romer får höra gliringar, tillmälen och blir kränkta inför andra kunder.

Generella förbud mot till exempel stora kläder eller kjolar drabbar typiskt sett romska kvinnor och är ett exempel på situationer där diskrimineringsgrunderna kön och etnisk tillhörighet samverkar. Romer nekas också tillträde till och tjänster på restauranger, hotell och campingplatser. Vidare upplever romer diskriminering när de vill utnyttja samfärdsmedel. Det är påtagligt att kränkningar i offentliga sammanhang är en del av romers, särskilt romska kvinnors, vardag.

DO kan konstatera att en för majoritetsbefolkningen ganska oproblematiserad handling, som att gå och köpa mat i en affär, förefaller vara en psykisk påfrestning för många romska kvinnor och barn. Anmälningarna, domarna och förlikningarna synliggör att det inte är ovanligt att romska barn är med och ser när mödrar blir utsatta för den här typen av kränkningar. Det kan inte uteslutas att dessa kränkningar påverkar romska barns inställning till och vilja att hävda sin romska identitet. Det kan inte heller uteslutas att romska barns tillit till det samhälle som de lever i påverkas av kränkningar på offentliga platser.

Kränkningar av romer på offentliga platser synliggör en historisk kontinuitet vad gäller omgivningens förhållningssätt till romer. Staten och majoritetssamhället har genom historien präglats av negativa föreställningar och förhållningssätt till romer och

29 Sammanfattande kommentarer från Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD), (2008), "Behandling av båda parternas rapporter angivna enligt artikel 9 i konventionen, punkt 18", 73:e mötet, 28-15 augusti 2008. CERD/C/SWE/CO/18.

gett upphov till seglivade stereotyper om romer som grupp. Den direkt diskriminerande lagstiftningen mot romer är idag borta i Sverige men negativa förhållningsätt och föreställningar, så kallad antiziganism, påverkar alltjämt romers livsvillkor.

Den vanligt förekommande diskrimineringen av romer på offentliga platser i samband med tillhandahållande av varor och tjänster är uttryck för en utbredd antiziganism och kränkningarna inverkar på romers förtroende för majoritetssamhället men också villkoren för att utveckla och hävda sin romska identitet.

Brottsförebyggande rådet (Brå) särredovisar för första gången hatbrott riktade mot romer i 2008 års hatbrottsstatistik. Under 2008 identifierades cirka 180 anmälningar som bedömdes innehålla ett huvudbrott med "antiromskt" motiv. Under år 2009 identifierades cirka 120 anmälningar som bedömdes innehålla ett huvudbrott med "antiromskt" motiv, vilket är en nedgång från föregående år med cirka 60 anmälningar. Olaga hot och ofredande stod för 44 procent av alla hatbrott som riktas mot romer år 2009. Våldsbrott (10 procent) och ärekränkning (12 procent) är de därefter vanligaste brottskategoriseringarna. Typiskt för hatbrott riktade mot romer är, enligt Brå, brottet olaga diskriminering (19 procent).³⁰ Brottstyperna hets mot folkgrupp (5 procent), övriga brott (2 procent) samt skadegörelse (3 procent) är mindre vanligt förekommande jämfört med andra hatbrottsmotiv.

I jämförelse med föregående år ökade brottskategorierna olaga diskriminering och hets mot folkgrupp (från 11 procent till 19 procent respektive från 5 procent till 10 procent). Enligt Brås sammanställning sker den största andelen (38 procent) av de rasistiska brotten riktade mot romer ofta på allmänna platser i alltifrån butiker till tvättstugor. Vart fjärde hatbrott sker i nära anslutning till den utsattes hem, vilket enligt Brå är en hög andel i jämförelse med övriga hatbrottsmotiv.

30 Bestämmelsen om olaga diskriminering återfinns i brottsbalken, 16 kap. 9 § och innehåller förbud mot vissa former av diskriminering i näringsverksamhet med mera.

Statistiken från Brå vad gäller hatbrott riktade mot romer är inte könsuppdelad varför det inte går att dra några slutsatser vad gäller romska kvinnors eller mäns utsatthet.³¹

Den antiziganism som romer möter i offentliga sammanhang aktualiserar frågan om Sverige har vidtagit tillräckliga åtgärder för att ge verksamt skydd mot diskriminerande handlingar på så sätt som föreskrivs i många internationella konventioner.³²

Ett återkommande tema i DOs dialog med romer handlar om behovet att utveckla strategier för att överleva i en fientlig omgivning och härbärgera kränkningar som de möter på offentliga platser.

Många romer har lyft fram frågor om vad föräldraskap innebär i ett samhälle där diskriminering är en del av vardagen. Det förefaller som att den seglivade och vanligt förekommande antiziganismen, eller den öppna diskrimineringen, som kränkningar på offentliga platser innebär, kräver medvetna val och strategier som inte alltid är lätta för enskilda föräldrar eller barn att hantera. I sammanhanget finns det skäl att lyfta fram barnkonventionens artikel 2 som ålägger stater att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars ställning.

Den diskriminerande struktur som antiziganismen alltjämt utgör, påverkar romers vardag och villkor för att leva det liv som romer själva önskar. Antiziganismen begränsar tillgång till rättigheter inom samhällsområden som bostad, socialtjänst och utbildning.

31 Brottsförebyggande rådet (2009), "Hatbrott 2009 - Statistik över polisanmälningar där det i motivbilden ingår etnisk bakgrund, religiös tro, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck", Rapport 2010:12, sidan 40 ff.

32 Se artikel 6 i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965), artikel 26 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966), artikel 2 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979) och artikel 2 i FN:s konvention om barnets rättigheter (1989).

Bostadsmarknad

Diskriminering på bostadsmarknaden är ett stort och komplext problem för många romer. Att romer ofta är hänvisade till segregerade och socialt utsatta bostadsområden och att romers möjligheter att välja bostad är mycket begränsade, konstaterades redan i rapporten "Diskriminering av romer i Sverige" (2004). Som framgår av domar som rör diskriminering av romer på bostadsmarknaden motiverar hyresvärdar särbehandlingen av romer med andra hyresgästers negativa föreställningar om att romer anses vara icke önskvärda som hyresgäster och som grannar.

Antiziganistiska förhållningssätt mot och diskriminering av romer, som förekommer på offentliga platser vid tillhandahållande av varor och tjänster, återfinns således även på bostadsmarknaden. Det synliggör hur antiziganismen med rasistiska förhållningssätt alltjämt är en del av många romers vardag. Det finns skäl att reflektera över om Sverige vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka diskriminering på bostadsmarknaden och härigenom säkerställer rätten till bostad.

Genom diskrimineringslagen (2008:567) tillförsäkras individen tillgång till bostad utan diskriminering. Skyddet är knutet till individen och om denne diskrimineras är det möjligt att utkräva diskrimineringsersättning. Med bostäder avses alla sorters bostäder som hyresrätter, andrahandsuthyrning, bostadsrätt och egnahem. Diskrimineringskyddet omfattar situationer och frågor som både bostadsinnehavare och bostadssökande berörs av.

Rätten till bostad är fastslagen i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, se bland annat FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den Europeiska sociala stadgan. Gemensamt för dessa är att de föreskriver en rätt vad gäller tillgång till en lämplig bostad. Lämplig bostad handlar inte enbart om tak över huvudet, utan innefattar även ett säkert, värdigt och ändamålsenligt boende. Med det avses bland annat att man ska ha ett visst besittningsskydd och inte riskera att bli vräkt på godtyckliga grunder.

