



GÖTEBORGS UNIVERSITET

HANDELSHÖGSKOLAN

Europas största minoritet utan land

Kritisk rättsvetenskaplig granskning av den svenska strategin för romsk inkludering

Olivia Berglund

Handledare: Erik Björling
Examinator: Håkan Gustafsson
Juridiska institutionen
Juristprogrammet
Examensarbete HRO800, 30 hp
Höstterminen 2022

FÖRKORTNINGSLISTA

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
ESK-konventionen	Konventionen om sociala och kulturella rättigheter
EU	Europeiska unionen
EU-rätt	Lagstiftning utfärdad av Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FN	Förenta nationerna
ICCPR	Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
Kommissionen	Europeiska kommissionen
Prop	Proposition
Ramkonventionen	Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter
RF	regeringsform (1974:152)
Rådet	Europeiska unionens råd
SOU	Sveriges offentliga utredningar

1. Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1. Den romska minoritetsbefolkningen	6
1.2. Begrepp och definitioner	7
1.3. Syfte och frågeställningar.....	8
1.3.1. Problemformulering och syfte	8
1.3.2. Frågeställningar	9
1.4. Metod och material	10
1.5. Teoretiskt ramverk.....	11
1.6. Avgränsningar	13
1.7. Disposition	14
2. Ämnesspecifika utgångspunkter	15
2.1. Internationell lagstiftning.....	15
2.1.1. Monism och dualism.....	15
2.2. EU-rätten	17
2.3. Skolplikt	18
3. Minoritetsskydd - Internationellt	19
3.1. Rättighetsskydd för alla.....	19
3.2. Rättighetsskydd specifikt för minoriteter	20
3.3. Minoritetsskydd historiskt	21
3.4. Den romska minoritetsbefolkningen	23
3.4.1. Bakgrunden till Sveriges strategi för romsk inkludering	24
4. Formell likabehandling eller materiell jämlikhet?.....	31
4.1. Principen om icke-diskriminering.....	31
4.2. Positiv särbehandling	33
5. Den svenska strategin för romsk inkludering.....	36
5.1. Sveriges minoritetsskydd	36
5.1.1. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.....	37
5.2. Samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.....	38
5.2.1. Verksamhetsmål och problemområden på utbildningsområdet.....	39
5.2.2. Pilotverksamheten.....	40
5.2.3. Utvecklingsarbetet 2016 – 2020	43
5.2.4. EU Roma - ramverk för jämlikhet, inkludering och delaktighet för 2020 – 2030	48
6. Slutsatser och reflektioner	50
6.1. Rättsligt ramverk för romsk inkludering	50
6.2. Den svenska strategin för romsk inkludering	51
6.3. Reflektion kring tillvägagångssätt de lege ferenda	53
6.4. Avslutande reflektion.....	58

7. Referenslista60

1. Inledning

Sverige har sedan långt tillbaka tillträtt flertalet internationella konventioner upprättade i syfte att tillförsäkra varje person vissa grundläggande mänskliga rättigheter.¹ Det internationella rättighetskydd som Sverige har att förhålla sig till och respektera innefattar både rättskataloger upprättade i syfte att tillerkänna *alla personer* rättigheter, såsom EKMR och EU-stadgan, samt mer specifika konventioner innehållande såväl principer som rättigheter vilka ska tillerkännas exempelvis personer som tillhör en minoritetsbefolkning.² Vad gäller den sistnämnda kategorin kan Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter,³ som Sverige ratificerade i januari år 2000, lyftas fram som ett exempel. Specifikt för den romska minoritetsbefolkningen är det EU-ramen⁴ för nationella strategier för integrering av romer, vilken gett upphov till Sveriges inhemska inkluderingsstrategi⁵, som är mest central för uppsatsen.

I en stor del av de såväl internationella, som svenska styrdokument som tagits fram för romsk inkludering finns en tydlig problembeskrivning innehållande redogörelser både för utmaningarna som finns beträffande arbetet med romsk inkludering och för hur de lämpligast bör hanteras. Mönstret återfinns i både internationell och nationell kontext, i strategier för både minoritetsskydd generellt och romsk inkludering specifikt. Den genomsnittliga situationen för den romska minoritetsbefolkningen i Sverige har emellertid, oaktat tydliga problembeskrivningar och åtgärdsplaner, inte förbättrats i enlighet med fastställda åtgärdsplaner och målsättningar. Att åstadkomma en reell och genomslagskraftig förbättring av den romska minoritetsbefolkningens levnadsvillkor i Sverige, förefaller följaktligen vara ett både komplext och mångfacetterat åtagande.

¹ Se avsnitt 3. *Minoritetsskydd – Internationellt.*

² Se avsnitt 1.2. *Begrepp och definitioner.*

³ Utrikesdepartementet, Sveriges internationella överenskommelser, Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, SÖ 2000:2, ISSN 1102-3716, <https://www.regeringen.se/contentassets/02b946ed1ee747a1a7bf4874fd8d3633/ramkonvention-om-skydd-for-nationella-minoriteter/> (Hämtad 2022-10-3).

⁴ Europeiska kommissionen, MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN, Bryssel den 5.4.2011 KOM(2011) 173 slutlig, *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020.*

⁵ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.

1.1. Den romska minoritetsbefolkningen

Sedan romernas⁶ ankomst i Europa har deras historia till stor del kantats av flykt och förtryck. I flera europeiska länder har romer varit förslavade under flera århundraden och helt saknat rättigheter.⁷ I Rumänien blev romerna inte fria förrän år 1846, vilket är två år efter det att slaveriet i Nordamerika avskaffades.⁸ Det råder emellertid en utbredd okunskap vad gäller såväl förslavandet av romerna, som förtrycket i allmänhet gentemot befolkningen. Den romska kulturen har historiskt porträtterats som mytomspunnen, där romer ofta utmålats som exotiska och nästintill övernaturliga, samtidigt som befolkningen är föremål för otaliga fördomar och skadliga föreställningar.⁹

När det gäller det moderna Sverige, finns det en tveksamhet hos många när det gäller att erkänna att diskriminering överhuvudtaget förekommer.¹⁰ Det verkar finnas en föreställning om att Sverige är annorlunda jämfört med andra länder och i det närmsta saknar jämlikhetsproblematik. Eventuellt underhåller vi en bild av att vi särskiljer oss när det kommer till strukturell diskriminering och strävan efter jämlikhet, som resulterar i å ena sidan en tendens att blunda för nutida jämlikhetsproblematik, å andra sidan en ovilja att kännas vid det förtryck som vi historiskt utsatt romerna för.¹¹ Många omständigheter i Sveriges och romernas gemensamma historia utgör dessvärre tydliga exempel kring att förevarande förtryck har skett. År 1920 inrättades, av en enig riksdag, världens första rasbiologiska institut. Med stöd i den rasbiologiska föreställningsvärlden resonerade man vid 1900-talets början kring en framtida sterilisering och i förlängningen utrotning, av vissa särskilt brottsliga och sjukliga individer, vilka ansågs förkomma inom den romska befolkningen.¹² Den svenska Socialstyrelsen förespråkade exempelvis en massiv sterilisering av romer, då åtgärder i syfte att verka för social anpassning av dessa individer inte kunde anses effektiva, bland annat till följd av romernas avsaknad av psykologiska förutsättningar för anpassning.¹³ Med stöd av *steriliseringslag* (1975:580) som var gällande i Sverige 1933–1975, steriliserades uppskattningsvis 30 000

⁶ Se rubrik *1.2 Begrepp och definitioner*.

⁷ Röda Korset, Nationella minoriteter och urfolk – skydd och rättigheter, Svenska Röda Korsets utbildningsmaterial Fördjupningsdel med introduktion, s. 46.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., s. 46 f.

¹⁰ SOU 2005:56 Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige, s. 23.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., s. 102.

¹³ Ibid., s. 103.

personer mot sin vilja. Det finns vissa belägg för att romer skulle vara särskilt utsatta för tvångssteriliseringen, även om lagen främst tillämpades för mentalt funktionsnedsatta.¹⁴

Även om förtrycket som romerna utsätts för i Sverige idag inte sker i sådan utsträckning eller i sådana uppenbara former som exemplifierats ovan, så fortsätter det i allra högsta grad påverka den romska befolkningens levnadsvillkor. Diskrimineringen och utanförskapet som romerna utsätts för i dagens Sverige är, oaktat dess nya skepnad, ett tydligt misslyckande som inte är värdigt ett *jämlikt* land som Sverige.

1.2. Begrepp och definitioner

Minoritetsbegreppet används i varierande tappning i både internationell- och svensk lagstiftning.¹⁵ Frågan om vad som är att kategorisera som en minoritetsbefolkning samt vem som utgör del i den, saknar emellertid ett konkret eller officiellt svar på såväl internationell som nationell nivå. Med det sagt, fastställde den svenska regeringen i samband med ratificeringen av *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter*, härafter *ramkonventionen* att de folkgrupper som i Sverige uppbär status som nationella minoritetsbefolkningar är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar.¹⁶ Det är emellertid värt att notera att det enligt *självidentifikationsprincipen* är upp till den enskilda individen huruvida denne vill anses tillhöra, och följaktligen behandlas som, del i den nationell minoritetsbefolkningen eller inte.¹⁷ Eftersom benämningarna som används inom minoritetsskyddets område kan uppfattas som diffusa och ha olika innebörd hos olika personer, följer nedan en redogörelse för vad som inryms i vissa centrala begrepp i den här uppsatsen.

Vad som ofta refereras till som *romer* eller *den romska minoritetsbefolkningen* består i själva verket av flera olika folkgrupper.¹⁸ I uppsatsen används benämningen *romer* och *den romska minoritetsbefolkningen* som ett samlingsbegrepp. När begreppet används i europeisk kontext åsyftas samtliga folkgrupper inom Europas gränser som själva räknar sig till den romska befolkningen. När begreppet används i svensk kontext, åsyftas de folkgrupper som befinner sig

¹⁴ SOU 2005:56 Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige s. 102.

¹⁵ Se avsnitt 3. *Minoritetsskydd - internationellt* respektive avsnitt 5.1. *Sveriges minoritetsskydd*.

¹⁶ Regeringens proposition 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige, s. 1.

¹⁷ Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, artikel 3.1; SOU 2010:55 Romers rätt – *en strategi för romer i Sverige*, s. 116.

¹⁸ Folkgrupper i Europa som räknar sig till romer är exempelvis; *Roma/Rroma*, *Romanichal/Romanisaels/Tavringer*, *Kalo/Kaale*, *Manouche/Manush*, *Sinti* och *Resande/Tatere /Romano*.

i Sverige och räknar sig till den romska befolkningen. Valen beträffande begreppens innebörd har gjorts på grund av att det för uppsatsens syfte saknar relevans vilken folkgrupp inom den romska befolkningen som åsyftas. I uppsatsen används benämningen *minoritetsbefolkning*. Eftersom det internationella minoritetsskyddet avhandlas primärt i relation till och i egenskap av föregångare för det svenska minoritetsskyddet, saknar den internationella innebörden av förevarande begrepp betydelse för uppsatsens syfte. Det som är relevant, är att begreppet *minoritetsbefolkning* innefattar den romska minoritetsbefolkningen, i såväl internationell som svensk kontext. När begreppet används i svensk kontext åsyftas de folkgrupper som i Sverige uppstår status som nationella minoritetsbefolkningar. Det vill säga samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Begreppet *majoritetsbefolkning* eller *majoritetssamhället* används enbart i svensk kontext, då i motsats till minoritetsbefolkningen. Begreppet beskriver den del av Sveriges befolkning som inte tillhör en nationell minoritetsbefolkning. Benämningen *romani chib* används genomgående i uppsatsen i relation till de språk som förekommer inom den romska befolkningen.

1.3. Syfte och frågeställningar

1.3.1. Problemformulering och syfte

Syftet med uppsatsen är att genomföra en kritiskt, rättsvetenskaplig granskning av strategin för romsk inkludering. Det finns flertalet rättsliga dokument och strategier avsedda specifikt för romsk inkludering. Rättigheterna finns, både som generella mänskliga rättigheter, där principen om icke-diskriminering är central, och som mer specifikt minoritetsskydd såsom Europarådets ramkonvention. Den svenska strategin för romsk inkludering är gediget konstruerad och innehåller såväl en konkret plan beträffande specifika insatser, som en struktur för vilka instanser som är ansvariga på respektive område. Trots det omfattande arbetet bakom strategin skvallrar de utvärderande rapporter som upprättats mot bakgrund av strategin om en, i bästa fall, marginell skillnad för den genomsnittliga romen i Sverige. Det räcker inte med utförligt författade strategier om insatserna genomförda med grund i dem inte når fram.

Uppsatsens syfte inbegriper därför att kartlägga det rättsliga ramverk som finns tillgängligt för romsk inkludering. Det vill säga, att identifiera och redogöra för de rättsliga instrument för romsk inkludering som det studerade materialet ger för handen. Med utgångspunkt i det rättsliga ramverk som kan identifieras, ämnar jag utreda hur man i upprättandet och utförandet

av den svenska strategin för romsk inkludering har använt sig utav ramverket i fråga. Jag vill synliggöra hur man motiverat de val som gjorts beträffande strategin, om dessa ryms inom det rättsliga ramverket samt huruvida man underlåtit använda rättsliga instrument som ryms inom det rättsliga ramverket och potentiellt hade garanterat mer effektiv och ändamålsenlig romsk inkludering.

Det är värt att notera att både internationell lagstiftning, såsom europarådets ramkonvention, och andra internationellt samordnade dokument inom ramen för minoritetsskyddet och minoritetspolitiken, ofta är formulerade i generella ordalag. Motiveringen till sådana ramdokument är att medlemsstaterna i sin implementering ska tillerkännas ett visst utrymme att anpassa den inhemska lagstiftningen till den aktuella statens specifika situation. En sådan möjlighet kan anses vara betydelsefull eftersom minoritetsbefolkningarnas situation och behov i mycket stor utsträckning varierar länder emellan. Mot förevarande bakgrund, finns ett värde i att utreda om detta *anpassningsutrymme* medfört att det finns en diskrepans mellan (1) det rättsliga ramverket för romsk inkludering som följer av det internationella materialet och (2) det rättsliga ramverket för romsk inkludering som det svenska materialet ger uttryck för. Förevarande utredning innefattar frågor som huruvida anpassningsutrymmet antingen används i för stor utsträckning och således frångått internationellt fastställda syften och målsättningar, samt om det i Sveriges implementeringen förekommit avvägningar som inte motiveras eller som står i direkt konflikt med de syften som fastställts i de internationella styrdokumenterna. Det internationella materialet studeras följaktligen i syfte att ge förståelse för *ramen* inom vilken den svenska minoritetslagstiftningen är konstruerad och hur de val man gjort i implementeringen har motiverats.

1.3.2. Frågeställningar

Uppsatsen är konstruerad kring följande konkreta frågeställningar:

1. Vilket rättsligt ramverk finns tillgängligt för romsk inkludering?
2. Vilken rättslig strategi har använts i Sveriges nationella strategi för romsk inkludering?
3. Vilka tillvägagångssätt *de lege ferenda*, som ryms inom det rättsliga ramverket för romsk inkludering, kan identifieras och utgör de lämpliga alternativ?