Stater ska vidta åtgärder som motverkar trakasserier eller att de boende utsätts för andra hot i sin bostad. Bostaden ska vidare vara utrustad med grundläggande bekvämligheter, boendekostnaderna ska vara rimliga i förhållande till den generella inkomstnivån i landet och staten bör ha system för ekonomiskt stöd till personer som inte kan betala sin boendekostnad.³³

Den FN-kommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har framhållit att stater ska vidta skyndsamma åtgärder för att motverka diskriminering av romer på bostadsmarknaden. Stater uppmanas att tillsammans med romska företrädare utveckla policys och projekt för att motverka att romer segregeras på bostadsmarknaden. Vidare framhålls vikten av åtgärder mot kommunala och privata fastighetsägare som diskriminerar.³⁴

Europarådets kommitté för sociala rättigheter som övervakar efterlevnaden av den Europeiska sociala stadgan har uttalat sig i liknande termer och betonat att särskild hänsyn ska tas till utsatta grupper. Kommittén har vidare poängterat att en stat som inte vidtar riktade åtgärder för att garantera att alla, inklusive romer, har lika tillgång till sina rättigheter på bostadsmarknaden bryter mot diskrimineringsförbudet så som det kommer till uttryck i den Europeiska sociala stadgan.³⁵

33 Se särskilt artikel 11 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966) och hur denna artikel ska tolkas i Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1991), "The right to adequate housing (Article 11 (1))", General Comment No 4, 13 December 1991; artikel 5 e i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965) och hur denna artikel ska tolkas se Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), (2000), "Discrimination against Roma", General recommendation No 27, 16 August 2000 samt artikel 13 i den reviderade Europeiska sociala stadgan och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, beslut 18 oktober 2006 i klagomål nr 31/2005, European Roma Rights Center mot Bulgarien.

34 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), (2000), "Discrimination against Roma", General recommendation No 27, 16 August 2000.

35 Europeiska kommittén för sociala rättigheter, beslut 18 oktober 2006 i klagomål nr 31/2005, European Roma Rights Center mot Bulgarien, para 40-42.

De cirka 45 anmälningarna, de två domarna och de tre förlikningarna som rör diskriminering på bostadsmarknaden i Sverige visar att romers möjligheter att på lika villkor få tillgång till en bostad eller att utifrån de egna behoven välja bostad ofta är begränsade. Därtill lever många romer i en socialt utsatt situation, vilket till exempel innebär att romer kan ha svårt att leva upp till hyresvärdars kriterier för att få hyra bostad. Den socioekonomiska situationen är en bidragande orsak till att romer många gånger är hänvisade till att kommunernas socialtjänst står för kontraktet eller på andra sätt bistår romer i att finna en bostad. Det här påverkar romers besittningsskydd till bostad men även möjlighet att göra boendekarriär.

Romers villkor på bostadsmarknaden bestäms således av olika faktorer på såväl individuell som strukturell nivå, vilka sammantaget bidrar till att romer inte kan sägas ha tillgång till rätten till bostad på lika villkor. Hinder vad gäller tillgång till bostad hänger samman med diskriminerande strukturer inom andra samhällsområden, till exempel inom utbildningsväsendet och arbetsmarknad och som är en del av de bakomliggande orsakerna till romers sociala situation. Det är tydligt att det finns behov av att utveckla kunskap om de samhälleliga processer som sammantaget bidrar till att romer som grupp missgynnas på bostadsmarknaden.

Anmälningarna, domarna och förlikningarna synliggör även att romer för att kunna åtnjuta rätten till bostad och undvika hyresvärdars negativa förhållningssätt till och föreställningar om romer, döljer och tonar ner sin romska identitet.³⁶ Som framgår av föregående avsnitt är ett återkommande tema i dialogen med romer de överlevnadsstrategier som utvecklas för att undgå diskriminering och antiziganism.

Romers erfarenheter av diskriminering på bostadsmarknaden och romers känsla av att leva i en fientlig omgivning och boendemiljö påverkar romers identitet och vilja att vara öppna med sin romska tillhörighet. Anmälningar från romer synliggör missförhållanden

36 Se till exempel Hovrättens för Västra Sverige dom 2009-01-16 i mål nr T 3501-08.

som otrygghet i boendet, förekomsten av namnlistor och upprop bland grannar mot att romska familjer ska flytta in eller som en reaktion på upplevda störningar. Anmälningarna handlar också om trångboddhet, låg standard och sanitära brister i hyresbostäder.

I rapporten "Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden" konstaterade Ombudsmannen mot etnisk diskriminering att romer är en av de minoriteter som har svårt att etablera sig på den svenska bostadsmarknaden och att de segregerade bostadsområdena i Sverige har det gemensamt att många romer lever där. Rapportens forskningsgenomgång ger stöd för att diskriminering är ett omfattande problem på bostadsmarknaden och att diskriminering bidrar till att skapa och vidmakthålla segregationen i Sverige. Hyresmarknadens förmedlingssystem och uthyrningskriterier identifierades som viktiga faktorer vad gäller samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer och diskrimineringens roll i upprätthållandet av segregationen.³⁷

De uthyrningskriterier och förmedlingssystem som finns på bostadsmarknaden är enligt rapporten tydliga exempel på diskriminerande strukturer som påverkar rätten till bostad. En slutsats i rapporten är att utformningen av systemen, liksom otydlighet och begränsad insyn i systemen, bidrar till segregation på bostadsmarknaden genom att bristen på transparens ger utrymme för godtyckliga bedömningar och diskriminering.

Genomgången av anmälningar som rör diskriminering av romer på bostadsmarknaden visar att anmälningar riktar sig mot såväl kommunala som privata aktörer på bostadsmarknaden.

Även om förhållandena inte är lika tydliga inom boendeformer som bostadsrätt och egna hem förtjänar det att uppmärksammas att det vid köp och försäljning av bostäder förekommer strukturella hinder som påverkar möjligheterna till boendekarriärer. Ett exempel på identifierade hinder som påverkar romers möjligheter

37 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), "Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden - en rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden", sidan 49.

att få tillgång till bostad är diskriminering i samband med att man söker medlemskap i bostadsrättsföreningar. Även de ekonomiska förutsättningarna för att få lån och bankernas vilja och benägenhet att låna ut pengar utgör enligt många romer hinder.

Anmälningar vittnar också om diskriminering i samband med köp av bostadsrättslägenheter, vilket bekräftas i en studie genomförd av Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet. Efter genomförda praktikprovningar av mäklares bemötande dras i studien slutsatsen att romer är en systematiskt diskriminerad grupp vid bostadsvisningar.³⁸

Sverige har fått internationell kritik från bland annat Europarådet och ECRI för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa rätten till bostad.³⁹ Den sammantagna bilden av romers villkor på bostadsmarknaden är allvarlig och det finns skäl att reflektera över om Sverige vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätten till bostad ska vara tillgänglig för alla utan diskriminering. Internationella konventioner på området föreskriver tydligt att även frånvaron av åtgärder kan ses som uttryck för diskriminering och att en viktig förutsättning för att skyddet mot diskriminering ska kunna förverkligas är att de som riskerar att utsätts för diskriminering ska vara delaktiga i policyutvecklingen på bostadsområdet.⁴⁰

DO kan konstatera att diskrimineringen av romer på bostadsmarknaden är komplex och får konsekvenser för romers

38 Irene Molina m.fl. (2010), "Uthyrares och fastighetsmäklares bemötande av kunder ur ett diskrimineringsperspektiv", Uppsala.