1.4. Metod och material

För att besvara frågeställning 1, om det rättsliga ramverket för romsk inkludering, studeras material i form av rättskällor utifrån en rättsdogmatisk metod. Det material som studeras består av dels lagtext, dels förarbeten. Materialet härrör från både internationella och svenska rättskällor, eftersom minoritetsskyddslagstiftningen i Sverige till stor del utformats mot bakgrund av internationell lagstiftning och internationellt samordnade strategier. Genom att studera den lagtext och de förarbeten som är relevanta för romsk inkludering ämnar uppsatsen uppnå det för frågeställning 1 angivna syftet, att identifiera det rättsliga ramverket för romsk inkludering och dess beståndsdelar.

Hantering av den andra frågeställningen, som är fokuserad kring den svenska strategin för romsk inkludering 2011/12:56,¹⁹ är inte fristående från den första frågeställningen. Det rättsliga ramverket för romsk inkludering som identifieras i utredningen av frågeställning 1, utgör en central del i den metod som används för att utreda frågeställning 2. Materialet som ligger till grund för utredningen är den svenska strategin för romsk inkludering samt, till strategin relaterade, utvärderings-, nuläges- och uppföljningsrapporter. Eftersom varken den svenska strategin för romsk inkludering eller tillhörande rapporter uppstår status som rättskällor, kan metoden som används inte anses vara rättsdogmatisk. Metoden som används för att undersöka vilken strategi som använts i Sveriges arbete för romsk inkludering, består av att studera och tolka materialet, det vill säga den svenska strategin och rapporterna, för att identifiera vilka komponenter av det rättsliga ramverket för romsk inkludering, som har använts. Med hjälp av förevarande metod ämnar jag uppnå det för frågeställningen angivna syftet och konkretisera hur man använt det rättsliga ramverket i det svenska arbetet med romsk inkludering och konsekvenserna därav.

För att besvara den tredje frågeställningen utgår jag från det som framkommit i hanteringen av frågeställning 1 och 2. Materialet som används är alltså det rättsliga ramverket för romsk inkludering som identifierats i hanteringen av frågeställning 1 *samt* de åtgärder, överväganden och den övergripande bilden av den svenska strategin för romsk inkludering som framträtt i hanteringen av frågeställning 2. Metoden som används är vad jag kallar en normkritisk analys, där materialet analyseras i relation till den romska befolkningens utmärkande egenskaper och behov. Det vill säga, med utgångspunkt i det rättsliga ramverket för romsk inkludering, och

¹⁹ Regeringens skrivelse 2011/12:56 En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.

mot bakgrund av hur det har använts i den svenska strategin och resultaten därav, genomför jag utifrån relevanta komponenter ur den normkritiska²⁰ metoden en analys för att kunna diskutera lämpliga rättsliga tillvägagångssätt *de lege ferenda*.

Den normkritiska metod som jag använder innefattar följande steg:

1. Synliggöra normer och maktstrukturer
2. Lyfta fram och ifrågasätta normernas konsekvenser
3. Ifrågasätta den egna positionen i relation till normer och maktstrukturer
4. Utveckla strategier för förändring

1.5. Teoretiskt ramverk

Uppsatsen är vilar på ett rättsrealistiskt grundantagande, vilket utgår ifrån att juridiken *utgörs* och *upprätthålls* av sociala konstruktioner baserade på mänskliga föreställningar.²¹ Det vill säga att juridiken inte existerar utanför uppfattningen av den samma i det mänskliga medvetandet. Förevarande utgångspunkt innebär inte en kritik av juridiken, utan fungerar i uppsatsen som en erinran om att juridiken, utöver av lagar och domar, i allra högsta grad upprätthålls av människors vardagliga agerande.²² Den rättsrealistiska utgångspunkten används i uppsatsen för att belysa den mänskliga faktorn och dess påverkan inom juridiken. Rättsrealismen har ett mer öppet förhållningssätt till förståelsen av rätten, vilket öppnar för resonemang *de lege ferenda* baserade exempelvis på vilka konsekvenser respektive lösning medför, eller vilka grundantaganden lösningen i fråga vilar på.²³ Förevarande öppenhet är dessutom lämplig för att synliggöra de normer som premieras i juridiken. Det vill säga, vilka som besitter makten att skapa relevanta konstruktioner om rätten och vilka som måste acceptera dem, vilket är av intresse för de teoretiska utgångspunkter som nyttjas i uppsatsen och beskrivs nedan.

Uppsatsen är konstruerad utifrån ett normkritiskt perspektiv. Även om begreppet *normkritik* blev utbrett i Sverige först vid slutet av 00-talet, är det värt att notera att den normkritiska

²⁰ Se avsnitt 1.5 *Teoretiskt ramverk*.

²¹ Mägi, Zimmerman, *Stjärnfamiljejuridik*, s. 23 f.

²² Ibid.

²³ Ibid., s. 24 f.

*metoden*²⁴ har en lång historia. Den normkritiska metoden har till stor del utvecklats ur *genusvetenskap* och *queerteori*.²⁵ Följaktligen kan föreställningen om normkritik även relateras till *critical legal studies*-rörelsen, som bland annat kritiserar rätten som ett godtyckligt system vilket stödjer intressena hos de som skapar och historiskt har skapat lagen, vilket i förlängningen upprätthåller *status quo*.²⁶ Normkritik handlar om att kritiskt granska normer, det vill säga det som uppfattas som normalt, önskvärt och neutralt. I stället för att fokusera på det som avviker från normerna på ett specifikt område som problematiskt, riktas fokus mot normerna.²⁷ Genom ett sådant synsätt blir det möjligt att synliggöra fördelarna det medför att falla inom ramen för normerna, och på motsvarande sätt nackdelarna det innebär att avvika från dem. Förevarande teoretiska utgångspunkt lämpar sig väl för hantering av både minoritetslagstiftningen i stort och den romska minoritetsbefolkningen i synnerhet. En grundpremiss för idén om minoritetsskydd, är att minoritetsbefolkningen i fråga faller utanför normen, som i det här fallet är majoritetsbefolkningen. Ett normkritiskt perspektiv är följaktligen i det närmsta nödvändigt för att kunna analysera hur idén om en *minoritetsbefolkning* i relation till en *majoritetsbefolkning* förhåller sig till olika maktstrukturer och privilegier.

Eftersom normkritik ofta används i syfte att synliggöra maktstrukturer och privilegier relaterade till normerna kombineras normkritiken ofta med ett intersektionellt perspektiv. Så kommer att ske även i den här uppsatsen. Intersektionalitet används i syfte att förstå hur olika maktstrukturer eller förtryck samexisterar och påverkar varandra.²⁸ Termen *intersektionalitet* myntades år 1989 i en artikel²⁹ av Kimberlé Crenshaw, där hon argumenterar för att förtryck och diskriminering, närmre bestämt ras- och könsdiskriminering, måste förstås utifrån båda grunderna samtidigt för att inte medföra ytterligare marginalisering av vissa grupper.³⁰ Intersektionell teori handlar om att, genom ett integrerat förhållningssätt, synliggöra hur olika maktstrukturer samverkar, produceras och reproduceras i såväl rättslig, som samhällelig kontext. Ett intersektionellt perspektiv lämpar sig väl just i relation till att förstå hur olika

²⁴ Se avsnitt 1.4. *Metod och material*.

²⁵ Nationalencyklopedin, *normkritik*, <https://www-nese.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/normkritik> (Hämtad 2023-02-21).

²⁶ Davies, Margaret, *Asking the Law Question*, 2017, Lawbook Co, s. 197.

²⁷ Mägi, Zimmerman, *Stjärnfamiljejuridik*, s. 25.

²⁸ Mägi, Zimmerman, *Stjärnfamiljejuridik*, s. 27.

²⁹ Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*.

³⁰ Crenshaw etablerade begreppet specifikt i relation till *ras-* och *könsdiskriminering*, men teorin inrymmer emellertid flertalet grunder för diskriminering såsom *klass*, *etnicitet*, *sexualitet*, *funktionsvariation*, *etcetera*.

aspekter av förtrycket mot den romska minoritetsbefolkningen samexisterar och i förlängningen upprätthåller och reproducerar skadliga normer. Även när det gäller att förstå den romska minoritetsbefolkningen i relation till Sveriges andra nationella minoritetsbefolkningar, är ett intersektionellt perspektiv värdefullt. Utifrån Crenshaws uppfattning om att den övergripande uppfattningen av en diskriminerad grupp tenderar att baseras på de mest privilegierade i gruppen och deras upplevelser, kan det vara av intresse att utforska skillnader de nationella minoritetsbefolkningarna emellan.³¹

1.6. Avgränsningar

Uppsatsen redogör för relevanta delar av både det internationella och svenska minoritetsskyddet, med fokus särskilt på den romska minoritetsbefolkningen. Uppsatsen är emellertid geografiskt avgränsad till Europa och situationen för romer som befinner sig i andra länder än EU:s respektive Europarådets medlemsländer kommer följaktligen i princip att lämnas därhän.

Uppsatsen är främst fokuserad kring de delar av romsk inkludering som handlar om barns rätt till utbildning, och specifikt grundskoleutbildning. Förevarande avgränsning gäller i synnerlighet beträffande undersökningen av Sveriges arbete inom ramen för romsk inkludering, men även till viss del i relation till de delar av uppsatsen som är internationellt fokuserade. Avgränsningen vad gäller utbildning grundas i den mycket centrala betydelsen av utbildning när det gäller en marginaliserad folkgrupps möjlighet att ta sig ur sin situation och bli en integrerad och väl fungerande del i samhällskroppen. Utbildning, speciellt en slutförd grundskoleutbildning, är i det närmaste en förutsättning för att kunna påverka sin livssituation i större utsträckning samt för att känna till och kunna tillvarata sina rättigheter.

Vad gäller de specifika insatser som vidtagits inom ramen för den svenska strategin för romsk inkludering är uppsatsen särskilt fokuserad kring *brobyggare*³² i skolmiljön och insatser som är relevanta i relation till dessa. Resonemanget bakom förevarande fokusområde kommer förhoppningsvis att framgå av uppsatsen, inte minst i uppsatsens avslutande avsnitt. På

³¹ Kimberlé Chenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, s. 140.

³² Se avsnitt 5.2.2. *Pilotverksamheten*.

motsvande sätt, kommer det i sådant fall ytterligare avgränsningar skulle förekomma tydligt att framgå i det aktuella avsnittet.

1.7. Disposition

Uppsatsen är uppdelad i sex övergripande avsnitt. I avsnitt ett (1), det vill säga förevarande avsnitt, förklaras strukturen och ramarna för den granskning som uppsatsen utgör. I avsnitt två (2) ges en mycket grundläggande förståelse för områden, eller utgångspunkter om man så vill, som det finns ett värde i att ha viss förståelse för i den fortsatta framställningen. Dessa är *Internationell lagstiftning*, *EU-rätt* och Sveriges *Skolplikt*. I avsnitt tre (3) avhandlas det internationella minoritetsskyddet och dess komponenter, i relation till deras relevans för minoriteter generellt och den romska minoriteten specifikt. Även relevanta delar av det generella minoritetsskyddet och hur det vuxit fram avhandlas, i syfte att både ge en bakgrund att relatera uppsatsens nästkommande delar till och synliggöra att vägen fram till dagens minoritetsskydd varit lång och komplex. I avsnittets sista del ges en förklaring beträffande de minoritetsskyddande insatserna för den romska minoritetsbefolkningen och en beskrivning av den internationella bakgrunden till vår svenska strategi för romsk inkludering. Del fyra (4) avhandlar, mot bakgrund av avsnitt 3 där minoritetsskyddet har behandlats, komponenterna i det rättsliga ramverket för såväl minoritetsskyddet generellt, som specifikt för romer. I avsnitt fem (5) skiftas fokus till Sverige. Inledningsvis avhandlas, enbart kort och i de delar som jag bedömer relevanta för uppsatsens syfte, Sveriges generella minoritetsskydd. Sedan presenteras den svenska strategin för romsk inkludering, följt av en redogörelse för hur verksamheten inom ramen för strategin, som är relevant för specifikt romers grundskoleutbildning, har sett ut. I anslutning till varje nytt avsnitt ges en kort presentation av avsnittets innehåll.

I avsnitt sex (6) presenteras med utgångspunkt i utredningen och i ljuset av det teoretiska ramverket, mina slutsatser i relation till frågeställningarna samt en avslutande reflektion.

2. Ämnesspecifika utgångspunkter

I förevarande avsnitt ges en kort introduktion av vissa utgångspunkter som det underlättar att ha förståelse för i relation till uppsatsens ämnesområde. En kort förklaring ges beträffande förhållandet mellan internationell rätt, respektive EU-rätt och Sveriges nationella lagstiftning. Efter det följer en kort redogörelse för vad den skolplikt vi har i Sverige innebär, vilket även det är av betydelse för den fortsatta framställningen.

2.1. Internationell lagstiftning

Det är av stor vikt att förstå att det internationella minoritetsskyddet utgörs av ett stort antal lagstiftningsakter och har olika avsändare.³³ Detta medför att olika internationella, bilaterala och multilaterala avtal och rättsakter har olika rättsverkningar och juridisk genomslagskraft. För att kunna kartlägga det rättsliga ramverket för romsk inkludering krävs en grundläggande förståelse för såväl internationell lagstiftning generellt, som för olika rättighetsakters räckvidd och tillämplighet. Av förevarande anledning presenteras nedan en mycket övergripande överblick av hur internationella rättsakter relateras till Sveriges rättssystem.

2.1.1. Monism och dualism

Till skillnad från nationell lagstiftning som reglerar rättsliga förhållanden inom ett lands gränser, består internationell lagstiftningen av över- och mellanstatliga överenskommelser och förpliktelser. Olika stater anammar olika tillvägagångssätt beträffande hur de relaterar sin inhemska lagstiftning till den internationella lagstiftningen. Primärt kan två alternativa modeller identifieras. Staten i fråga tillämpar antingen (1) ett så kallat monistiskt rättssystem, där den inhemska lagstiftningen tillsammans med den internationella lagstiftningen anses utgöra ett rättssystem eller (2) ett dualistiskt rättssystem, där internationell rätt anses skild från den inhemska lagstiftningen och följaktligen behöver införlivas i den nationella lagstiftningen för att tillmätas någon verkningskraft inom den aktuella staten.³⁴ Det framgår i regel i en monistisk stats grundlag att internationella rättsakter är likställda med den nationella lagstiftningen och ska tillämpas direkt av nationella domstolar och myndigheter på samma sätt

³³ Se avsnitt 3. *Minoritetsskydd – internationellt* respektive avsnitt 5.1 *Sveriges minoritetsskydd*.