39 Gil-Robles, Alvaro (2004), "Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Sweden 21-23 April 2004", Strasbourg 2004; European Commission against Racism and Intolerance (2005), "Third Report on Sweden", Adopted on 17 December 2004, Strasbourg.

40 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1991), "The right to adequate housing (Article 11 (1))", Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1991), "The right to adequate housing (Article 11 (1))", General Comment No 4, 13 December 1991; Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), (2000), "Discrimination against Roma", General recommendation No 27, 16 August 2000; Europeiska kommittén för sociala rättigheter, beslut 7 december 2005 i klagomål nr 15/2003, European Roma Rights Center mot Grekland, para 29.

möjligheter att delta i samhället på lika villkor. Det är allvarligt med tanke på att det utan en stadigvarande bostad, eller ett besittningsskydd till bostad, många gånger är svårt eller omöjligt att ta makten över de egna livsvillkoren. Diskriminering på bostadsmarknaden kan även utgöra hinder för romska barns möjligheter att få tillgång till kontinuerlig skolgång och på så sätt påverkas romers tillgång till utbildning. Relationen mellan rättigheter som bostad och utbildning är ett tydligt exempel på hur kedjeeffekter av strukturell diskriminering uppstår och bidrar till att många romer befinner sig i en marginaliserad position i samhället.

Diskriminering av romer på bostadsmarknaden bör ses mot en historisk bakgrund, där staten genom lagstiftning och tillämpning av denna på olika sätt och i olika skeden förbjudit och försvårat romers möjligheter till fast bosättning.

Romers erfarenheter av diskriminering idag visar att denna historia har en dagsaktuell spegelbild. Det är uppenbart att frågor som rör rätten till bostad alltjämt är komplexa och att det finns en historisk kontinuitet vad gäller strukturella hinder som sammantaget begränsar romers rätt till bostad på lika villkor och därmed vidmakthåller marginaliseringen av romer som grupp.

Socialtjänst

Cirka 45 anmälningar från romer, ungefär 20 procent, rör diskriminering inom socialtjänsten. Andelen anmälningar inom socialtjänsten är lika stor som andelen anmälningar om diskriminering på bostadsmarknaden. I Sverige är kunskapsluckorna stora vad gäller diskriminering inom socialtjänst eftersom forskning på detta fält i stort saknas. Den följande analysen vad gäller samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer är med nödvändighet därför än mer tentativ än vad som gäller för de övriga avsnitten.⁴¹

41 Eliassi, Barzoo (2006), "Diskriminerande föreställningar inom socialtjänsten" i "Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder", red. Massoud Kamali, sidan 215-294.

Romers anmälningar om diskriminering inom socialtjänsten rör handläggning och bemötande i samband med att romer söker stöd för att få bostad eller ekonomiskt stöd för uppehälle. Andra anmälningar gäller att socialtjänsten ställer villkor som anmälaren menar är svåra att uppfylla eller rent av irrelevanta vid bedömning av om ekonomiskt stöd ska beviljas. Ett exempel på detta är en anmälan som rör att socialtjänsten ställer upp villkor om att anmälaren ska genomgå drogtest och uppvisa utdrag från belastningsregistret för att få ekonomiskt stöd.

Ett växande antal anmälningar från romer gäller omhändertaganden av barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och att barn som omhändertagits placeras i icke-romska miljöer. En anmälan rör en kommun som använde IQ-test som en del av grunden för beslut om att omhänderta ett romskt barn enligt LVU. En annan anmälan rör en romsk familj som upplever att den inte har fått stöd av socialtjänsten i sin bostadssituation och anmäler att socialtjänsten framhåller att barnen kan omhändertas om inte familjens bostadssituation får en förändring. Andra problem som aktualiseras i anmälningarna handlar om att skolor och hälso- och sjukvård anmäler till socialtjänst att förhållandena i romska familjer bör utredas. En av anmälningarna riktar sig mot en kommun för att socialtjänsten har en särskild romaenhet dit romer hänvisas när de till exempel söker ekonomiskt stöd eller stöd för att finna en bostad.

Diskrimineringslagen (2008:567) förbjuder diskriminering ifråga om verksamhet inom socialtjänsten. Förbudet omfattar beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, sådant som information, rådgivning och uppsökande verksamhet. Vidare omfattas underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder som faktiskt handlande och trakasserande bemötande. Förbudet mot diskriminering avser också osakliga skillnader i stöd eller andra åtgärder.

Hittills har ingen anmälan om diskriminering av romer inom socialtjänsten blivit föremål för rättslig prövning. Anmälningar har framförallt avslutats efter utredning med hänvisning till att bevisningen inte varit tillräcklig vad gäller sambandet mellan en händelse och en persons etniska tillhörighet. Ett tiotal anmälningar rörande socialtjänsten är idag under utredning.

Genomgången av anmälningarna synliggör emellertid strukturer inom socialtjänsten som kan bidra till att romer inte har tillgång till socialtjänstens verksamhet på lika villkor som majoritetsbefolkningen. Det är påtagligt att det ofta saknas kunskap och förståelse inom socialtjänsten för att romer är en marginaliserad grupp och att romer alltför diskrimineras inom många samhällsområden.

Internationella konventioner på området föreskriver att stater har ansvar att stödja invånare med råd och ekonomiskt bistånd och andra grundläggande behov som till exempel bostad.⁴² Det framhålls att de individer som är beroende av välfärdstjänsterna i möjligaste mån ska vara delaktiga i beslut som rör dem. Det är dessutom tydligt att insatser som omhändertaganden av barn ska vara en sista åtgärd, som bara kan vidtas när alla andra medel är uttömda och att ett omhändertagande ska ske utifrån en bedömning av barnets bästa.

Vad gäller omhändertaganden av barn är Europadomstolen särskilt tydlig med att det ska krävas starka skäl och att situationen inte ska gå att lösa på andra sätt.

En annan viktig slutsats är att hela proceduren ska ha lagstöd, vara fri från diskriminering och nödvändig för barnets bästa. Om barnen tvångsomhändertas och placeras utanför familjen har de utifrån vad konventionerna föreskriver rätt till sin kultur, sin identitet och sitt språk.

Omhändertaganden ska ses som en tillfällig åtgärd och upphöra så fort omständigheterna så tillåter. Det långsiktiga målet ska vara återförening. Möjligheterna till sådan återförening kan väsentligt försämrats om barnet inte tillåts träffa sina föräldrar eller placeras långt ifrån föräldrarnas hem.⁴³

42 Se till exempel den reviderade sociala stadgans artikel 14, 16 och 17, European Committee of Social rights (ECSR), (2008), "Digest of the Case Law of the European Committee of Social rights 1 September 2008", kommentar till artikel 14, 16 och 17, se även FN:s "General Comment No 18. /E/C.12/GC/18 Februari 2006", punkt 1.

43 Se Europadomstolens dom 2006-10-26 i målet Wallowa och Walla mot Tjeckien. Tjeckien fälldes för brott mot artikel 8, rätt till skydd för privat- och familjeliv, samt Europadomstolens dom 1998-03-14 i målet Olsson mot Sverige. Sverige fälldes för brott mot artikel 8, rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Frågan om tvångsomhändertaganden av romska barn har lyfts fram av romska organisationer i flera europeiska länder. Många romer i Sverige har under en lång tid uttryckt oro för att romska barn omhändertas oftare än andra barn och att romska barn placeras i icke-romska miljöer, vilket innebär att romska barns identitet inte främjas eller utvecklas.