³⁴ Schütze, Robert. *European Union Law*, Second edition, s. 76 f.

som inhemsk lagstiftning. Med andra ord, gäller i monistiska stater alltså som statsrättslig princip att internationella rättsakter vid avtal om ingående automatiskt blir en inkorporerad del av den nationella lagstiftningen och följaktligen kan tillämpas direkt, utan krav på mellanvarande införlivande element.³⁵

Vad gäller de stater som tillämpar ett dualistiskt rättssystem, exempelvis Sverige, kan man i förklarande syfte tala om två fristående rättssystem.³⁶ Den inhemska lagstiftningen har ett inomstatligt tillämpningsområde och reglerar följaktligen rättsförhållanden *inom* den aktuella statens gränser. Rättsförhållandet *mellan* olika stater regleras emellertid av den internationella rätten, i form av internationella överenskommelser och förpliktelser stater emellan.³⁷ Medan en internationell rättsakt redan vid avtal om ingående visserligen uppstår just ur ett utomstående och mellanstatligt perspektiv, i form av en förpliktelse för exempelvis Sverige om vi åtagit oss att följa rättsakten i fråga, kan den inte initialt tillämpas vad gäller rättsliga förhållanden *i* Sverige.³⁸ För att den internationella rättsakten ska kunna tillämpas inom staten i fråga måste den på något sätt införlivas i den nationella rätten. Vanligtvis sker en sådan implementering genom antingen att en helt ny nationell lag stiftas, som medför att förpliktelserna i den internationella rättsakten uppfylls, eller att rättsaktens innehåll nedtecknas i en redan befintlig lag.³⁹ I vissa fall, som Sverige gjort i relation till barnkonventionen och EKMR, sker emellertid att man skriver in i svensk lag att den internationella rättsakten, i sitt ursprungliga format, ska tillämpas av svenska domstolar och organ som om den var svensk rätt. Sker inget sådant mellanliggande legislativt element beträffande den internationella rättsakten i fråga uppnår den som utgångspunkt enbart en indirekt verkan som komplement till den nationella lagstiftningen.⁴⁰ I sådant fall att en bestämmelse i en icke-införlivad internationell rättsakt står i strid med en bestämmelse i den inhemska lagstiftningen, är det följaktligen den nationella bestämmelsen som äger företräde.

Ovan avhandlat innebär alltså sammantaget att Sverige har en skyldighet att genomföra de åtaganden som följer av internationell rätt, i sin nationella lagstiftning. De rättsakter och

³⁵ Schütze, Robert. *European Union Law*, Second edition, s. 76 f.

³⁶ Att Sverige tillämpar ett dualistiskt rättssystem går inte att utläsa ur lagstiftningen, utan anses vara fastställt genom rättspraxis.

³⁷ Schütze, Robert. *European Union Law*, Second edition, s. 77.

³⁸ Ibid.

³⁹ Se exempelvis

⁴⁰ Schütze, Robert. *European Union Law*, Second edition, s. 77.

rättighetskataloger som Sverige tillträder, ska följaktligen återspeglas i den såväl inhemska lagstiftningen, som rättstillämpningen.

2.2. EU-rätten

När det gäller EU-rätten fordras ett avsteg från ovan avhandlade modell där internationella rättsakter, till följd av Sveriges ställning som dualistisk stat, måste införlivas i nationell rätt. Faktum är att EU-rätten, till skillnad från generell internationell rätt, inte som utgångspunkt behöver införlivas i svensk rätt för att åstadkomma konkreta rättsverkningar för enskilda medborgare inom Sveriges gränser. I *Van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen*,⁴¹ fastställde EU-domstolen att unionsrätten skulle ses som en ny och självständig rättsordning, fristående från både nationell rätt och generell internationell rätt. EU-domstolen dom i målet innebär med andra ord för Sverige att, vi i egenskap av medlemsstat i EU, överlämnat behörighet att stifta bindande rättsakter i stånd att just påföra såväl skyldigheter som rättigheter för både medlemsstaterna och deras invånare.⁴² Unionsrätten behöver följaktligen inte som utgångspunkt implementeras för att kunna tillämpas, såsom internationella rättsakter.

EU har inte i sig någon suverän eller ursprunglig makt. Principen om delade befogenheter, som återfinns i artikel 5.2 FEU, anger att EU:s institutioner enbart får handla inom det befogenhetsområde som medlemsstaterna i fördragen har överlåtit till EU. I Sveriges nationella lagstiftning regleras EU:s befogenhet i 10:6 RF, där det framgår att Sverige kan överlåta beslutanderätt till EU, utom vad gäller principerna för statsskicket, så länge rättighetskydd motsvarande det skydd som följer av regeringsformen och EKMR tillgodoses.

I praktiken innebär principen om delade befogenheter att EU:s makt härleds från medlemsstaterna och följer av fördragen.⁴³ Följaktligen kan grundfördragen förstås som en lista eller katalog över de områden som EU:s befogenhet inkluderar. I sådant fall att ett specifikt område inte tas upp i fördragen, kan följaktligen slutsatsen dras att Sverige fortsättningsvis äger befogenhet över förevarande område. Vad gäller minoritetsskydd innehåller EU:s grundfördrag artiklar på området minoritetsskydd, vilket följaktligen innebär att EU:s har befogenhet att stifta

⁴¹ Domstolens dom av den 5 februari 1963, *Van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen*, C-26/62, EU:C:1963:1.

⁴² *Ibid.*, punkt 12.

⁴³ Schütze, Robert. *European Union Law*, Second edition, s. 43 f.

bindande rättsakter inom ramen för minoritetsskyddet.⁴⁴ Dessa rättsakter har Sverige i förlängningen, genom sitt medlemskap i unionen, gått med på att underordna sig. Sverige har följaktligen en skyldighet att uppfylla de åtaganden som EU beslutar på området, i sin nationella lagstiftning och rättstillämpning. Därtill lyder Sverige, mot bakgrund av EU-rättens självständiga och fristående karaktär, under minoritetsskyddsakter utfärdade av EU:s instanser, oaktat huruvida de implementeras i svensk lagstiftning eller inte.

2.3. Skolplikt

Alla barn som är bosatta i Sverige har enligt 7:2 andra stycket *skollag (2010:800)*, härafter *Skoll*, skolplikt. Av 7:4 Skoll följer att skolplikten innebär rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola, vilket omfattar förskoleklass och grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola. Skolplikten gäller som utgångspunkt i enlighet med 7:10 första stycket samt 7:12 Skoll från det år som ett barn fyller sex år, fram till utgången av vårterminen det tionde året. Beträffande frånvaro följer av 7:19a första stycket Skoll att skolans rektor vid upprepad eller längre, såväl giltig som ogiltig, frånvaro skyndsamt ska utreda frånvaron i samråd med eleven, elevens vårdnadshavare och elevhälsan, såtillvida att en utredning inte är obehövlig. Av 7:20 respektive 7:22 Skoll framgår att det är den aktuella elevens vårdnadshavare och kommunen som eleven hör till som gemensamt ansvarar för att skolplikten fullgörs. Av 1:9 Skoll följer att utbildningen ska vara likvärdig för alla oavsett vart den genomförs.

Av 10:7 första stycket Skoll följer att elever med en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska ha rätt till modersmålsundervisning i förevarande språk. Andra stycket i samma paragraf fastställer att kraven beträffande att eleven ska ha grundläggande kunskaper i språket samt att språket talas i hemmet, inte gäller för elever som tillhör nationella minoriteter. Enligt 5:10 andra stycket i *skolförordning (2011:185)* är modersmålsundervisning i minoritetsspråk dessutom undantaget från de förutsättningar som gäller för andra språk, det vill säga att en lämplig lärare finns tillgänglig och minst fem andra elever önskar modersmålsundervisning i språket. Romska elever ska följaktligen erbjudas modersmålsundervisning i romani chib, enbart till följd av tillhörighet till den romska minoritetsbefolkningen, även om färre än fem elever så önskar.

⁴⁴ Se avsnitt 3. *Minoritetsskydd – Internationellt*.

3. Minoritetsskydd - Internationellt

I förevarande avsnitt följer en redogörelse för hur det internationella minoritetsskyddet är uppbyggt. Initialt ges en förklaring beträffande de olika komponenterna i minoritetsskyddet, hur olika typer av rättigheter särskiljer sig och förhåller sig till varandra, samt hur respektive rättigheter är relevanta för romernas minoritetsskydd. Avsnittet är centrerat kring att såväl synliggöra det internationella minoritetsskyddets komplexitet i egenskap av uppbyggnad, som kring att förklara minoritetsskyddets olika *nivåer* och syften. Vidare ges en inblick i minoritetsskyddets historia, i syfte att agera bakgrund för informationen som följer i uppsatsens nästkommande avsnitt. Förhoppningen är att det mer specifika minoritetsskyddet, som avhandlas i slutet av det här avsnittet ska kunna förstås mot bakgrund av det historiska minoritetsskyddet.

3.1. Rättighetsskydd för *alla*

Internationella rättsakter härrör, som avhandlats, från flera olika avsändare. Även vad gäller minoritetsskyddande lagstiftning är det värt att notera att de relevanta rättigheterna inte härrör från en gemensam avsändare.

Under EU-rätten och den internationella rätten återfinns flera olika typer av rättigheter och friheter. De rättigheter som ska tillförsäkras den romska minoritetsbefolkningen går primärt att indela i två kategorier. Dels mänskliga rättigheter och friheter som ska tillerkännas varje person som är medborgare i något av de länder som anslutit sig till den rättskatalog som rättigheten i fråga återfinns i, utan att ta hänsyn till huruvida människorna i fråga tillhör en viss grupp eller inte. Dessa rättigheter utgör en del i den romska befolkningens rättighetsskydd, dock inte i egenskap av att de är just romer, utan i egenskap av att romer ingår i *alla personer*.⁴⁵ Därtill finns mer specifika rättigheter, som tar hänsyn till eventuell grupptillhörighet, vars fokus och hänsyn följaktligen ligger i själva minoritetsaspekten.⁴⁶

Redan i ingressen till FEU stipuleras att medlemsstaterna fäster vikt vid principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I

⁴⁵ Ahmed, Tawhida, *The impact of EU Law on minority rights*, Hart 2011, s. 26; Se avsnitt 3.2. *Rättighetsskydd specifikt för minoriteter*.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 26.

ingressen uttrycks därtill medlemsstaternas önskan att stärka solidariteten mellan sina folk och samtidigt respektera deras historia, kultur och traditioner. I FEU artikel 2(1) föreskrivs sedan följande:

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Av artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna kan utläsas att alla människor är fria och äger lika värde och rättigheter. Artikel 2 i förevarande förklaring ger uttryck för att alla människor är berättigade de rättigheter och friheter som följer av förklaringen, utan att utsättas för diskriminerande behandling. Förklaringen är visserligen inte bindande i sig men majoriteten av rättigheterna som följer av den finns återgivna i ICCPR⁴⁷ och ESK-konventionen⁴⁸.

Förevarande del av den romska minoritetsbefolkningen rättighetsskydd utgörs alltså av rättigheter som gäller för alla människor, oaktat om de är romer eller inte. Det vill säga, att rättigheterna i den här kategorin av rättighetsskyddet ska tillförsäkras alla personer utan hänsyn till gruppstillhörighet eller någon annan sådan utomstående egenskap hos personen i fråga.

3.2. Rättighetsskydd specifikt för minoriteter

Som en form av komplement till de rättigheter som avhandlats ovan, som ska tillerkännas alla personer oaktat deras gruppstillhörighet, har rättigheter applicerbara för enbart individer som tillhör en minoritetsbefolkning utvecklats. Snarare än att säkerställa jämlikhet individer emellan och verka för lika tillgång till rättigheterna i linje med principen om icke-diskriminering, syftar förevarande rättigheter till att bevara de minoritetsbefolkningens seder och traditioner som skiljer sig från majoritetsbefolkningens seder och traditioner, och annars hade riskerat att gå

⁴⁷ Förenta Nationerna. Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter av 16 december 1966.

⁴⁸ Förenta Nationerna. Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter av 3 januari 1976.

förlorade.⁴⁹ Minoritetsskyddet ska inte förstås som ett separat tillskott till generella mänskliga rättigheter, då ett sådant synsätt skulle innebära ett starkare rättighetsskydd med *fler* mänskliga rättigheter för en individ som tillhör en minoritetsbefolkning. Minoritetsskyddet kan med fördel i stället förstås som en subkategori till det generella rättighetsskyddet, som syftar till att säkerställa minoritetsbefolkningens effektiva jämlikhet gentemot majoritetsbefolkningen. Det specifika rättighetsskyddet för minoriteter är följaktligen en integrerad, specialiserad del av mänskliga rättigheter, som inrymmer särskiljande kvaliteter i jämförelse med generella mänskliga rättigheter, och syftar till att säkerställa bevarandet av minoritetens identitet.⁵⁰

3.3. Minoritetsskydd historiskt

Historiskt inbegrep idén om minoritetsskydd uteslutande religiösa minoriteter, där den tidigaste internationella minoritetsskyddsakten var *westfaliska fredens 1648 fredsfördrag*.⁵¹ Dessförinnan gällde som princip att den som härskade i en region också ägde besluta vilken religion som skulle tillämpas inom regionens gränser. Den westfaliska freden banade väg för idén om mångfald inom staten och resulterade i att minoritetsskydd beträffande just religiösa minoriteter stipulerades i internationella fördrag.⁵² Efter första världskriget hade bildandet av nya nationalstater resulterat i ett förändrat Europa, där 20–30 miljoner människor utan vidare tillhörde stater i vilka de utgjorde kulturella, etniska, språkliga eller religiösa minoriteter. De minoritetsskyddande åtgärder som vid tidpunkten vidtogs av *Nationernas förbund*, en föregångare till FN som var en av de första multilaterala organisationerna som verkade fredsbevarande och för att öka förståelsen mellan olika folk, utökades följaktligen från att enbart skydda religiösa minoriteter, till även etniska och språkliga minoriteter. Minoritetsskyddet i fråga gick dessvärre förlorat i upptakten till andra världskriget, då *Nationernas förbund* gick i graven.⁵³

När andra världskriget var slut och att bevara freden i Europa på nytt var en högst aktuell fråga, föddes drömmen om en internationell fredsorganisation på nytt. Mot förevarande bakgrund bildades FN år 1945 i syfte att bevara världsfreden samt verka för ett internationellt samarbete

⁴⁹ Ahmed, Tawhida, *The impact of EU Law on minority rights*, Hart 2011, s. 26.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 26 f; Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, artikel 1.

⁵¹ Röda Korset, *Nationella minoriteter och urfolk – skydd och rättigheter*, Svenska Röda Korsets utbildningsmaterial Fördjupningsdel med introduktion, s. 10.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Regeringens proposition 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, s. 11.

i ekonomiska, sociala, kulturella och humanitära frågor.⁵⁴ FN antog år 1966 en *internationell konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*, eller ICCPR, innehållande en särskild artikel där minoritetsskyddet omnämns uttryckligen. Artikel 27 innefattar ett skydd för personer i minoritetsbefolkningar från att utsättas för diskriminering till följd av sin minoritetstillhörighet, men har även tolkats innehålla en skyldighet för medlemsstaterna att aktivt skydda såväl minoriteternas identitet, som deras rätt att uttrycka och utveckla sin kultur.⁵⁵ FN har gett upphov till flertalet rättsligt bindande akter som är relevanta för minoritetsskyddet. Exempelvis återfinns ett minoritetsskydd för barn i artikel 30 i FN:s konvention om barnets rättigheter från år 1989. Därutöver kunde FN år 1992 även, efter många års förhandling, anta *FN:s deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter* (minoritetsdeklarationen), vilken vidareutvecklades ur artikel 27 ICCPR.⁵⁶

I efterkrigstiden, år 1949, bildades även Europarådet, i syfte att bland annat främja mänskliga rättigheter, social utveckling, demokrati och rättsstatsprincipen i Europa. År 1950 antog Europarådets medlemsländer EKMR.⁵⁷ Vad gäller minoritetsskydd är det enbart i diskrimineringsförbudet, vilket följer av artikel 14 EKMR, som nationella minoriteter omnämns direkt, och då i kontexten att all diskriminering på grund av minoritetstillhörighet är förbjuden. Värt att notera är att artikel 14 enbart är tillämplig i relation till de fri- och rättigheter som kommer till uttryck i EKMR och dess tilläggsprotokoll. Följaktligen måste det diskriminerande agerandet i fråga kunna härledas till en av artiklarna i EKMR, för att det ska vara otillåtet enligt artikel 14.⁵⁸

Efter Europarådets toppmöte år 1993 där minoritetsskydd åter varit på dagordningen, inleddes arbetet med att formge en ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna.⁵⁹ Den 10 november 1994 antogs ramkonventionen av Europarådets ministerkommitté. När ramkonventionen trädde i kraft var den med sina 32 artiklar det första rättsligt bindande,

⁵⁴ Regeringens proposition 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, s. 13.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ FRA, Handbok i europeisk icke-diskrimineringsrätt, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_SWE.pdf (Hämtad 16-11-2022).