En studie av European Roma Rights Center (ERRC) visar på nödvändigheten av en analys av samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer vad gäller omhändertaganden av romska barn i Ungern. ERRC konstaterar att romska barn är överrepresenterade när det gäller omhändertagande för vård på institutioner. Undersökningen visar att 58 procent av de barn som placerats för vård på institutioner är romer. Det finns inga säkra uppgifter om antalet romer i Ungern men det finns skattningar som visar att cirka 13 procent av Ungerns invånare är romer. Undersökningen pekar på att romers socioekonomiska villkor i samhället utgjorde en avgörande grund för omhändertagandena. Få insatser inom socialtjänsten i Ungern hade enligt ERRC bidragit till att skapa ekonomiska förutsättningar för romska familjer eller gett annat stöd för att förbättra barnens villkor.⁴⁴

I Sverige har Rådet för romska frågor, som var ett rådgivande organ till regeringen, diskuterat frågor om diskriminering inom socialtjänsten och romer uttryckte i rådet oro för att antalet omhändertaganden av romska barn hade ökat och att romska barn tvångsomhändertas i större utsträckning än andra barn. Socialstyrelsen genomförde därför år 2006 en studie av situationen. En av slutsatserna i studien var att Socialstyrelsen inte ansåg sig kunna visa att någon ökning skett av omhändertaganden av romska barn. Socialstyrelsen hänvisade till att underlaget var för litet och att undersökningsperioden var för kort. Antalet romska barn som omhändertagits tycktes dock vara större jämfört med majoritetsbefolkningen. Socialstyrelsen menade att det saknades tillförlitligt underlag för att dra alltför stora slutsatser.

44 European Roma Rights Center (2007), "Dis-Interest of the Child. Romani Children in the Hungarian Child Protection System".

Socialstyrelsen pekade i studien på att socialtjänsten hade bristande kunskap om vad det innebär att romer i Sverige är en nationell minoritet.

Den romska referensgrupp som knöts till Socialstyrelsens studie ställde sig inte bakom studiens resultat och menade att rapporten skrivits ur ett icke-romskt perspektiv och att resultaten inte stämmer med romers erfarenheter. Den romska referensgruppen menade att det finns ett stort mörkertal och att socialtjänstens ingripanden sker på felaktiga grunder och att missförhållandena har samband med negativa föreställningar om romer. Vidare betonade referensgruppen att romer saknar påverkansmöjligheter och inte är delaktiga i de processer som leder till omhändertaganden av barn. En huvudinvändning från referensgruppen mot Socialstyrelsens rapport var att frånvaron av ett romskt perspektiv påverkade rapportens slutsatser.⁴⁵

Vid kontakter med myndigheter som socialtjänsten befinner sig alla människor i ett beroendeförhållande och särskilt tydlig blir denna relation i samband med olika former av maktutövning. Relationen påverkas därtill även av det ojämlika förhållandet som alltid råder mellan majoritet och minoritet. Anmälningar från romer som rör diskriminering inom socialtjänsten synliggör att romer upplever att socialtjänstens negativa förhållningssätt och diskriminerande tillämpning av regelsystem och rutiner utgör utgångspunkten för relationen och att möjligheterna till delaktighet är begränsade.

De historiska erfarenheter som många romer lever med vad gäller övergrepp med stöd av lagstiftning rörande sterilisering och tvångsomhändertagande av romska barn påverkar romers relation till socialtjänsten. Övergrepp inom ramen för steriliseringslagstiftningen och frågor om tvångsomhändertaganden av romska barn bör ses i ljuset av den assimileringspolitik som fördes mot minoriteters levnadssätt, kultur och språk.

I DOs verksamhet är det tydligt att de historiska övergreppen påverkar romers tillgång till rättigheter idag. En ökad kunskap om komplexiteten, och hur olika faktorer bidrar till och vidmakthåller marginaliseringen av romer, kan på sikt bidra till förändringsprocesser.

45 Socialstyrelsen (2006), "Omhändertaganden av romska barn".

Utbildning

Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har alla rätt till utbildning och flera internationella konventioner på området ser rätten till utbildning som ett viktigt led i förverkligandet av andra mänskliga rättigheter.⁴⁶ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uttrycker detta genom att poängtera att rätten till utbildning är både en rättighet i sig och en nödvändig förutsättning för att andra rättigheter ska kunna genomföras och få en reell innebörd. Att säkerställa rätten till utbildning är, enligt kommittén, avgörande för att ekonomiskt och socialt marginaliserade grupper ska få möjlighet att ta sig ur fattigdom och kunna vara delaktiga i samhällslivet.⁴⁷ Det är tydligt att den internationella rätten understryker att det är först när människor har kunskap om sina rättigheter och kan försörja sig, som egenmakt och självbestämmande kan få reell innebörd.

FN och Europarådet menar att diskriminering inom utbildningsväsendet är ett så allvarligt hinder för de mänskliga rättigheternas förverkligande att de har utformat särskilda bestämmelser som förbjuder otillåten särbehandling i skolan.⁴⁸ Den grundläggande rätten till utbildning har i Europarådets minoritetskonventioner förstärkts och syftar till att ytterligare förstärka förutsättningarna för jämlikhet mellan de som tillhör nationella minoriteter och de som tillhör majoriteten.⁴⁹ Hit hör

46 Se artikel 13 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artiklarna 28 och 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter, artiklarna 1 och 17 i Europeiska sociala stadgan, artikel 15 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och artikel 7 i Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

47 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1999), The right to education (Art 13), General Comment No. 13, 8 December 1999. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "General Comment No. 13.

48 Se till exempel FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979) och UNESCO:s konvention om förbud mot diskriminering i utbildning (1960).

49 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

bland annat bestämmelser om att stater ska vidta åtgärder som uppmuntrar kunskaper om nationella minoriteters historia, traditioner, språk och kultur i befintliga utbildningsinstitutioner, att nationella minoriteter har rätt att utveckla och bevara sitt modersmål, att vidta åtgärder som främjar möjligheterna att inrätta och sköta egna utbildningsinstitutioner och att vidta åtgärder till lärarutbildning i och på minoritetsspråket.

Diskrimineringslagen (2008:567) föreskriver att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (1985:1100) inte får diskriminera eller trakassera barn eller någon elev som deltar i eller söker sig till verksamheten. Utbildningsanordnare åläggs att aktivt främja alla elevers lika rättigheter och att förebygga och förhindra trakasserier.

Antalet anmälningar från romer om diskriminering inom utbildningsväsendet är litet. Anmälningarna är således alltför få för att kunna dra slutsatser vad gäller diskriminering inom till exempel grundskolan. En anmälan som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering utrett och tagit ställning att driva rättsligt, belyser dock vilka uttryck som diskriminering kan ta sig för romer inom utbildningsväsendet (se sid. 17).

FN och Europarådet har framfört kritik mot Sverige som handlar om att staten inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa rätten till utbildning. Det kan konstateras att behovet av förändringar inom utbildningsområdet är stort. Vidare är det viktigt att skyndsamma åtgärder vidtas för att undanröja hinder på såväl strukturell som individuell nivå som begränsar romers tillgång till utbildning på lika villkor. De internationella övervakningskommittéerna har efterlyst konkreta och skyndsamma åtgärder som innebär en reell förbättring av romska barns villkor i skolan.

Den långvariga diskriminering och utestängning från skolväsendet som romer utsatts för genom historien har bidragit till att många romer befinner sig i en socialt utsatt situation, vilket också hänger samman med romers ojämlika ställning på arbetsmarknaden och inom utbildningsväsendet. Romska barns villkor inom utbildningsväsendet i Sverige har sin motsvarighet i andra europeiska länder och ett fall som rönt stor uppmärksamhet är målet DH med

fler mot Tjeckien där Europadomstolen fällde Tjeckien för indirekt diskriminering av romska barn. I målet var det enligt domstolen klarlagt att romer fick sämre utbildning än övriga befolkningen och att oproportionerligt många romska barn gick i särskola.⁵⁰

En avhandling undersöker hur relationen mellan den romska minoriteten och majoritetssamhällets skola gestaltat sig i Sverige sedan mitten av 1900-talet fram till idag. Avhandlingen är baserad på intervjuer med romer om deras skolgång och visar att öppet rasistiska föreställningar om romer som grupp har präglat de intervjuades skolgång och bidragit till en ovilja mot skolan som institution. Flera utvecklingslinjer pekas ut i relationen mellan romer och skola, bland annat hur skolan klandrat romer och romsk kultur för att vara en bidragande orsak till romska barns bristande skolgång. En slutsats i avhandlingen är att diskrimineringen som romer utsatts för har fått långtgående konsekvenser och att diskrimineringen leder till fortsatt marginalisering.⁵¹

Romers villkor inom utbildningsväsendet har länge betraktats och betraktas ofta allttjämt som en fråga om skolplikt. Romska barns frånvaro i skolan har förklarats utifrån majoritetssamhällets uppfattningar om kulturella förhållanden inom den romska gruppen. Ett ensidigt framhållande av skolplikten som åtgärd för att motverka diskriminerande strukturer inom utbildningsväsendet bör istället ses som en konsekvens av majoritetssamhällets okunskap och ovilja att se samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer.

För att säkerställa rätten till utbildning krävs ett systematiskt arbete för att synliggöra och motverka diskriminering av romer i varje utbildningssituation. Det krävs även generella åtgärder av ansvariga aktörer i syfte att bryta mot de processer inom utbildningsväsendet som tycks prägla romers villkor och möjligheter att åtnjuta rätten till utbildning. Det förutsätter en granskning av innehållet i läroböcker

50 Europadomstolens dom 2007-11-13 i målet D.H. med fler mot Tjeckien.

51 Rodell Olgac, Christina (2005), "Den romska minoriteten i majoritetssamhällets skola - Från hot till möjlighet".

och annat undervisningsmaterial för att garantera att de inte förmedlar stereotypa och kränkande bilder och texter om minoriteter och deras levnadsförhållanden.

Lika viktigt är att i ordinarie undervisningssammanhang motverka diskriminering och att undervisningen förmår synliggöra minoriteters kultur, historia och språk. Det handlar med andra ord om att utbildningsväsendet ska säkerställa barns rätt att utvecklas enligt sin fulla förmåga och det innebär en ovillkorlig rätt till undervisning i alla ämnen, att undervisningen ska uppmuntra till kritiskt tänkande och förmedla respekt för alla människors lika värde och rättigheter.

Kunskapsutveckling

Analysen visar att det krävs åtgärder för att flytta fram positionerna i arbetet mot diskriminering. Det är nödvändigt att utveckla kunskap om samband som finns mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer, om diskrimineringens roll vad gäller tillgång till de mänskliga rättigheterna och de samhällliga processer som påverkar romers möjligheter att delta i samhället på lika villkor.

Regler och normer har genom historien på olika sätt begränsat och hindrat romer från att komma i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Romers livsvillkor idag påverkas av diskriminering och den alltjämt pågående och inte på allvar ifrågasatta diskrimineringen påverkar romers tillgång till mänskliga rättigheter. Den diskriminering och de strukturella hinder som antiziganism utgör inom ett samhällsområde påverkar tillgång till rättigheter inom andra områden och får övergripande samhällliga konsekvenser. Diskriminering av romer på bostadsmarknaden påverkar romska barns möjligheter till kontinuerlig skolgång, vilket påverkar romska barns möjligheter att få en utbildning på lika villkor, vilket i sin tur påverkar möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden. Därtill utsätts romer för diskriminering inom utbildningsväsendet och arbetsmarknaden. Diskrimineringen av romer påverkar romers förtroende för och tillit till samhället och benägenhet att hävda sina rättigheter.

Det är tydligt att antiziganismen måste relateras till bakomliggande strukturer i vardagslivets olika delar, en diskriminering som är vanligt förekommande och en del av många romers vardag. Ett förnekande av diskrimineringens historiska dimensioner och effekter för tillgång till rättigheter idag och ansvariga aktörers underlåtenhet att vidta åtgärder mot diskriminering är starkt bidragande orsaker till varför romer alltjämt är marginaliserade som grupp.

Diskrimineringen påverkar romers självbild, benägenhet att hävda sina rättigheter och villkoren för jämbördigt deltagande i beslutsprocesser inom livets olika delar. Diskriminering påverkar romers förutsättningar att delta i samhället på lika villkor och på så sätt påverkas romers förutsättningar till jämlika levnadsförhållanden med majoritetsbefolkningen. Det är uppenbart att kunskapen om romers livsvillkor alltjämt är otillräcklig och därför inte avspeglas i samhällets förhållningssätt gentemot romer och när åtgärder vidtas. Behovet av samhällelig kunskapsutveckling med ett rättighetsperspektiv som vägledande för strategier för framtiden är alltjämt stort.

Sammanfattning och överväganden

Sverige har sedan 2003 en lagstiftning som på bred front förbjuder etnisk diskriminering och ger möjligheter för den som drabbas att hävda rätten till ickediskriminering. Lagstiftningen ger därmed ett skydd som har förutsättningar att bryta mot diskrimineringen av romer.

DO och tidigare Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har bedrivit ett systematiskt arbete för romers rättigheter. Det syftar till ökad kunskap om skydd mot diskriminering hos romer och ökad kunskap om diskrimineringens uttryck hos myndigheten själv och samhället i stort.

I huvudsak har arbetet bestått av att

- genom utbildningsinsatser öka romers kunskap om diskrimineringsskyddet och därigenom stärka romers möjligheter att hävda sina rättigheter
- genom inhämtning av kunskap om romers erfarenheter av diskriminering öka ombudsmannamyndighetens förutsättningar att rikta relevanta utbildningsinsatser till romer och att utreda anmälningar och driva strategiskt viktiga rättsprocesser
- genom omfattande rättstillämpning pröva diskrimineringslagens förutsättningar att ge enskilda personer upprättelse
- använda rättspraxis för samhällelig kunskapsutveckling kring romers situation och för att synliggöra antiziganism.

I denna rapport analyseras DOs erfarenheter tillsammans med tillgänglig kunskap om romers tillgång till rättigheter på lika villkor. Det är viktigt att reflektera över de juridiska verktygens möjligheter och begränsningar och vilka kompletterande insatser som vi ser som nödvändiga i arbetet framåt. I det följande diskuteras åtgärder för att juridiken ska kunna få ytterligare genomslag som verktyg för att säkerställa romers rättigheter.