⁵⁸ Se avsnitt 4.1 *Principen om icke-diskriminering*.

⁵⁹ Regeringens proposition 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige* s. 12.

mellanstatliga dokumentet tillägnat minoritetsskydd.⁶⁰ Konventionen hade till syfte att fastställa målsättningar och principer för medlemsländerna att förhålla sig till i deras arbete för att skydda sina respektive minoritetsbefolkningar.⁶¹ Ramkonvention är konstruerad som en uppsättning av principer vilka de avtalsslutande länderna har att leva upp till, genom att anta nationella lagstiftningsakter och policyer.

Att ramkonventionen utformats som en form av principdeklaration, i motsats till en detaljerad rättighetslista tillägnad ländernas minoritetsbefolkningar, möjliggör en viss frihet i ländernas implementeringsarbete för att förverkliga de målsättningar och principer som följer av konventionen. Förevarande konstruktion kan framhållas som en fördel eftersom situationen och förhållandena för minoritetsbefolkningen kan variera drastiskt länder emellan. Konventionens generella ordalag tillåter de avtalsslutande länderna att anta de rättsakter som är lämpliga i relation till den nationella situationen, samtidigt som implementeringen alltjämt ska genomföras i god tro och så att effektivt skydd för de nationella minoriteterna premieras.⁶²

3.4. Den romska minoritetsbefolkningen

Det finns inte internationell *lagstiftning* som är uttryckligt tillägnad den romska minoritetsbefolkningen endast. Som avhandlats ovan utgör emellertid rättighetskyddet både i form av rättigheter som gäller *alla* och rättigheter tillägnade personer i en ospecificerad *minoritetsbefolkning*, en viktig del i minoritetsskyddet för romer. Utöver detta skydd finns samordnade strategier som upprättats i syfte att förbättra romernas levnadsförhållanden och mer effektivt bidra till uppfyllandet av rättigheterna som behandlats ovan. I förevarande avsnitt följer information om ett urval av dokument för romsk inkludering, i syfte att bistå med en bakgrund till avsnitt fem om Sveriges inhemska strategi.

⁶⁰ Pamphlet No. 8. THE COUNCIL OF EUROPE'S FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, s. 1 f.

⁶¹ *Ibid.*, s. 2.

⁶² *Ibid.*

3.4.1. Bakgrunden till Sveriges strategi för romsk inkludering

Av Europeiska kommissionens meddelande med namnet *Integrering av romerna i samhället och i näringslivet*⁶³, här efter KOM(2010), följer att EU sedan år 2007 stöttat kommissionens bedömning i en rad frågor att det existerat en stark EU-ram vilken redan är i stånd att stödja romernas integrering.⁶⁴ Det betonas emellertid att det trots de juridiska, finansiella och politiskt samordnande verktyg som EU har tillgängliga, finns stora förbättringsmöjligheter vad gäller verktygens effektivitet.⁶⁵ Att en stor del av Europas 10-12 miljoner romer lever i extrem marginalisering, där de i sitt vardagliga liv utsätts för diskriminering, socialt utanförskap, segregation och extremt bristfälliga socioekonomiska förhållanden, framhålls som oacceptabelt i ett modernt Europa. Kommissionen förklarar problematiken som komplex och beskriver den som en form av självförverkligande nedåtgående spiral, där de olika aspekterna av förtrycket som romerna utsätts för samexisterar och förstärker varandra. För att komma till stånd med problematiken menar kommissionen därför att konstruerandet av lösningar som genom ett integrerat tillvägagångssätt angriper samtliga aspekter av utanförskapet samtidigt, ska eftersträvas.⁶⁶

Av KOM(2010) följer därtill att viss positiv utveckling emellertid redan skett. Under 2009 anges ett skifte ha skett från problemanalytiskt fokus, till undersökande fokus beträffande såväl effektiviteten av redan befintliga instrument, som tillvägagångssätt för att förbättra romernas situation inom flertalet åtgärdsområden.⁶⁷ Därtill lanserades under samma år europeiska plattformen för integrering av romer, vilken inrymmer såväl aktörer från EU:s institutioner och internationella organisationer, som representanter från medlemsstaternas regeringar och från civilsamhället i övrigt.⁶⁸ Förevarande plattform etablerade även, under plattformens första möte som hölls i Prag 2009, tio grundläggande principer för romsk inkludering.⁶⁹ Principerna

⁶³ Europeiska kommissionen, Bryssel den 14.4.2010 KOM(2010) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *Integreringen av romerna i samhället och i näringslivet*.

⁶⁴ Europeiska kommissionen, Bryssel den 14.4.2010 KOM(2010) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *Integreringen av romerna i samhället och i näringslivet*, s. 2.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid., s. 3.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Europeiska unionens råd, 10394/09, Bryssel den 28 maj 2009 (3.6), BILAGA: ”Utkast till rådets slutsatser om romers integrering”, s 5.

presenteras som ett vägledande element att vid behov beakta vid utformningen och genomförandet av insatser för romsk inkludering. Rådet betonar i anslutning till principernas offentlighetsgörande att frågan om förtrycket mot romerna i allt större utsträckning erkänns som synnerligen brådskande, såväl praktiskt som etiskt. Detta, menar rådet, fordrar en ny nivå av aktiva och effektiva politiska insatser, vars praktiska förverkligande åligger främst medlemsstaterna, och i synnerhet deras kommuner och regioner.⁷⁰

De tio grundläggande principerna för romsk inkludering kan sammanfattas vara centrerade kring följande:⁷¹

(1) *Konstruktiv, pragmatisk och icke-diskriminerande politik*, vilket innebär att politiken för romers integrering ska respektera EU:s centrala värderingar såsom mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. Politiken som rör romers inkludering ska inte särhållas från annan politik, utan införlivas i den allmänna politiken, i syfte att tillförsäkra romerna reell tillgång till samma möjligheter som majoritetsbefolkningarna. Här framhålls bland annat utbildning som ett sådant område inom vilket politiken för romsk inkludering särskilt ska införlivas i den allmänna dito.

(2) *Tydlig med inte exkluderande politik*, vilket innebär att politiken ska vara tydligt riktad mot romerna som målgrupp, utan att för den delen utesluta andra grupper som lever under liknade socioekonomiska förhållanden.

(3) *Interkulturell strategi*, där det centrala är att strategierna för romers inkludering inbegriper såväl romer som icke-romer. För att en effektiv politik och kommunikation ska vara uppnåbar bör samtidigt interkulturellt arbete ske för att bekämpa fördomar och stereotyper.

(4) *Målet om integrering*, som erinrar om det övergripande syftet för all integrationspolitik. Romerna ska enligt förevarande punkt integreras in i de redan etablerade samhällsstrukturerna, exempelvis utbildningsinstitutioner och bostadskomplex. Separata och exkluderade strukturer avsedda för romer ska motarbetas.

(5) *Medvetenhet om jämställdhetsdimensionen*, där fokus är romska kvinnor och deras behov. De politiska initiativen måste ta hänsyn till problemområden där kvinnor tenderar vara utsatta, och får inte bortse från att romska kvinnor och barn är särskilt utsatta.⁷² Dessa områden

⁷⁰ Europeiska unionens råd, 10394/09, Bryssel den 28 maj 2009 (3.6), BILAGA: ”Utkast till rådets slutsatser om romers integrering”, s. 5.

⁷¹ Ibid.

⁷² Europeiska kommissionen, Bryssel den 14.4.2010 KOM(2010) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *Integreringen av romerna i samhället och i näringslivet*, s. 10.

inbegriper, men är inte begränsade till, intersektionell diskriminering, utsatthet i hemmet och bristande tillgång till hälso- och sjukvård och barnomsorg.

(6) *Överföring av evidensbaserad politik*, som innebär att medlemsstaterna ska lära av sina erfarenheter vad gäller den romska befolkningen. Det är av synnerlig vikt att medlemsstaterna delar sina erfarenheter och utformar initiativ för romers integrering. Här poängteras även vikten av välgrundade och regelbundet insamlade socioekonomiska uppgifter, för att kunna utforma, genomföra och uppfölja politiken för romsk inkludering.

(7) *Användning av EU-instrument*, som betonar den avgörande betydelsen av att medlemsstaterna till fullo utnyttjar de både rättsliga, ekonomiska och samordnande instrument som EU tillhandahåller.

(8) *Regionala och lokala myndigheters delaktighet*, där den avgörande betydelse som regionala och lokala myndigheter har för politikens praktiska genomförande, är central.

(9) *Det civila samhällets delaktighet*, som betonar medlemsstaternas ansvar att vid sidan av det målinriktade arbetet för romers inkludering, upprätta initiativ tillsammans med aktörer i det civila samhället, vars delaktighet är av avgörande betydelse. Dessa inbegriper exempelvis universitets- och forskarsfären, arbetsmarknaden och icke-statliga organisationer.

(10) *Aktivt deltagande av romerna*, som erinrar om att romskt deltagande ska genomsyra samtliga processer och insatser. Både utformningen, genomförandet och utvärderingen av samtliga politiska initiativ ska ske i nära samarbete med romska experter, tjänstemän och andra romska aktörer. Öppenhet, insyn och uppmuntran gentemot den romska befolkningen är av avgörande betydelse.

Beträffande principernas tilltänka användningsområde uppmanas medlemsstaterna att, i nära samarbete och inom sina respektive befogenheter, vid behov beakta de grundläggande principerna *bland annat*⁷³ i utformningen och genomförandet av såväl politik som främjar romsk integrering som politik vars syfte är att värna om grundläggande rättigheter, motverka diskriminering och socialt utanförskap, samt säkerställa tillgång till utbildning.⁷⁴ I KOM(2010) anges vidare att kommissionen, i enlighet med europeiska rådets uppmaning, kommer att

⁷³ Ett urval har gjorts med hänsyn till uppsatsens ämnesvidd, där vissa politiska fokusområden för romsk integrering som inte bär relevans i sammanhanget har lämnats därhän.

⁷⁴ Europeiska unionens råd, 10394/09, Bryssel den 28 maj 2009 (3.6), BILAGA: ”Utkast till rådets slutsatser om romers integrering”, s 5.

tillämpa principerna för romsk integrering i utformande, genomförande och utvärderande av politiska insatser relaterade till integreringen av den romska befolkningen.⁷⁵

I KOM(2010) anges vissa utmaningar som kommissionen, medlemsstaterna och andra centrala aktörer står inför för framtiden.⁷⁶ Till att börja med efterfrågas ytterligare samarbete mellan nationella, europeiska och internationella aktörer och representanter för den romska befolkningens gemenskaper. Engagemanget och samarbetet för romers integrering måste omsättas till praktiska förändringar på lokal nivå, vilket förutsätter ett såväl ökat ansvarstagande som större kapacitet inom både lokala förvaltningar, civilsamhället och de romska gemenskaperna.⁷⁷ Både förvaltningarna, civilsamhället och romerna själva behöver envar ta initiativ till att genomföra projekt, program och politiska åtgärder. Vidare krävs att information om den positiva effekt som romers integrering kommer att ha på lokal och nationell nivå i medlemsstaterna når ut till såväl civilsamhället som den romska befolkningen. För en lyckad integration krävs attitydförändringar hos både majoritetsbefolkningarna och romerna själva, vilket spridningen av förevarande positiva information kan utgöra ett incitament till. Det krävs därtill tydliga åtgärder för att motverka segregering, där utbildning är ett av områdena som särskilt framhålls. Att romers integrering och därigenom aktuella frågor ska sammanfogas med generella politiska områden, snarare än att särhållas som ett fristående politiskt område, framhålls även här. Lyckade projekt och resultat måste bana väg in i den generella politiska sfären.⁷⁸

Den 5 april 2011 presenterar europeiska kommissionen ett meddelande om en *EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till år 2020*, härafter *KOM(2011)*.⁷⁹ Kommissionen framhåller i meddelandet, som också poängterats i KOM(2010) att marginaliseringen av den romska befolkningen och de synnerligen dåliga förhållanden som de

⁷⁵ Europeiska kommissionen, Bryssel den 14.4.2010 KOM(2010) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *Integreringen av romerna i samhället och i näringslivet*, s. 9.

⁷⁶ Ibid., s. 5.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid., s. 5 f.

⁷⁹ Europeiska kommissionen, Bryssel den 5.4.2011 KOM(2011) 173 slutlig. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020*.

lever under inte är försvarbara i 2000-talets EU.⁸⁰ Först och främst uppmanas medlemsstaterna tillförsäkra romerna likabehandling och lika tillgång till de grundläggande rättigheter som följer av EU-stadgan, utan att utsättas för diskriminering.⁸¹ Behovet av resoluta åtgärder, både på nationell och internationell nivå poängteras, och offentliga myndigheter tillskrivs en bärande roll i åtgärdandet av dessa bristande faktorer. Kommissionens uppfattning är vid tidpunkten att arbetet kommer att bli utmanande, då integreringen av romerna är en ömsesidig process vilken kräver attitydförändringar hos såväl majoritets- som minoritetsbefolkningarna.⁸²

I KOM(2011) poängteras att det under åren dessförinnan visserligen gjorts vissa framsteg i såväl medlemsstaterna som på EU-nivå.⁸³ Dessa framsteg har emellertid i förhållandevis liten, om någon, utsträckning inneburit märkbara förändringar i vardagslivet för den romska befolkningen. För att uppnå en påtaglig förändring i den romska befolkningens liv, vilket i KOM(2011) framhålls som syftet med EU-ramen, uppmanas medlemsländerna ta fram egna nationella strategier för inkludering av romer. Dessa nationella strategier ska konstrueras i enlighet med de EU:s mål för integrering av romer som kommer till uttryck i meddelandet och omfatta målinriktade insatser vilka ska kunna omsättas i praktiken.⁸⁴ För att vägleda medlemsstaterna i skapandet av de nationella strategierna fastställs i KOM(2011) fyra nyckelområden kring vilka inkluderingen av romer ska centreras. Med hänsyn till den romska befolkningens storlek i medlemsstaterna i fråga, ska de nationella strategierna åtminstone omfatta romers tillgång till **(1)** utbildning, **(2)** sysselsättning, **(3)** hälso- och sjukvård och **(4)** bostäder.⁸⁵

Vad gäller tillträde till utbildning, anges att medlemsstaterna ska se till att alla romska barn åtminstone går ut grundskolans årskurs sex. I KOM(2011) framhålls att medlemsstaterna, utöver den skolplikt⁸⁶ som gäller konsekvent inom EU, har att tillgodose tillgång till

⁸⁰ Europeiska kommissionen, Bryssel den 5.4.2011 KOM(2011) 173 slutlig. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020*, s. 2.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., s.3.

⁸⁴ Ibid., s. 4.

⁸⁵ Ibid., s. 5.

⁸⁶ Se avsnitt 2.3. *Skolplikt*.

grundskoleutbildning till alla barn i skolpliktig ålder.⁸⁷ Kommissionen belyser ett behov av att stärka kontakterna med den romska befolkningen för att öka lärarnas interkulturella kompetens, minska segregationen och möjliggöra att skolplikten i grundskolan efterföljs.⁸⁸ Vidare konstateras att deltagandet i förskoleverksamhet är lägre bland romska barn än för genomsnittet, medan behovet av sådan verksamhet om något är större för just romska barn än för barn som inte ingår i den romska minoritetsbefolkningen. Mot förevarande bakgrund framhålls en ökad tillgång till högkvalitativ och icke-segregerad förskoleverksamhet som en högst väsentlig del vad gäller romska barns utbildningsmöjligheter.⁸⁹ För att hindra att barn som inte introduceras i skolsystemet, introduceras sent eller avbryter skolgången i förtid hamnar i utanförskap anges i KOM(2011) att reformer av läroplaner, utarbetande av innovativa undervisningsmetoder samt insatser som fokuserar på att ge ungdomar som inte slutfört skolgången en ny chans, ska främjas.⁹⁰

Som avslutande ord för nyckelområdet utbildning anges i KOM(2011) följande:

Medlemsstaterna bör därför se till att alla romska barn har tillgång till utbildning av hög kvalitet och inte utsätts för diskriminering eller segregering, oavsett om de är bofasta eller inte. Länderna bör se till att barnen åtminstone går ut grundskolans årskurs sex eller motsvarande. De bör också, i linje med Europa 2020-strategin, förbättra tillgången till förskoleverksamhet av hög kvalitet och minska antalet elever som avbryter sin skolgång under grundskolans senare del eller på gymnasienivå. Romska ungdomar bör kraftigt uppmuntras att delta i gymnasieutbildning och högre utbildning.⁹¹

Generellt anges att medlemsstaternas nationella strategier bör sträva efter att aktivt främja romers inkludering i de etablerade samhällena samtidigt som de undanröjer den segregation som förekommer. Därtill ska de konstrueras i linje med de, av plattformen för romsk inkludering, etablerade gemensamma grundläggande principerna för romers inkludering.⁹² Utöver genomförbara målsättningar, allra minst beträffande tillgång till utbildning, sysselsättning, sjukvård och bostäder, ska strategierna omfatta både verkningsfulla

⁸⁷ Europeiska kommissionen, Bryssel den 5.4.2011 KOM(2011) 173 slutlig. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020* s. 5.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid., s. 6.

⁹⁰ Ibid., s. 5.

⁹¹ Ibid., s. 6.

⁹² Ibid., s. 8.

uppföljningsmetoder i stånd att utvärdera effektiviteten hos de aktuella insatserna och en mekanism i stånd att överblicka samt anpassa strategin. Därtill bör eftersträvas att identifiera geografiska områden som är särskilt segregerade eller eftersatta exempelvis vad gäller utbildningsnivå och arbetslöshet. Tillräckliga finansiella medel, både i de nationella budgetarna och genom EU eller annan internationell finansiering, måste avsättas. En för respektive medlemsstat specifik mötespunkt för den nationella strategin bör utses. Därtill är det, som avhandlats tidigare av mycket stor vikt att processens samtliga steg, både utformning, genomförande och uppföljning, sker i nära *samarbete* och fortlöpande *dialog* med det romska civilsamhället.⁹³

I KOM(2011) konstateras att det vid tidpunkten, till följd av bristen på tillförlitliga uppgifter beträffande den romska befolkningen, är omöjligt att få någon överblick av huruvida vidtagna åtgärder uppnått förväntade resultat.⁹⁴ Svårigheterna vad gäller att tillskansa sig fullständiga, precisa och detaljerade uppgifter om romernas situation, utgör en utmaning för framtiden. Dessutom har det visat sig vara svårt även att fastställa vilka konkreta åtgärder som vidtagits för att komma till bukt med utanförskapet och diskrimineringen av romer, vilket försvårar ytterligare vid uppföljningen av redan vidtagna åtgärder. Mot förevarande bakgrund utlyses behovet av en solid mekanism i stånd att, på ett utförligt och konsekvent sätt, inventera både minoritetsbefolkningarnas nuvarande situationen och de resultat som uppnåtts.⁹⁵ Förevarande mekanisms ska därtill säkerställa att de ekonomiska medel som avsatts till romernas integrering de facto når sitt slutmål, att åtgärder vidtas för att möta de av EU fastställda integreringsmålen, samt att nationella strategier för romsk inkludering genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Det är, menar kommissionen, av största vikt att genomföra insatser i form av tydligt formulerade åtgärder tydligt fokuserade på romerna, i syfte att såväl förebygga, som uppväga för de problem som de utsätts för.⁹⁶ Vidare poängteras att sådana särskilda åtgärder i syfte att förhindra att romer missgynnas eller kompensera för sådant missgynnande inte hindras av principen om icke-diskriminering.⁹⁷

⁹³ Europeiska kommissionen, Bryssel den 5.4.2011 KOM(2011) 173 slutlig. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020*, s. 9.

⁹⁴ *Ibid.*, s. 13.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*, s. 4.

⁹⁷ Se avsnitt 4.1 *Principen om icke-diskriminering*.

4. Formell likabehandling eller materiell jämlikhet?

Vad gäller minoritetsskyddande lagstiftning förefaller det föreligga en konflikt, eller åtminstone föreligga skäl för en avvägning mellan två alternativa idéer och till idéerna relaterade tillvägagångssätt. Å ena sidan (1) *de jure jämlikhet*, det vill säga formell likabehandling utan hänsyn till kön-, ras- eller grupptillhörighet, där principen om icke-diskriminering är central, och å andra sidan (2) *de facto jämlikhet*, det vill säga uppnåendet av materiell jämlikhet genom att stimulera särskilt utsatta grupper med hjälp av positiv särbehandling i form av särskilda insatser. Begreppen avhandlas i förevarande kapitel i syfte att ge en djupare förståelse för det rättsliga ramverket som finns tillgängligt för romsk inkludering.

4.1. Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering är förankrad i både EU:s och Europarådets lagstiftning. Europarådet ser principen som en grundläggande rättighet som måste skyddas och som därutöver varit av central betydelse i utformningen av organisationens standarder och arbete i övrigt. Diskrimineringsförbudet återfinns exempelvis i artikel 14 EKMR, som garanterar åtnjutandet av samtliga i konventionen angivna fri- och rättigheter, utan att diskrimineras. Av artikeln följer att det gäller diskriminering på någon grund *såsom* kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.⁹⁸ Formuleringen antyder att listan i artikeln inte är uttömmande utan exemplifierande, medan andra jämförbara diskrimineringsgrunder också faller inom förbudets ramar.

Genom ett tolfte tilläggsprotokoll till konventionen som trädde i kraft år 2005, åtar sig de tillträdande staterna att säkerställa åtnjutandet av *varje rättighet* som anges i lag utan diskriminering.⁹⁹ Tilläggsprotokollet innebär med andra ord ett utökande av diskrimineringsförbudet till att gälla i relation till alla rättigheter, även de som följer av nationell lag.¹⁰⁰ Vad gäller diskrimineringsgrunderna följer i tilläggsprotokollet samma exemplifierande lista som i artikel 14 EKMR. Sverige har emellertid valt att inte underteckna tilläggsprotokollet.

⁹⁸ Artikel 14 EKMR.

⁹⁹ Tilläggsprotokoll EKMR nr 12, artikel 1.1.

¹⁰⁰ FRA, Handbok i europeisk icke-diskrimineringsrätt, s.18, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_SWE.pdf (Hämtad 16-11-2022).

Den huvudsakliga förklaringen som anförts är att protokollet har ett alltför brett tillämpningsområde, som riskerar att begränsa utrymmet för positiv diskriminering i form av aktiva åtgärder.¹⁰¹ Detta trots att det uttryckligen följer av tilläggsprotokoll 12 att principen om icke-diskriminering inte hindrar konventionsstaterna från att vidta aktiva åtgärder i syfte att uppnå reell jämlikhet, förutsatt att åtgärderna är objektivt och försvarligt grundade.¹⁰²

Även i Europarådets *den europeiska sociala stadgan*, artikel E, återfinns ett uttryckligt diskrimineringsförbud. Ytterligare skydd mot diskriminering, specifikt vad gäller nationella minoriteter, återfinns i *ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*. Artikel 4 i ramkonventionen innehåller de undertecknande staternas skyldighet att garantera de nationella minoritetsbefolkningarnas rätt till jämlikhet och såväl likhet inför, som skydd av lagen, utan att utsättas för någon form av diskriminering på grund av tillhörighet till minoritetsbefolkningen. Av ramkonventionens artikel 6.2 följer därtill staternas skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som löper risk att utsättas för diskriminering, hot eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.

När det gäller EU förhåller sig icke-diskrimineringsrätten annorlunda. Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har visserligen funnits stadgat som grundprincip, i artiklarna 18 och 45.2 FEUF och dess föregångare, men det arbete som EU bedriver mot diskriminering idag tog lång tid att utveckla. Idag är principen om icke-diskriminering starkt förankrad i EU-rätten. I artikel 2 FEU finns den nedtecknad som ett av de grundläggande värden som unionen ska centreras kring, där även respekt för de rättigheter som särskilt ska tillförsäkras personer som tillhör nationella minoritetsbefolkningar anges som ett sådant värde. Vidare följer av artikel 10 FEUF att strävan att bekämpa all form av diskriminering på grund av bland annat etniskt ursprung, ska genomsyra såväl utformningen som genomförandet av EU:s politik och verksamhet.

EU-stadgan, som initialt utgjorde en form av icke-bindande rättighetsförklaring, tillskrevs genom *Lissabonfördraget* år 2009 samma rättsligt bindande värde som EU:s grundfördrag. I EU-stadgans artikel 21.1 finns ett diskrimineringsförbud med en icke uttömmande

¹⁰¹ Regeringens skrivelse 2016/17:29 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen. Stockholm den 13 oktober 2016 Stefan Löfven Alice Bah Kuhnke (Kulturdepartementet).

¹⁰² Tilläggsprotokoll 12 EKMR, ingressen. s. 50 EKMR.

exemplifierande lista av diskrimineringsgrunder, i vilken tillhörighet till nationell minoritet uttryckligen nämns. Värt att notera är att stadgan riktar sig främst till EU:s institutioner, organ och byråer som har att underkasta sig dess innehåll utan undantag, medan medlemsstaterna enbart måste förhålla sig till stadgan när de implementerar EU-rätten.¹⁰³ EU-domstolen har emellertid tillämpat en relativt vidsträckt tolkning av när medlemsstaterna ska anses tillämpa EU-rätten, även om det finns exempel där kopplingen till EU-rätten har ansetts för svag.¹⁰⁴

Direktiv 2000/43/EG upprättades i syfte att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering och genomförande av principen om likabehandling i medlemsstaterna, särskilt beträffande diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung.¹⁰⁵ Direktivet ska tillämpas, inom ramen för EU:s befogenheter, exempelvis inom utbildningsområdet.¹⁰⁶ Direktivet innebär med andra ord en skyldighet för Sverige i egenskap av medlemsstat att tillförsäkra personer som tillhör en nationell minoritet tillträde till utbildning på samma sätt som för andra personer, på ett icke-diskriminerande sett. Utöver europeisk och EU-rättslig diskrimineringsrätt utgör FN:s fördrag om mänskliga rättigheter en betydande del utav lagstiftningen på människorättsområdet. I EU:s lagstiftning, bland annat direktiven om likabehandling, hänvisas till FN:s olika fördrag om mänskliga rättigheter.¹⁰⁷

4.2. Positiv särbehandling

Det är värt att notera att principen om icke diskriminering inte innebär att positiv särbehandling eller *särskilda åtgärder* är otillåtna. Principen om icke-diskriminering är, som avhandlats ovan, av central betydelse för minoritetsskyddet. Vidare borde det eventuellt i teorin räcka att säkerställa att personer som tillhör en minoritetsbefolkning inte diskrimineras, för att det ska råda jämlikhet mellan minoritets- och majoritetsbefolkningen. Huruvida så är fallet beror emellertid på vad begreppet *jämlikhet* ska anses innebära.

¹⁰³ Artikel 51.1 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02), Europeiska unionens officiella tidning, C 83/389, 30/3 2010; C-617/10 Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson.

¹⁰⁴ Se exempelvis mål C-299/95 mot Österrike.

¹⁰⁵ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, kapitel 1, artikel 1.

¹⁰⁶ Ibid., kapitel 1, artikel 3.1 g).

¹⁰⁷ Se bland annat skäl 4 i direktiv 2000/78/EG, skäl 3 i direktiv 2000/43/EG.

I ett fiktivt scenario där minoritetsbefolkningen utan undantag behandlas på samma sätt som övriga befolkningen, råder formell jämlikhet eller *de jure jämlikhet*.¹⁰⁸ Formell jämlikhet innebär att en person som tillhör en nationell minoritetsbefolkning behandlas på samma sätt som en person i majoritetsbefolkningen och har samma medborgerliga fri- och rättigheter, som följer individen och inte den grupp som individen tillhör. Målet med formell jämlikhet är att lika fall ska behandlas lika, det vill säga en likhet i behandling, oaktat huruvida personernas förutsättningar är jämförbara eller inte.¹⁰⁹ Tanken om formell jämlikhet överensstämmer följaktligen med principen om icke-diskriminering och är vanligtvis kopplad till negativa rättigheter i form av förbud, det vill säga rätten att inte utsättas för orimliga begränsningar i sina fri- och rättigheter, exempelvis genom diskriminering. Ett sådant system tar emellertid inte hänsyn till hur minoritetsbefolkningen skiljer sig från övriga befolkningen, dess erfarenheter och hur de har påverkat befolkningen, samt vilken påverkan det i sin tur har på den *jämlikhet* som uppnås.

Materiell jämlikhet, eller *de facto jämlikhet*, benämns ibland med begreppen *reell jämlikhet*, *faktisk jämlikhet*, *substantiell jämlikhet* eller *verklig jämlikhet*.¹¹⁰ Materiell jämlikhet innebär jämlikhet vad gäller ställning och inflytande i samhället. Till skillnad från formell jämlikhet, där likhet i behandling premieras, är materiell jämlikhet fokuserad kring likhet i resultat. I förevarande jämlikhetsteori anses det vara nödvändigt att ta hänsyn till olika personers olika förutsättningar och villkor till följd av föreställningar om exempelvis ras, kön och socialt kapital. I föreställningen om materiell jämlikhet ingår övertygelsen att det, för att uppnå *materiell* jämlikhet, i vissa fall är nödvändigt att vidta särskilda åtgärder specifikt anpassade till vissa grupper av människor, i syfte att kompensera för gruppens tidigare nackdelar eller tillförsäkra gruppen likvärdig tillgång till sig sina mänskliga rättigheter.¹¹¹ Sådana särskilda åtgärder benämns med en mängd olika begrepp, såsom *positiv särbehandling*, *positiva åtgärder*, *positiv-* eller *omvänd diskriminering* eller *aktiva åtgärder*.

¹⁰⁸ FRA, Handbok i europeisk icke-diskrimineringsrätt, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_SWE.pdf (Hämtad 16-11-2022).