De arbetsätt som utvecklats hos DO för att nå ömsesidig kunskapsutveckling och öka romers tillgång till rättigheter har medfört att romer i högre utsträckning än tidigare hävdar

rätten till icke-diskriminering genom att anmäla diskriminering. Anmälningarna, som ofta är uttryck för och beskriver komplexa situationer där diskrimineringen kommer till uttryck, har i ökad utsträckning utretts med utgångspunkt i myndighetens ökade kunskap om romers livsvillkor. Av de cirka 230 anmälningar som sedan 2004 inkommit till myndigheterna från romer har ett trettiotal avgjorts i domstol eller förlikning. Totalt har ett femtiotal personer fått upprättelse genom DOs agerande.

Ur ett historiskt perspektiv är romers möjligheter till upprättelse ett nytt kapitel i den svenska romska historien. Bara det förhållandet att romer fått rätt i domstol i enskilda fall utmanar många av de diskriminerande strukturer som påverkar romers tillgång till de mänskliga rättigheterna. Därmed inte sagt att diskrimineringslagstiftningen ensamt kan bidra till en förändring av livsvillkoren för romer som grupp. Det krävs också politisk vilja och skyndsamma konkreta åtgärder inom utbildningsområdet för att säkerställa romers rättigheter och möjligheter till jämlika villkor i förhållande till majoritetsbefolkningen. Skolresultat är avgörande för barns möjligheter att studera vidare, vilket i sin tur påverkar deras möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden.

En stor del av anmälningarna belyser den öppenhet som präglar diskrimineringen av romer. Inte sällan berör anmälningarna diskriminering av kvinnor tillsammans med barn i vardagsnära situationer vid tillhandahållande av varor och tjänster, inklusive bostad. En del av anmälningarna beskriver komplexa situationer där antiziganismen kan komma till uttryck men där diskriminering är svårt att bevisa. Sådana anmälningar handlar till exempel om möten med socialtjänsten och barns situation i skolan.

Romers historiska utsatthet som grupp syns bland annat i frånvaron av anmälningar som berör arbetslivet och sjukvården.

Diskriminering på bostadsmarknaden påverkar romers levnadsförhållanden och håller romer kvar i en negativ spiral som präglat romers levnadsvillkor i århundraden. Ständiga byten av bostad underminerar förutsättningarna för arbete och aktivt samhällsdeltagande. Det påverkar också barnens möjlighet till

skolgång, vilket bidrar till att marginaliseringen inte bryts. Vidare lever alltjämt rädslan hos många romer att samhället ska gripa in på ett otillbörligt sätt i situationer där man som samhällsmedborgare egentligen ska åtnjuta skydd och stöd, till exempel inom socialtjänsten och rättsväsendet.

Upplevelsen av kränkningen är inte nödvändigtvis olika stark i dessa olika typer av situationer men kan uttryckas på olika sätt och ger olika slags effekter på anmälningsbenägenhet och möjligheterna för DO att driva på en samhällsförändring genom rättsprocesser.

DO:s och andra nyckelaktörers arbete för att främja romers rättigheter

De rättsliga processerna har betydelse för individens upprättelse men en lika viktig betydelse har processerna i ett långsiktigt och strukturellt perspektiv. Domarna och förlikningarna synliggör och bekräftar förekomsten av diskriminering av romer men också att majoritetssamhället utkräver ansvar när romers rättigheter kränks. De rättsliga processerna ökar kunskapen bland romer om rättigheter, att anmälan om diskriminering kan vara en väg till upprättelse och på så sätt en väg för att stärka romers rättigheter.

Rättighetsbaserade utbildningsinsatser med romer för att stärka romers kunskap om diskrimineringslagstiftningen och möjligheter att arbeta för mänskliga rättigheter är en strategiskt viktig insats för att motverka diskriminering. Ett sådant förhållningssätt är nödvändigt för att öka romers anmälningsbenägenhet och driva på en utveckling som synliggör och motverkar de strukturer som hindrar romers tillgång till de mänskliga rättigheterna. Målet med den typen av insatser är att engagera och motivera enskilda och grupper till att se sig själva som en resurs för förändring.

Analysen i rapporten visar att det finns mycket kvar att göra vad gäller romers tillgång till rättigheter. DO avser därför att utveckla arbetssätt som ger förutsättningar för en dialog mellan romer och aktörer som har ansvar för att säkerställa rättigheter. Romers erfarenheter av diskriminering är en viktig kunskapskälla för aktörers

verksamheter i bemärkelsen att romer har viktig information och kunskap om hur aktörers och myndigheters rutiner, organisering och verksamhet kan bidra till att romer inte har tillgång till rättigheter.

Att erkänna romers erfarenheter av diskriminering och att låta det som synliggörs i anmälningar, rättsprocesser och dialog utgöra en grund för dialog med nyckelaktörer är en viktig förutsättning för att bidra till en förändring av de diskriminerande strukturer som påverkar romers tillgång till de mänskliga rättigheterna. I det följande presenteras fyra nyckelaktörer som DO avser att inleda en dialog med i samverkan med romer.

Brå har arbetat med frågor som rör diskriminering inom rättsväsendet och rasistiska hatbrott som riktas mot romer. Beröringspunkterna mellan DO och Brå är många, varför det finns anledning att, i samråd med romer, utbyta erfarenheter och kunskap vad gäller uttryck som diskrimineringen tar sig inom områden som rör varor och tjänster, inklusive bostad, samt åtgärder som bör vidtas för att motverka diskriminering. Ett sådant utvecklingsarbete bör knyta an till det arbete som bedrivs på europeisk nivå, till exempel inom OSSE.

Andra statliga myndigheter som DO har identifierat som viktiga är Socialstyrelsen och Skolinspektionen, vilka har i uppdrag att utöva tillsyn över socialtjänsten och skolan. I syfte att utveckla enhetliga tillvägagångssätt vad gäller tillsyn som säkerställer att verksamheter inte diskriminerar utan i stället främjar tillgång till rättigheter menar DO att en fördjupad samverkan mellan myndigheterna är nödvändig.

Syftet med en sådan samverkan är att få en långsiktigt planerad tillsynsverksamhet vad gäller diskriminering och tillgång till rättigheter samt på sikt bidra till säkerställandet av mänskliga rättigheter inom socialtjänst och skola. På så sätt ökar förutsättningarna för att få genomslag för lagstiftarens intentioner vad gäller att öka tillgång till rättigheter.

Romers erfarenheter av diskriminering och tillgång till rättigheter i Sverige har sin motsvarighet runtom i Europa. I ljuset av detta innefattar ett effektivt arbete med att främja romers rättigheter i

Sverige ett internationellt perspektiv och samarbete. Situationen och utvecklingen i Sverige är beroende av utvecklingen i Europa i stort, både vad gäller romers livsvillkor och de åtgärder som vidtas för att främja en effektiv implementering av de mänskliga rättigheterna.

Därför finns det anledning för DO att utveckla arbetet inom ramen för samarbetsorganisationen för europeiska likabehandlingsmyndigheter, Equinet. I detta ligger att verka för att i samverkan med nationella och internationella romska organisationer följa upp implementeringen av EG-direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) och utveckling av åtgärder som främjar romers rättigheter.

DO:s överväganden

Rapportens analys synliggör att diskriminering av romer är komplex. Det finns därför inte några enkla och enskilda åtgärder för att motverka diskrimineringen av romer. Det kräver en mängd åtgärder som tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och en förståelse för diskrimineringens komplexitet och följder.

Det är DOs mening att ett effektivt arbete mot diskriminering inte bara behöver starka institutionella aktörer utan också aktörer i det civila samhället som företräder de som utsätts för diskriminering och som bidrar till att formulera krav och åtgärder.