¹⁰⁹ Lerwall, Lotta, Könnsdiskriminering: en analys av nationell och internationell rätt, Iustus, Diss. Uppsala : Univ., 2001, Uppsala, 2001, s. 74; Värt att notera om Lerwall är att termen *jämställdhet* (jämlikhet mellan könen) används, eftersom avhandlingen inte behandlar diskriminering i allmänhet, utan könssdiskriminering. Engelska språkets *equality* gör emellertid inte skillnad mellan jämlikhet och jämställdhet, vilket innebär att flertalet av Lerwalls källor är applicerbara på jämlikhet i allmänhet och inte enbart jämställdhet mellan könen, trots att det är termen hon använder.

¹¹⁰ Lerwall, Lotta, Könnsdiskriminering: en analys av nationell och internationell rätt, Iustus, Diss. Uppsala : Univ., 2001, Uppsala, 2001, s 75.

¹¹¹ FRA, Handbok i europeisk icke-diskrimineringsrätt, s. 71, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_SWE.pdf (Hämtad 16-11-2022).

Av artikel 4.2 i ramkonventionen följer medlemsstaternas skyldighet att, när det är nödvändigt, vidta särskilda insatser för att uppnå materiell jämlikhet mellan personer som tillhör minoritetsbefolkningen och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Vidare återfinns i artikel 4:3 i ramkonventionen ett klagörande av att sådana särskilda insatser som sker med stöd i artikel 4.2 inte ska anses utgöra diskriminering. Därtill följer av *likabehandlingsdirektivet*¹¹² artikel 5 att diskrimineringsförbudet inte ska anses hindra medlemsstaterna från att (1) behålla redan befintliga bestämmelser, eller (2) anta nya bestämmelser i syfte att antingen förhindra nackdelar för en grupp personer av ett visst etniskt ursprung eller kompensera sådana nackdelar, förutsatt att bestämmelsernas huvudsakliga syfte är att främja dessa personers särskilda behov.¹¹³

Att särskilda insatser ryms inom både den internationella rätten och EU-rätten får följaktligen anses klarlagt. Likaså att principen om icke-diskriminering inte utgör ett hinder för att vidta sådana särskilda insatser.

¹¹² RÅDETS DIREKTIV 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

¹¹³ Ibid., artikel 5 respektive skäl (17).

5. Den svenska strategin för romsk inkludering

I förevarande avsnitt avhandlas den svenska strategin för romsk inkludering. Initialt ges en introduktion till relevanta delar av det svenska minoritetsskyddet för samtliga nationella minoriteter. Därefter introduceras den svenska strategin för romsk inkludering, vartefter relevanta insatser som vidtagits inom ramen för strategin redogörs för. Redogörelsen är konstruerad så att den initiala verksamheten, *pilotverksamheten* först avhandlas. Därefter är redogörelsen konstruerad så att en kort beskrivning av relevanta insatser och omständigheter ges, år för år. Efter det att verksamheten inom ramen för romsk inkludering år 2020 har beskrivits, sker emellertid ett avstick från redogörelsen av det svenska arbetet med romsk inkludering. Förevarande avstick motiveras av att kommissionen år 2020 fastställde en ny EU-ram för romsk inkludering.¹¹⁴ I anslutning till en kort redogörelse av den nya ramen följer, under samma rubrik, en redogörelse för det svenska arbetet med romsk inkludering under 2021, som är det sista verksamhetsåret som har utvärderats inom ramen för strategin.

5.1. Sveriges minoritetsskydd

I 1:2 6 stycke RF anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Begreppet *kultur* är tilltänt att tolkas i vidsträckt mening. Av femte stycket i samma paragraf följer att det allmänna dels ska verka för att alla ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av exempelvis nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet eller andra omständigheter kopplade till den enskildes person. I 2:12 RF återfinns ett uttryckligt förbud mot lagar eller andra föreskrifter som innebär att någon missgynnas till följd av tillhörighet till nationell minoritet. Värt att notera är att förevarande förbud inte gäller föreskrifter som gynnar en minoritet, exempelvis i form av särskilda insatser som innebär förmåner för minoritetsbefolkningen eller som innebär att majoritetsbefolkningen missgynnas i relation till minoritetsbefolkningen.¹¹⁵ Förevarande lag är tillämplig i relation till nationella minoriteter och

¹¹⁴ European Commission, Brussels, 7.10.2020 COM(2020) 133 620 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*.

¹¹⁵ Henrik Jermsten, regeringsform (1974:152) kommentaren till 2 kap 12 §, Lexino, https://juno-nj-se.ezproxy.ub.gu.se/b/documents/527860?subTab=lexino&tab=annotations#SFS1974-0152_K2_P12 (Hämtad 2023-01-11).

följaktligen även i relation till den romska befolkningen, då romerna uppbär status som nationell minoritetsbefolkning Sverige.¹¹⁶

5.1.1. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Den svenska regeringen beslutar i december 1999, genom propositionen *Nationella minoriteter i Sverige* att ansluta sig till *Europarådets ramkonvention* och *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*. I samband med ratificeringen av avtalet som ägde rum den 13 januari 2000, fastställer den svenska regeringen att de folkgrupper som i Sverige uppbär status som nationell minoritetsbefolkning är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar.¹¹⁷ Minoritetsspråken anges vara samiska, finska, meänkieli (tornedalsfinska), romani chib och jiddisch. Ratificeringen av ramkonventionen, som kan anses markera startskottet för minoritetspolitiken som självständig såväl politisk som juridisk förgrening i Sverige, resulterade i omedelbara legislativa konsekvenser i form av de två *minoritetsspråkslagarna*; Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, samt Lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Eftersom ramkonventionen, som avhandlats tidigare, är konstruerad som en principdeklaration, är tanken att principerna som följer av konventionen ska förverkligas genom att medlemsländerna vidtar lämpliga legislativa och politiska åtgärder på nationell nivå. I prop. 1998/99:143 betonas vikten av både att principen om icke-diskriminering och *romskt inflytande* tillerkänns full genomslagskraft vad gäller minoritetsgrupperna, i syfte att kunna stärka de nationella minoriteterna och säkra deras överlevnad.¹¹⁸ Det är mot förevarande bakgrund som den svenska regeringen sedan föreslår flertalet åtgärder.

Vad gäller utbildningsområdet, specifikt beträffande grundskola och gymnasium, menar regeringen att man vid tidpunkten redan lever upp till de artiklar, artikel 12–14, i ramkonventionen som avhandlar utbildningsområdet.¹¹⁹ Av artikel 12 i ramkonventionen framgår skyldigheten att vidta lämpliga åtgärder på utbildnings- respektive forskningsområdet i syfte att öka kunskapen om såväl de nationella minoriteternas- som majoritetsbefolkningens

¹¹⁶ Se avsnitt 5.1.1. *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter*.

¹¹⁷ Regeringens proposition 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, s. 1.

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 11.

¹¹⁹ *Ibid.*, s. 57.

kultur, historia, språk och religion. De avtalsslutande länderna ska exempelvis bereda möjligheter beträffande lärarutbildning, tillgång till utbildningsmaterial samt underlätta kontaktskapande mellan lärare och studerande från olika folkgrupper.¹²⁰ Av proposition 1998/99:143 kan emellertid utläsas att det är regeringens uppfattning att artikel 12 redan är uppfylld, eftersom det inte finns något som hindrar universitet eller högskolor från att bedriva sådan utbildning.¹²¹ Genom ratificeringen åtar sig Sverige därutöver att, på samtliga nivåer i utbildningsväsendet, främja lika tillträde till utbildning för personer ur minoritetsbefolkningen. Av artikel 13 i ramkonventionen följer personer som tillhör en nationell minoritetsbefolkning ska tillerkännas rätten att samordna och driva egna utbildningsinstitutioner.¹²² Artikeln innebär följaktligen i praktiken en form av hinder för Sverige att förbjuda utbildningsinstitutioner inrättade med särskilt fokus att öka kunskapen om samt utbilda personer som tillhör en nationell minoritetsbefolkning. Tillgång till sitt respektive minoritetsspråk regleras i ramkonventionens artikel 14. Genom ratificering åtar sig Sverige att erkänna rätten för varje person tillhörande en nationell minoritet att lära sig sitt minoritetsspråk.¹²³

5.2. Samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032

Som avhandlats ovan krävde kommissionen i KOM(2011) att medlemsstaterna skulle konstruera en nationell strategi, utifrån den egna inhemska situationen. Den 16 februari 2012 beslutade den svenska regeringen om en långsiktig samordnad strategi, *Regeringens skrivelse 2011/12:56*.¹²⁴ Strategins övergripande målsättning är att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den icke-rom som fyller 20 år 2032. Strategin utgår ifrån mänskliga rättigheter och har ett särskilt fokus på principen om icke-diskriminering.¹²⁵ Av strategin framgår att arbetet för romsk inkludering inom strategin, så långt som möjligt ska bedrivas inom den ordinarie verksamheten men att vissa insatser, när ett sådant behov föreligger, kommer vara tydligt inriktade just på den romska befolkningen.¹²⁶ Det råder emellertid delade uppfattningar bland olika instanser kring särskilda insatser, inrättade med särskilt fokus kring romer. En del förespråkar särskilda åtgärder och framhåller dem som

¹²⁰ Europarådets ramkonvention, artikel 12.2.

¹²¹ Regeringens proposition 1998/99:143. *Nationella minoriteter i Sverige*, s. 59.

¹²² Europarådets ramkonvention, artikel 13.1.

¹²³ *Ibid.*, artikel 14.1.

¹²⁴ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.

¹²⁵ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 26.

¹²⁶ *Ibid.*, s. 26 f.

nödvändiga för att kunna tillförsäkra romerna lika rättigheter och ur ett långsiktigt perspektiv komma till stånd med rådande jämlikhetsklyfta, medan andra menar att sådana åtgärder innebär ett avsteg från principen om likabehandling eller i förlängningen kommer innebära att romerna missgynnas såtillvida att de inte anses förmögna att tillvarata sina egna rättigheter.¹²⁷

5.2.1. Verksamhetsmål och problemområden på utbildningsområdet

I den svenska strategin för romsk inkludering anges under rubriken *Utbildning* och underrubriken *Verksamhetsmål* följande:

*Det av riksdagen fastställda målet för svensk barn- och ungdomsutbildning är att den ska vara av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt. Detta gäller befolkningen i stort och innefattar därigenom också romer.*¹²⁸

De problemområden som anges i den svenska strategin är primärt att de romska eleverna har bristfällig skolnärvaro jämfört med andra elever.¹²⁹ Redan i grundskolans tidiga årskurser är närvaron sämre hos romska elever, därtill sker en drastisk ytterligare minskning av skolnärvaron i grundskolans senare årskurser. Skolnärvaron uppges vara allra sämst bland romska flickor, som i stor utsträckning hoppar av skolan helt och hållet och således inte erhåller fullständiga betyg. Därutöver går få romska elever vidare till gymnasiet. Avsaknaden av utbildningstradition hos den romska minoritetsbefolkningen framhålls som en potentiell orsak till den bristfälliga skolnärvaron. Eventuellt kan det faktum att många vuxna romer helt saknar eller har mycket begränsad utbildning påverka barnens inställning till skolan.¹³⁰ Även oron hos romska föräldrar över att *förlora* barnen till majoritetssamhället, tillsammans med en rädsla för att barnens utbildning ändå inte kommer resultera i ett arbete till följd av diskriminering på grund av den romska identiteten, kan spela in. Förekomsten av diskriminering och trakasserier framhålls också som ett problem, som gör att eleverna känner sig otrygga i skolan och resulterar i en negativ påverkan vad gäller de romska elevernas självbild.¹³¹

¹²⁷ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, "En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 26 f.

¹²⁸ Ibid., s. 29 och s. 31.

¹²⁹ Ibid., s. 30.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, "En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 30.

5.2.2. Pilotverksamheten

Den första perioden, 2012 – 2015, av strategin avsätts till en så kallad pilotverksamhet, där de statliga insatserna koncentreras till fem svenska kommuner, även kallade pilotkommuner.¹³² För utbildningsområdet är syftet med pilotverksamheten speciellt att öka kunskapen om skolsituationen för romska elever, utveckla arbetssätt för att ge stöd till eleverna och sedan kunna applicera erfarenheterna till underlag för det fortsatta arbetet även i andra kommuner.¹³³

Länsstyrelsen Stockholm ska, som ansvarande myndighet för samordning av uppföljningen av pilotverksamheten, årligen 2013–2015 upprätta en lägesrapport om verksamheten i stort, eventuella problem samt förslag till åtgärder som kan förbättra och effektivisera verksamheten.¹³⁴ Länsstyrelsens rapporter ger tillsammans en bild av hur pilotverksamheten har fungerat på utbildningsområdet. Särskilt Länsstyrelsens *Rapport 2016:11 Romsk inkludering Årsrapport 2015*¹³⁵ är av intresse då rapporten utöver arbetet under 2015, redogör för de sammantagna lärdomar och erfarenheter som pilotverksamheten resulterat i.¹³⁶ Förevarande rapport är dock fokuserad främst på *brobyggarnas* inverkan på utbildningsområdet, som avhandlas nedan. På förekommen anledning ger Länsstyrelsens *Rapport 2014:22 Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt*¹³⁷ en bättre bild av situationen och utvecklingen vad gäller övriga insatser.

Det är Skolverket och Skolinspektionen som bär det övergripande ansvaret för genomförandet av de i strategin fastställda åtgärderna på utbildningsområdet.¹³⁸ Ett av Skolverkets uppdrag är att inhämta och sprida kunskap om situationen för romer inom skolväsendet. Sammanställningen i nulägesrapporten från 2014, om läget beträffande romers utbildningssituation, är baserad på rapporter upprättade i enlighet med förevarande uppdrag, vilka baserats på en intervjustudie och en enkätstudie.¹³⁹ I rapporten betonas att det råder en viss osäkerhet kring romernas situationer i skolväsendet då skolan inte tar reda på eventuell

¹³² Malmö, Helsingborg, Göteborg, Linköping och Luleå.

¹³³ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 32.

¹³⁴ *Ibid.*, s. 19.

¹³⁵ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2016:11. Romsk inkludering, Årsrapport 2015.

¹³⁶ *Ibid.*, *inledning*.

¹³⁷ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet.

¹³⁸ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 34.

¹³⁹ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, s. 22.

romsk bakgrund, samtidigt som många barn väjer att inte berätta att de är romer.¹⁴⁰ Värt att notera är att den här problematiken, att det bland annat av integritetsskäl inte insamlas statistik utifrån etnisk tillhörighet, har förutspåtts i strategin. För att komma runt detta problem uppmanas i strategin till att inom ramen för pilotverksamheten utveckla alternativa metoder.¹⁴¹

Skolpersonal och romska föräldrar har dock gett uttryck för uppfattningen om att fler romska elever slutför grundskolan, även om andelen romska elever som inte slutför grundskolan fortsättningsvis är stor.¹⁴² Några riktade insatser för att minska elevernas frånvaro, som är ett omfattande problem särskilt i övergången från mellanstadiet till högstadiet, har emellertid inte vidtagits.¹⁴³ De riktade insatser som finns är relaterade till modersmålsundervisning, studievägledning på romani, *brobyggare*, studiemotiverande insatser och läxhjälp.¹⁴⁴ En stor del av insatserna uppges dessvärre ha fungerat dåligt, då många lärare anger att förutsättningar saknas för modersmålsundervisning, studiehandledning på romani samt översättning av information till vårdnadshavare. Därtill förefaller vissa lärare överlag vara dåligt insatta i sina skyldigheter gentemot de romska eleverna, och undviker att motivera eleverna till att delta i modersmålsundervisning på grund av svårigheten att rekrytera lämpliga lärare.¹⁴⁵

Ett problemområde som lyfts fram är att det generellt sett inte skett någon undervisning i den romska minoritetsbefolkningens kultur, språk och historia, trots att det ingår i läroplanen och således ska ske. Därtill efterfrågas ökad kunskap hos skolpersonalen om såväl romernas historia, språk och kultur, som romernas situation idag. Utan personal som är insatt i problematiken är det svårt för exempelvis lärare att i någon större utsträckning sätta sig in i elevernas situation. Trots detta uppger skolledarna att sådant kompetenshöjande arbete inte är prioriterat.¹⁴⁶

Av rapporten följer att Skolverket ställer sig frågande till avsaknaden av särskilda insatser, det vill säga positivt särbehandlande åtgärder som gynnar de romska eleverna i syfte att motverka

¹⁴⁰ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, s. 23 f.

¹⁴¹ Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 35.

¹⁴² Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, s. 23.

¹⁴³ Ibid., s. 24 f.

¹⁴⁴ Ibid., s. 8.

¹⁴⁵ Ibid., s. 25.

¹⁴⁶ Ibid.

diskriminering och säkerställa romernas tillgång till en likvärdig skolgång.¹⁴⁷ Det finns enligt Skolverket en missuppfattning av begreppet likabehandling, såtillvida att det skulle innebära att alla elever ska behandlas på samma sätt, vilket är felaktigt. För att alla elever ska uppnå likvärdiga förutsättningar, måste behovet av särskilda insatser i syfte att bekämpa diskrimineringen, problemen med att uppnå utbildningens mål och den höga frånvaron bland romska elever, utredas.¹⁴⁸ Skolverket menar att bristen på särskilda insatser vittnar om låg kännedom de rättigheter som följer av exempelvis ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Vidare är Skolverket av uppfattningen att skolan på ett bättre sätt behöver centrera verksamheten kring att romerna, i egenskap av nationell minoritetsbefolkning, har särskilda rättigheter. Tendensen att romer själva utmålas vara orsaken till den problematik som finns på utbildningsområdet, måste upphöra.¹⁴⁹

En del i pilotverksamheten handlar om så kallade *brobyggare* i skolan. Brobyggarna utgörs av kvinnor och män med romsk kultur- eller språkkompetens, vars arbetsuppgifter på utbildningsområdet innefattar att stödja och motivera enskilda elever i skolarbetet, bidra till att romska föräldrar känner större trygghet kring barnens skolgång och öka skolpersonalens förståelse för elevernas skolsituation.¹⁵⁰ Med andra ord är tanken att de ska fungera som en *bro* mellan enskilda personer och den offentliga verksamheten.¹⁵¹ På regeringens uppdrag har utbildningen av brobyggarna tagits fram av Skolverket och genomförts av Södertörns högskola.¹⁵² Under 2012-2014 anställdes och utbildades 27 personer för att arbeta som brobyggare bland annat i pilotkommunerna.¹⁵³ Av dessa arbetade 23 personer kvar inom den kommunala förvaltningen i november 2015. Av 23 brobyggare är det enbart tio som arbetat huvudsakligen med elever i grundskolan.¹⁵⁴ Det är emellertid värt att notera att brobyggarverksamheten ofta är tvärssektoriell, vilket innebär arbete gentemot flera förvaltningar.¹⁵⁵ Det vill säga att brobyggarna arbetar över flera områden, exempelvis både med

¹⁴⁷ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, s. 8.

¹⁴⁸ Ibid., s. 26.

¹⁴⁹ Ibid., s. 27.

¹⁵⁰ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2016:11. Romsk inkludering, Årsrapport 2015, s. 37; Regeringens skrivelse 2011/12:56, Skr. 2011/12:56, ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032, s. 36.

¹⁵¹ Statskontoret *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering* (1016:3).

¹⁵² Regeringsbeslut A2012/1387/DISK.

¹⁵³ Statskontoret *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering* (1016:3), s. 11 respektive s. 43.

¹⁵⁴ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2016:11. Romsk inkludering, Årsrapport 2015, s. 37; Statskontoret *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering* (1016:3), s. 43.

¹⁵⁵ Statskontoret *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering* (1016:3), s. 43 f.

utbildningsfrågor och inom socialförvaltningen. Det kan exempelvis handla om att brobyggare i skolan också har möjlighet att bidra med viktiga kontakter i socialförvaltningen, när det finns behov av insatser för att förbättra skolsituationen för en viss elev.

Vad gäller de romska *brobyggarnas* arbete under tiden för pilotverksamheten är uppfattningen att det, där insatserna förekommit, har fungerat bra och bidragit till positiv utveckling på en mängd av problemområdena som angetts i strategin. Den samlade uppfattningen är att romska elever i de berörda skolorna, efter pilotverksamheten upplever större trygghet i skolmiljön, vilket yttrat sig i ökad skolnärvaro.¹⁵⁶ Av Statskontorets *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering* (1016:3) framgår att; (1) fler elever tar skolgången på allvar, känner ökad motivation och har högre skolnärvaro, (2) fler elever känner sig sedda, upplever att någon tror på deras förmåga att slutföra skolan, och vågar vara öppna med sin romska identitet, (3) fler elever väljer att läsa romani chib som modersmål, vilket även kan tolkas som att fler känner sig tryggare med att vara öppna med sin identitet och (4) en bättre relation har etablerats mellan skolan och romska föräldrar, som har fått större förståelse för skolans värdegrund, känner sig tryggare med att ha barnen i skolan och kan motivera barnen att ta ansvar för skolgången.¹⁵⁷ Därutöver har verksamheten bidragit till ökat kunskap om den romska minoritetsbefolkningen och deras rättigheter inom såväl den kommunala förvaltningen som bland den romska befolkningen, vilket verkar ha resulterat i att personal blivit bättre på att möta romernas behov. Brobyggarna har även utgjort ett stöd i lärarnas arbete, deltagit på lektioner och bidragit med kunskap om romernas historia och levnadsvillkor i Sverige.¹⁵⁸

5.2.3. Utvecklingsarbetet 2016 – 2020

Efter pilotverksamhetens slut, beviljar Regeringskansliet bidrag för att medverka i en utvecklingsverksamhet för romsk inkludering, till fem så kallade *utvecklingskommuner*: Borås, Gävle, Haninge, Stockholm och Uppsala.¹⁵⁹ Kommunerna väljs ut baserat på förändrings- och utvecklingspotential, av totalt 13 kommuner som ansökt.¹⁶⁰ Bidraget omfattar 500 000 kronor årligen under 2016 och 2017. Efter utgången av 2017 finns sedan möjligheten att ansöka om

¹⁵⁶ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, s. 25.

¹⁵⁷ Statskontoret *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering* (1016:3), s. 11 respektive s. 43.

¹⁵⁸ *Ibid.*, s. 44.

¹⁵⁹ Regeringsbeslut 1, Ku2016/00159/DISK.

¹⁶⁰ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2017:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2016, s. 13.

förlängning av bidraget, i som mest ytterligare två år.¹⁶¹ Arbetet inom den svenska strategin för romsk inkludering centreras under 2016 sammantaget kring att avsluta de fyra första årens arbete i pilotkommunerna och starta upp arbetet i de fem utvecklingskommunerna. Under våren 2016 håller Länsstyrelsen en slutkonferens för erfarenhetsutbyte och spridning för pilotkommunerna. Vidare tar Länsstyrelsen fram en broschyr om rättighetsbaserat arbete med romsk inkludering och en film om hur kvalitativa samråd kan konstrueras på kommunnivå.¹⁶²

Även för åren efter 2015 när pilotverksamheten avslutades, är det Länsstyrelsen Stockholm som har i uppdrag att samordna och följa upp arbetet inom den svenska strategin. I april 2016 fick Skolverket i uppgift att tillsammans med Socialstyrelsen ta fram och tillgängliggöra en lämplig uppdragsutbildning, för perioden 2016-2019 i syfte att utbilda fler brobyggare för arbete bland annat inom skolväsendet.¹⁶³ Utbildningen som nu tas fram är en sammanslagning av (1) den utbildning av brobyggare verksamma i skolan, som Skolverket tidigare tagit fram inom ramen för romsk inkludering och (2) motsvarande utbildning som Socialstyrelsen tagit fram för brobyggare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.¹⁶⁴ Utbildningen ska ske i två omgångar med start höstterminen 2016 och vårterminen 2018, omfatta 7,5 högskolepoäng per termin i fyra terminer och studeras på halvfart. Till den första omgången av utbildningen, med start höstterminen 2016, anmälde Haninge, Sundsvall, Stockholm, Upplands Väsby, Västerås och Örebro tillsammans 12 deltagare.¹⁶⁵ De kommuner som har brobyggare, kan ansöka hos Regeringskansliet om bidrag motsvarande ungefär 50 % av lönekostnaden för respektive brobyggare, förutsatt att brobyggaren har en kommunal anställning¹⁶⁶

År 2017 anges arbetet inom utvecklingsverksamheten å ena sidan ha kommit i gång ordentligt och präglats av stor aktivitet, med konkreta insatser och fler romer involverade i arbetet.¹⁶⁷ Å andra sidan har det framkommit att enbart 19 kommuner arbetar med utbildningsfrågor utifrån den svenska strategin.¹⁶⁸ Därtill uppges att det är svårt dels att nå ut till den romska befolkningen, utanför de kontakter som redan har etablerats, dels att få kommunerna att ta sitt ansvar för arbetet.¹⁶⁹ Vad gäller brobyggarsatserna har under 2017 enbart 37 brobyggare, i 14

¹⁶¹ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2017:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2016, s. 13.

¹⁶² Ibid., s. 9.

¹⁶³ Ibid., s. 30.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid., s. 31.

¹⁶⁶ Ibid., s. 30.

¹⁶⁷ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2018:6. Romsk inkludering, Årsrapport 2017, s. 16 och s. 5.

¹⁶⁸ Ibid., s. 7.

¹⁶⁹ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2018:6. Romsk inkludering, Årsrapport 2017, s. 37 och s. 8.

olika kommuner, varit anställda inom ramen för arbetet med romsk inkludering.¹⁷⁰ Värt att notera är att förevarande siffror innefattar samtliga brobyggare, inte enbart de som arbetar inom skolan. Av de personer som under året deltog i *brobyggartutbildning* som togs fram 2016, blev åtta av tolv godkända under vårterminen, respektive sju av tolv under höstterminen.¹⁷¹ Anledningen till att deltagare underkänts anges vara stor frånvaro och studieavbrott. Vad gäller deltagarnas upplevelse av utbildningen ges överlag en mycket positiv bild, där deltagarna uppger att de fått nya kunskaper och insikter.¹⁷² Flera upplever emellertid det akademiska skrivandet och kurslitteraturen som för svår.

Under året är den sammantagna bilden att brobyggarnas roll konkretiserats jämfört med tidigare år, samtidigt som förväntningarna på deras insatser på många håll är orealistiska.¹⁷³ Vidare framgår att fler brobyggare under året har blivit tillsvidareanställda och följaktligen fått bättre anställningsvillkor. Det föreligger dock, för vissa av brobyggarna, en utbredd osäkerhet kring framtiden till följd av utvecklingsverksamhetens tidsbegränsade karaktär.¹⁷⁴ Effekterna av de brobyggarsatser som faktiskt har funnits i skolmiljön under året ligger dock i linje med motsvarande insatsers effekter under pilotverksamheten; elevernas frånvaro har minskat, bättre kontakt mellan hem och skola har etablerats, romernas tillit och förtroende gentemot skolan har förbättrats, kontaktnät har skapats och informations-spridning har lett till ökad kunskap om den romska minoritetsbefolkningen.¹⁷⁵

Under 2018 fortsätter utvecklingsverksamheten i kommunerna Borås, Gävle, Haninge, Stockholm och Uppsala, som erhåller statsbidrag för arbetet med romsk inkludering.¹⁷⁶ Den andra utbildningsomgången av brobyggare startade vårterminen 2018, med sju deltagare från fyra kommuner.¹⁷⁷ Av dessa sju avbröt en person utbildningen till följd av flytt, och två av de kvarvarande är anställda inom skolans område. Vad gäller Skolverkets uppdrag att tillgängliggöra utbildningen för brobyggare, följer med andra ord av det låga deltagandet att det har gått sämre än tidigare år. Även deltagarna i förevarande utbildningsomgång är emellertid positiva till utbildningen och upplever en större trygghet i rollen som brobyggare.¹⁷⁸ Som för

¹⁷⁰ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2018:6. Romsk inkludering, Årsrapport 2017, s. 26.

¹⁷¹ Ibid., s. 43.

¹⁷² Ibid., s. 44.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2019:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2018, s. 5.

¹⁷⁷ Ibid., s. 21.

¹⁷⁸ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2019:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2018, s. 21.

tidigare år upplever vissa utbildningen som mycket utmanande, till följd av att deltagarnas förutsättningar för att genomföra en utbildning på högskolenivå skiljer sig åt. Mot bakgrund av det låga deltagandet i utbildningens senaste omgångar, uppger Skolverket att informationsspridningen och ansvarsfördelningen vid ansöknings- och antagningsförfarandet bör ses över i samråd med Kulturdepartementet och Länsstyrelsen i Stockholm.¹⁷⁹ Vidare måste kraven beträffande förkunskaper, exempelvis för de som saknar gymnasieutbildning, samt möjligheten att främja studieteknik och datorvana, ses över i relation till brobyggarutbildningen. Skolverket rapporterar därtill att det statliga bidraget är helt avgörande för verksamheten, det vill säga att ingen förvaltning på egen hand vill ansvara för en brobyggares lön.¹⁸⁰ Beträffande insatsernas effektivitet betonar Skolverket behovet av kontinuitet och långsiktighet från staten och tydligare ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs.¹⁸¹

Under 2019 uttrycker Länsstyrelsen oro över att det årliga statsbidrag som utvecklingskommunerna erhållit årligen sedan 2016, upphör under 2020.¹⁸² Samtliga utvecklingskommuner uppger att perioden för utvecklingsverksamheten har ökat respektive kommuns kapacitet att arbeta med romsk inkludering, överlag är fler förvaltningar och tjänstepersoner involverade i arbetet än tidigare och flera kommuner kan visa att insatserna har resulterat i konkreta resultat.¹⁸³ Det handlar exempelvis om att fler romer i kommunerna är öppna med sin romska tillhörighet och i större utsträckning känner till och gör anspråk på sina rättigheter.

Det förefaller enligt rapporterna varit utmanande att särskilja uppdrag inom strategin från uppdrag för nationella minoriteter i allmänhet. Exempelvis har Skolverket haft uppdrag dels relaterade till de nationella minoriteterna som integrerat område, dels uppdraget att öka kunskapen om den romska minoritetsbefolkningen i skolan. Det har emellertid visat sig att insatserna som rapporterats inom ramen för uppdraget inom strategin för romsk inkludering, ofta har rört nationella minoriteter generellt snarare än den romska minoriteten.¹⁸⁴ Att så är fallet motiverar Skolverket med att många kommuner anser romsk inkludering vara ett för snävt

¹⁷⁹ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2019:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2018, s. 21.

¹⁸⁰ Ibid., s. 22.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2020:8. Romsk inkludering, Årsrapport 2019, s. 8.

¹⁸³ Ibid., s. 36.

¹⁸⁴ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2020:8. Romsk inkludering, Årsrapport 2019, s. 57.

kompetensutvecklingsområde, samt att det finns ett behov av ökad kunskap om samtliga nationella minoriteter.