En nyhet i den nya diskrimineringslagen är att intresseorganisationer vid sidan av DO tillerkänns talerätt för den enskildas räkning på diskrimineringsområdet. I förarbetena framhålls att utvidgningen av talerätten till intresseorganisationer kan bidra till ett ökat genomslag för lagstiftningen.⁵² I praktiken är det dock främst DO som har ekonomiska möjligheter att föra talan. Samtidigt är det uppenbart att inte heller DOs ekonomiska resurser är tillräckliga för att även i fortsättningen driva alla de individärenden som kommer in till myndigheten.

52 Proposition 2007/08:95, "Ett starkare skydd mot diskriminering", sidan 436.

En viktig förutsättning för att den utvidgade talerätten också ska få genomslag i praktiken är möjligheter att söka ekonomiskt stöd för att driva diskrimineringsärenden i domstol. Mot denna bakgrund anser DO att medel bör avsättas i en fond eller på annat sätt så att ideella organisationer kan söka ekonomiskt stöd för att driva diskrimineringsärenden i domstol.

Rapportens slutsatser vad gäller romers tillgång till sina mänskliga rättigheter synliggör behovet av att fler aktörer i samverkan med romer formulerar strategier för förändring. Det är DOs mening att myndigheter på lokal, regional och statlig nivå i större utsträckning bör skapa likvärdiga villkor för deltagande och inflytande, öppna upp för civila aktörers möjligheter att agera, utmana och förändra den ordning som bidrar till att romer utsätts för diskriminering och att romer inte har tillgång till rättigheter.

I detta sammanhang är det viktigt att samhället ekonomiskt bistår det civila samhällets aktörer i arbetet mot diskriminering. Mot denna bakgrund anser DO att organisationsstödet till romska intresseorganisationer såväl ekonomiskt som kunskapsmässigt bör stärkas i syfte att öka förutsättningarna till inflytande i frågor som berör romer.

Romers tillgång till rättigheter påverkas av att många romer saknar kunskap om skyddet mot diskriminering och om de mänskliga rättigheterna. De utvecklade arbetsätten hos DO, med rättighetsbaserade utbildningsinsatser som en central metod, är viktig för att romer ska ha tillit till juridiken som verktyg för upprättelse när rättigheter kränks.

Det är dock uppenbart att fler aktörer borde, i samråd med romer, bedriva ett arbete för att öka romers kunskap om rättigheter och vägar till upprättelse. DO menar därför att det finns goda skäl för att låta Ungdomsstyrelsen i samråd med DO, folkbildningsrörelsen och romska företrädare skapa en struktur för rättighetsbaserade utbildningar och andra insatser som bidrar till romsk mobilisering för mänskliga rättigheter.

Ett problem som identifieras i rapporten är att bristande tillgång till information påverkar förutsättningarna att identifiera om man utsatts för diskriminering. Detta gäller i synnerhet situationer där romer söker bostad. Utan tydlig information om vilka förmedlingsprinciper som gäller eller insyn i hur fördelning och urval sker, kan det för den enskilde vara omöjligt att upptäcka diskriminering. DO menar därför att det kan övervägas om den informationsplikt som idag gäller för arbetsgivare även ska åläggas aktörer som tillhandahåller varor och tjänster.

Med de begränsningar som till exempel kraven på bevisning ställer på individer som söker upprättelse genom juridisk process kan DO se att de juridiska ramarna inte alltid räcker som lösning i de situationer som anmäls. Likväl kan den anmälda händelsen kräva ett ingripande för att inte utvecklas till en lång konflikt som förstärker romers utsatta situation. Ett alternativ till rättslig prövning är medling. Medling är dock en komplex process som kräver särskild kunskap. En naturlig aktör i sammanhanget är det civila samhället.

Medling i en tvist om upplevd diskriminering kräver tydliga och väl definierade förhållningsregler om när och under vilka omständigheter som ett medlingsförfarande kan inledas och vara meningsfullt. DO anser att det finns anledning att överväga om medlingsinstitutet bör införas på diskrimineringsområdet.

DO saknar kvalitativa undersökningar på aggregerad nivå om hur EG-direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) implementerats i olika länder. Därmed är det svårt att följa upp och jämföra effektiva åtgärder som rör diskriminering av romer och hur juridiken som verktyg kan bidra till en förändring av romers livsvillkor. Det vore önskvärt om åtgärder kunde vidtas som bidrar till en utveckling av kunskap om implementeringen av EG-direktivet.

Rapportens analys pekar på att kunskapsluckorna är stora vad gäller diskrimineringens omfattning, dess komplexa uttryck och påverkan på tillgången till rättigheter. Kunskapshöjande insatser välkomnas av DO då det kan bidra till att nå en samhällelig förändring.

En åtgärd som kan bidra till en förändring är att forskningen i större utsträckning fokuserar på strategier som bidrar till att motverka diskriminering och främjar lika rättigheter och möjligheter.

Referenser

Litteratur och rapporter

BRÅ (2008), "Diskriminering i rättsprocessen, om missgynnande av personer med utländsk bakgrund", Rapport 2008:4.

BRÅ (2009), "Hatbrott 2009 – Statistik över polisanmälningar där det i motivbilden ingår etnisk bakgrund, religiös tro, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck", Rapport 2010:12.

Byrån för lika rättigheter (2009), "Att bevisa diskrimineringsfall – betydelsen av diskrimineringstester".

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1991), "The right to adequate housing (Article 11 (1))", General Comment No 4, 13 December 1991.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (1999), The right to education (Art 13), General Comment No. 13, 8 December 1999.

Committee on Economic, Social and Cultural rights (CESCR), (2006), "The right to work (Article 6), General Comment No 18, 18 February 2006.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), (2000), "Discrimination against Roma", General recommendation No 27, 16 August 2000.

Eliassi, Barzoo (2006), "Diskriminerande föreställningar inom socialtjänsten", ur Kamali, Massoud (red.), "Den segregrande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder".

European Committee of Social rights (ECSR), (2008), "Digest of the Case Law of the European Committee of Social rights 1 September 2008".

European Roma Rights Centre (2001), "Roma rights 1: Access to justice".

European Roma Rights Center (2007), "Dis-Interest of the Child. Romani Children in the Hungarian Child Protection System".

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), (2003), "ECRI General Policy Recommendation No 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination", Adopted on 13 December 2002, Council of Europe, Strasbourg.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), (2005), "Third Report on Sweden", Adopted on 17 December 2004, Strasbourg.

European Union Agency for Fundamental Rights (2009), "Data in Focus Report 1: The Roma", European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS).

Gustavsson, Josefine (2007), "Extern utvärdering – Effekterna av DO:s informationsinsatser riktade till grupper särskilt utsatta för diskriminering", Institutet för studiet av mänskliga rättigheter, Göteborgs universitet.

Kamali, Massoud (2006), "Den segregrande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder", Stockholm.

Kawesa, Victoria (2009), "En utvärdering av DO:s bemötande och kontakt med romska anmälare", Linköpings universitet.

Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD), (2008), "Behandling av båda parternas rapporter angivna enligt artikel 9 i konventionen, punkt 18", 73:e mötet, 28-15 augusti 2008. CERD/C/SWE/CO/18.

Liegeois, Jean-Pierre (2007), "Roma in Europe", Council of Europe Publishing.

Molina, Irene (2010), "Nedslag i diskriminering på bostadsmarknaden", rapport till DO från Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Montesino Parra, Norma (2002), "Zigenarfrågan – Intervention och romantik", Socialhögskolan, Lunds universitet.

Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), (2006), "The right to work", General Comment No. 18, 6 February 2006.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2004), "Diskriminering av Romer i Sverige", rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer, Stockholm.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), "Diskriminering på den svenska arbetsmarknaden", rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på den svenska arbetsmarknaden, 2008:3, Stockholm.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), "Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden", Stockholm.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008), "Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet", Stockholm.

Rodell Olgaç, Christina (2006), "Den romska minoriteten i majoritetssamhällets skola – Från hot till möjlighet", Lärarhögskolan i Stockholm.

Rorive, Isabelle (2009), "Att bevisa diskrimineringsfall – Betydelsen av diskrimineringsstester", MPG och Byrån för lika rättigheter.

Socialstyrelsen (2006), "Omhändertaganden av romska barn".

SOU 2010:55 (2010), "Romers rätt – en strategi för romer i Sverige", betänkande av Delegationen för romska frågor, Stockholm.

Direktiv, konventioner och lagar

Svensk lagstiftning och förarbeten

Diskrimineringslagen (2008:567).

Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

Proposition 2002/03:65, "Ett utvidgat skydd mot diskriminering", 2003.

Proposition 2007/08:95, "Ett starkare skydd mot diskriminering", 2008.

Från Europarådet

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, 1995.

Europeiska sociala stadgan.

Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Från EU- och EG-institutioner

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniska ursprung.

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

Rådets direktiv 97/80/EG av den 15 december 1997 om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering.

Från FN-institutioner

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948.

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1965.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, 1979.

FN:s konvention om barnets rättigheter, 1989.

UNESCO:s konvention om förbud mot diskriminering i utbildning.

Domar och avgöranden

Tingsrätt

Eksjö tingsrätt: dom 2010-10-21 i mål nr T 1395-09.

Eskilstuna tingsrätt: dom 2006-11-10 i mål nr T 2535-04.

Gävle tingsrätt: dom 2006-06-16 i mål nr T 2285-05.

Lidköpings tingsrätt: dom 2008-05-20 i mål nr T 1596-06.

Norrköpings tingsrätt: dom 2009-10-27 i mål nr T 3730-08.

Örebro tingsrätt: dom 2009-11-18 i mål nr T 4710-08.

Hovrätt

Göta hovrätt: dom 2010-05-19 i mål nr T 3065-09 och dom 2010-10-05 i mål nr T 3330-09.

Hovrättens för västra Sverige: dom 2009-01-15 i mål nr T 3501-08.

Svea hovrätt: dom 2008-10-17 i mål nr T 9702-06.

Högsta domstolen

Beslut 2009-02-27 i mål nr T 686-09.

Europadomstolen

Dom 1998-03-14 i målet Olsson mot Sverige.

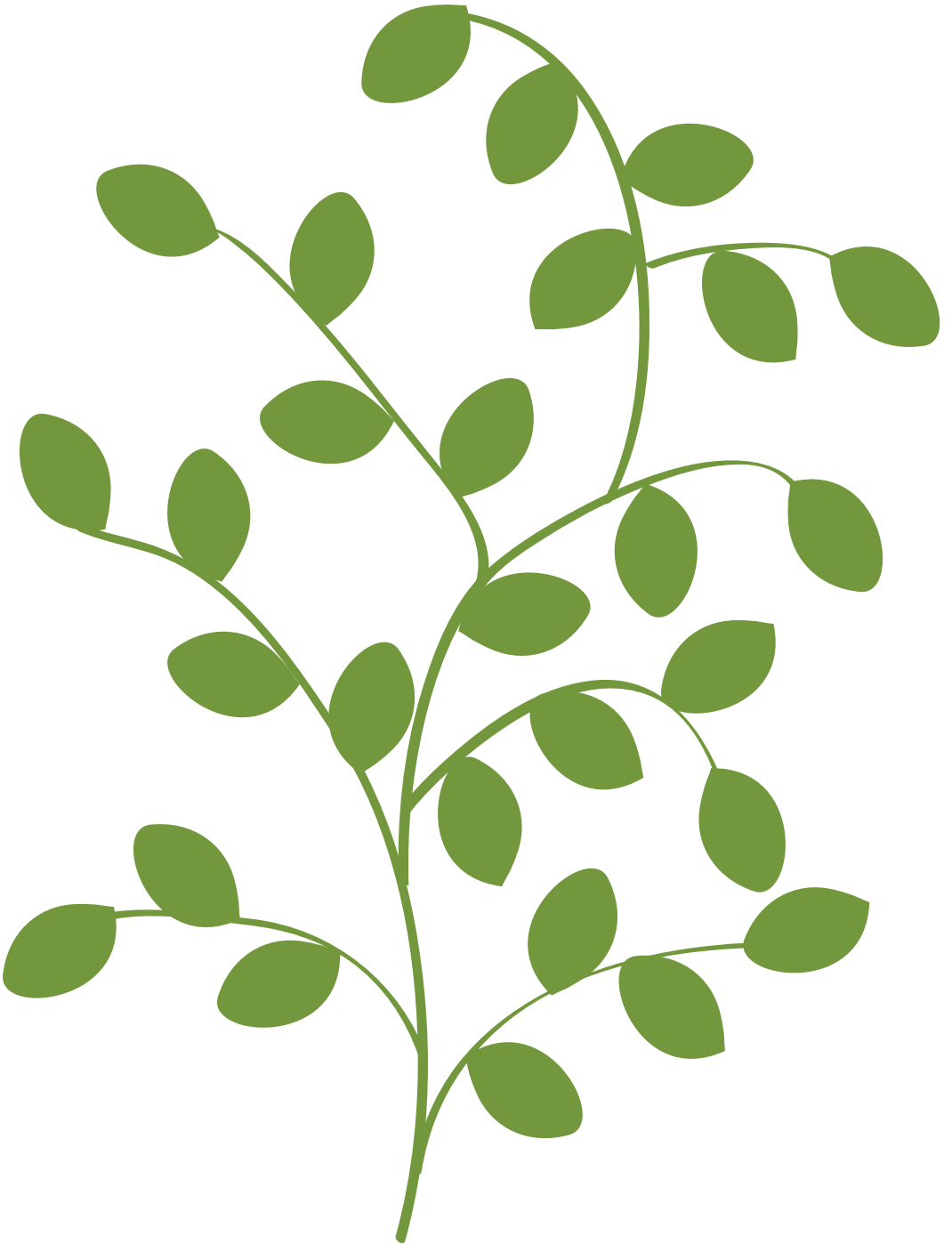
Dom 2006-10-26 i målet Wallowa och Walla mot Tjeckien.

Dom 2007-11-13 i målet D.H. med fler mot Tjeckien.

Avgöranden

Europeiska kommittén för sociala rättigheter (ECSR), beslut 18 oktober 2006 i klagomål nr 31/2005, European Roma Rights Center mot Bulgarien.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter (ECSR), beslut 7 december 2005 i klagomål nr 15/2003, European Roma Rights Center mot Grekland.



Diskrimineringsombudsmannen, DO,
jobbar för alla människors rättigheter
och mot diskriminering på grund av
kön, könsidentitet eller könsuttryck,
etnisk tillhörighet, religion eller annan
trosuppfattning, funktionsnedsättning,
sexuell läggning och ålder.

DO

www.do.se

Box 3686

103 59 Stockholm

Besök Torsgatan 11

Tel vxl 08-120 20 700

Texttel 08-120 20 820

ISBN 978-91-979591-0-0