Båda utbildningsomgångarna av brobygggarutbildningen har nu genomförts. Av de sammanlagt 19 personer som deltagit i båda omgångarna, har elva blivit godkända.¹⁸⁵ Både att så få personer deltagit och att vissa inte klarat av utbildningen framhålls som problematiskt. Deltagarna i utbildningen uppger att det är svårt att kombinera utbildningen med arbetet och familjelivet. Kommunerna uppger att de har svårt att finansiera uppdraget. Mot förevarande bakgrund anges återigen att förutsättningarna för genomförandet måste ses över och att behörighetskrav respektive alternativa utbildningsförslag måste *diskuteras*.¹⁸⁶

Den sammantagna bilden under 2019 är att insatserna är allt för kortsiktiga och begränsade för att strategins mål ska kunna nås.¹⁸⁷ Till följd av att den statliga finansiering ska upphöra år 2020, har flera kommuner redan under 2019 börjat nedmontera den verksamhet som bedrivits inom ramen för strategin. Behovet av ett permanent statsbidrag betonas, för att kunna undvika att verksamheten enbart blir projektorienterad, eller att enskilda personer blir avgörande för om arbetet ska fortgå.¹⁸⁸

År 2020 pågår ingen utvecklingsverksamhet eller motsvarande och det statsbidrag som de kommuner som tidigare var utvecklingskommuner erhållit sedan 2016, har nu upphört.¹⁸⁹ Arbetet med romsk inkludering som sker under året är koncentrerat till sådana insatser som skett vid sidan av brobygggarinsatserna även tidigare år. Det handlar exempelvis om kompetenshöjande insatser, uppföljning av arbetet i de tidigare utvecklingskommunerna och samrådsinsatser. Utifrån samråd med romska organisationer som skett under året föreligger en oro kring att strategin tappar riktning och att arbetet verkar avstanna.¹⁹⁰ De romska organisationerna konstaterar att en stor del av de finansiella medel som avsatts för minoritetspolitiken tillfaller förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. De pengar som inte tillfaller arbete med andra nationella minoritetsbefolkningar råder det

¹⁸⁵ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2020:8. Romsk inkludering, Årsrapport 2019, s. 50.

¹⁸⁶ Ibid., s. 51.

¹⁸⁷ Ibid., s. 56.

¹⁸⁸ Ibid., s. 7.

¹⁸⁹ Länsstyrelsen Stockholm, Kulturdepartementet, yttrande. 2021-04-13. Beteckning 106-59313-2019. Er beteckning: KU2019/02101/CSM. *Redovisning av uppdrag att samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering*, s. 8.

¹⁹⁰ Ibid., s. 5.

förvirring kring. Organisationerna efterfrågar att arbetet med respektive minoritetsbefolkning ska mätas mot varandra i respektive kommun samt att det måste finnas pengar avsatta specifikt för arbete med romsk inkludering.¹⁹¹

I februari 2020 fick Skolverket i uppdrag att, bland annat utifrån redovisningen och synpunkterna som lämnades 2019, ta fram förslag i relation till brobygggarutbildningen.¹⁹² Förslaget som uppdraget mynnar ut i är ett upplägg som liknar det för 2016–2019, som alltså ska tas fram och tillgängliggöras av Skolverket och Socialstyrelsen. De faktorer som behöver tas i beaktning vid genomförandet uppges vara (1) enhetligt ansvar, (2) statlig finansiering för långsiktigheten och (3) enhetligt ansvar. Som komplement till den aktuella högskoleutbildningen föreslås därtill en folkhögskoleutbildning i syfte att förbereda deltagarna för högskoleutbildningen.¹⁹³

5.2.4. EU Roma - ramverk för jämlikhet, inkludering och delaktighet för 2020 – 2030

Den 7 oktober 2020 fastställer EU-kommissionen en ny strategisk EU-ram för romers jämlikhet, inkludering och delaktighet.¹⁹⁴ Den nya ramen fastställs mot bakgrund av behovet av ett stärkt engagemang på både EU-nivå och nationellt. Kommissionen beskriver ett paradigmskifte från socioekonomisk integrering till en mer heltäckande strategi som fokuserar just på jämlikhet, inkludering och delaktighet.¹⁹⁵ Den nya EU-ramen för romsk inkludering innehåller sju delmål som medlemsstaterna ska ha uppnått år 2030. Delmålen innefattar tre mål på området jämlikhet, inkludering och delaktighet och fyra mål på områdena utbildning, arbete, boende och hälsa.¹⁹⁶ För Sverige innebär delmålen på utbildningsområdet dels att (1) glappet mellan romska barn som deltar i förskoleverksamhet jämfört med icke-romska barn ska minst

¹⁹¹ Länsstyrelsen Stockholm, Kulturdepartementet, yttrande. 2021-04-13. Beteckning 106-59313-2019. Er beteckning: KU2019/02101/CSM. *Redovisning av uppdrag att samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering*, s. 5.

¹⁹² *Ibid.*, s. 31.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ European Commission, Brussels, 7.10.2020 COM(2020) 133 620 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*.

¹⁹⁵ Europeiska kommissionen, Bryssel den 9.1.2023 COM(2023) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *Rapport om utvärderingen av medlemsstaternas nationella strategiska ramar för romer*, s. 1.

¹⁹⁶ European Commission, Brussels, 7.10.2020 COM(2020) 133 620 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*, s. 3.

halveras, för att kunna säkerställa att 70 % av romska barn deltar i förskoleverksamhet år 2030, dels (2) att glappet mellan romska ungdomar som deltar i gymnasieutbildning ska minska med minst en tredjedel, för att kunna säkerställa att *majoriteten* av romska ungdomar slutför studier på gymnasienivå år 2030.¹⁹⁷ För att lyckas uppfylla målsättningarna uppmanas medlemsstaterna revidera sina nationella strategier, så att de överensstämmer med den nya strategiska EU-ramen, senast september 2021.¹⁹⁸

Någon sådan revidering sker emellertid inte. I Regeringskansliets *Rapport avseende Europeiskt ramverk om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet 2020–2030* anges i relation till den nya EU-ramen följande:

*Meddelandet föranleder inte några lagändringar eller budgetära konsekvenser. Regeringen välkomnar det europeiska ramverket och bedömer att Strategin för romsk inkludering (Skr. 2011/2012:56) i stor utsträckning överensstämmer med det nya ramverket och att någon ändring med anledning av det nya ramverket inte är aktuell.*¹⁹⁹

Mot förevarande bakgrund fortskrider Sveriges arbete med romsk inkludering under 2021 ungefär i samma utsträckning som det gjort sedan 2019. Inga kommuner erhåller särskilda statsbidrag för det lokala arbetet för romsk inkludering och Arbetsförmedlingen är den myndighet som ensamt har haft ett regeringsuppdrag för att belysa frågan.²⁰⁰ Skolverket har utöver att redovisa uppdraget från 2020 om att ta fram en brobyggarutbildning, inte haft några uppdrag rörande romsk inkludering. I anslutning till att uppdraget från 2019 avslutades, upphörde även Skolverkets arbete med brobyggarutbildningen.²⁰¹ Länsstyrelsen konstaterar i rapporten för arbetet under 2021 att arbetet med strategin, som vid rapportens upprättande passerat halvtid, har tappat fart och genomslagskraft.²⁰² Behovet av särskild, permanent och riktad finansiering är fortsättningsvis stort.

¹⁹⁷ European Commission, Brussels, 7.10.2020 COM(2020) 133 620 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*, s. 5.

¹⁹⁸ Ibid., s. 6.

¹⁹⁹ Regeringskansliet, Kulturdepartementet, promemoria. 2021-10-21 Ku2021/. *Rapport avseende Europeiskt ramverk om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet 2020-2030*, s. 1.

²⁰⁰ Länsstyrelsen Stockholm, Kulturdepartementet, beslut. 2022-04-07. Beteckning 106-24034-2021. Er beteckning: KU2019/02101/CSM. *Redovisning av uppdrag att samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering*, s. 2.

²⁰¹ Ibid., s. 25.

²⁰² Länsstyrelsen Stockholm, Kulturdepartementet, beslut. 2022-04-07. Beteckning 106-24034-2021. Er beteckning: KU2019/02101/CSM. *Redovisning av uppdrag att samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering*, s. 28.

6. Slutsatser och reflektioner

6.1. Rättsligt ramverk för romsk inkludering

Av lagtext och förarbeten som utgjort det materiella underlaget för förevarande frågeställning framgår tydligt att det rättsliga ramverket som finns tillgängligt för romsk inkludering innefattar två huvudsakliga komponenter. Å ena sidan (1) likabehandling, där det är tydligt förankrat att romerna, i enlighet med principen om icke-diskriminering inte ska utsättas för diskriminering på grund av sin romska tillhörighet, utan behandlas på samma sätt som icke-romerna. Å andra sidan (2) positiv särbehandling, eller särskilda insatser, som inrymmer idén om att romerna i vissa fall inte ska behandlas på samma sätt som icke-romerna. Det bör emellertid erinras om att målsättningen, eller syftet om man så vill, med de båda alternativa tillvägagångssätten är det samma. Det är tillvägagångssättet som är lämpligt för att nå målsättningen som skiljer sig.

Likabehandling i enlighet med principen om icke-diskriminering är tydligt förankrad i såväl generell internationell rätt, EU-rätt, svensk nationell lagstiftning och i strategin för romsk inkludering. I internationell kontext återfinns exempel beträffande likabehandling i det rättsliga ramverket för romsk inkludering i det rättighetsskyddet som ska tillförsäkras alla.²⁰³ I svensk kontext kan rätten att kostnadsfritt delta i likvärdig utbildning i allmän skola, som innefattas av skolplikten, framhållas som ett motsvarande exempel.²⁰⁴ Romerna ska tillerkännas rättigheterna på *samma* sätt som icke-romerna, utan att utsättas för diskriminering på grund av sin tillhörighet till minoritetsbefolkningen. Formell likabehandling är tillsammans med principen om icke-diskriminering tongivande. Enligt en ståndpunkt där likabehandling förespråkas, anses det vara möjligt att nå romsk inkludering och jämlikhet mellan romer och icke-romer enbart genom att tillförsäkra att romerna inte utsätts för diskriminering till följd av sin romska tillhörighet.

Vad gäller positiv särbehandling är det något svårare att fastställa både vad som ska definieras som särskilda åtgärder, om tillvägagångssättet är lämpligt och huruvida de överhuvudtaget är rättsligt försvarbart. Att positiv särbehandling utgör en komponent i det rättsliga ramverket för romsk inkludering är emellertid tydligt, utifrån konkreta bestämmelser i såväl internationell, som nationell kontext. Ramkonventionens artikel 4.2 respektive 4.3, *likabehandlingsdirektivets* artikel 5 och 2:12 RF utgör tydliga exempel beträffande möjligheten att besluta om positivt

²⁰³ Se avsnitt 3.1 *Rättighetsskydd för alla*.

²⁰⁴ Se avsnitt 2.3. *Skolplikt*.

särbehandlande, särskilda insatser i syfte att förebygga eller kompensera nutida eller historiska nackdelar.²⁰⁵ Det kan anses föga förvånande att den delen av det rättsliga ramverket för romsk inkludering som utgörs av positiv särbehandling, inte är lika utarbetad eller omfattande som den om likabehandling. Det bör här betonas att likabehandling och icke diskriminering utgör en stor del av fundamentet för både generell internationell rätt, EU-rätt och därigenom även svensk rätt. Med utgångspunkt i att positiv särbehandling utgör ett avsteg från förevarande, minst sagt djupt rotade rättsliga förhållningssätt, är det förmodligen rimligt att det förhåller sig så.

Man skulle emellertid kunna argumentera för att hela premissen för minoritetsskydd innebär ett avsteg från likabehandling och principen om icke-diskriminering, och således utgör ett utflöde av positiv särbehandling i sig. Utifrån en sådan utgångspunkt, kan framföras att enbart erkännandet av nationella minoritetsbefolkningar i Sverige, som ska tillerkännas vissa rättigheter som inte gäller för resterande befolkningen, de facto innebär att minoritetsbefolkningen i fråga gynnas samtidigt som majoritetsbefolkningen missgynnas. Oaktat huruvida ett sådant synsätt kan underhållas som rimligt, är det klarlagt att positiv särbehandling utgör en komponent i det rättsliga ramverket för romsk inkludering.

Enligt en ståndpunkt som förespråkar positiv särbehandling kan materiell jämlikhet mellan romer och icke-romer inte uppnås enbart genom formell likabehandling och icke-diskriminering. Det skulle kunna beskrivas på så sätt att stimulerande åtgärder är ett nödvändigt ont för att *jämna ut* spelplanen. Med det sagt innebär inte acceptansen av, eller förespråkandet för positiv särbehandling att tillvägagångssättet ska ersätta likabehandling eller icke-diskriminering. Av de exemplifierande lagrummen ovan framgår en tydlig bild av att positiv särbehandling ska ske när så krävs. Det vill säga när likabehandling inte räcker till för att nå materiell jämlikhet.

6.2. Den svenska strategin för romsk inkludering

Det framgår uttryckligen av den svenska strategin för romsk inkludering att den är konstruerad utifrån ett fokus kring mänskliga rättigheter, och särskilt kring principen om icke-diskriminering. Med det sagt saknar frågeställningen huruvida den svenska strategin för romsk

²⁰⁵ Se avsnitt 4.2. *Positiv särbehandling respektive* 5.1. *Sveriges minoritetsskydd.*

inkludering utgår överlag från likabehandling eller positiv särbehandling ett enkelt svar. I analysen av den svenska strategin framträder tydliga och mindre tydliga influenser av båda komponenterna. Beträffande positiv särbehandling så handlar det främst om att den svenska strategin för romsk inkludering i sig skulle kunna betraktas som ett avsteg från likabehandlingsprincipen, på samma sätt som själva premissen för minoritetsskyddet i sig skulle kunna tolkas som en form av positiv särbehandling. Utifrån ett sådant synsätt skulle man kunna argumentera för att strategin som helhet, är ett utflöde av positiv särbehandling. Vad gäller strategins övergripande mål, det vill säga att *den rom som år 2032 fyller 20 år ska ha likvärdiga möjligheter i livet som jämnåriga icke-romer*, så för åtminstone den semantiska konnotationen tankarna till likabehandling. Med det sagt, är det av större relevans hur det rättsliga ramverket för romsk inkludering har använts inom ramen för arbetet med strategin, det vill säga i relation till de konkreta åtgärder som vidtagits.

På utbildningsområdet är strategins verksamhetsmål strukturerat kring de generella målen för svensk barn- och ungdomsutbildning, med en erinran om att målen gäller även romer eftersom de gäller för *alla barn och elever*. Verksamhetsmålen innefattar följaktligen att utbildningen ska vara av hög och likvärdig kvalitet samt att alla elever så långt som möjligt ska ges förutsättningar att utvecklas och klara av skolgången. Med utgångspunkt i de specifika åtgärder som vidtagits, kan man argumentera för att det för flera av åtgärderna finns ett tydligt fokus kring romerna och deras behov, och att åtgärderna följaktligen har en särskiljande ådra. Att så är fallet ska emellertid inte anses innebära att åtgärderna i fråga utgör positiv särbehandling.

Vad gäller exempelvis åtgärderna hänförliga till modersmålsundervisning i- respektive studiehandling på romani chib och brobyggare i skolmiljön, utgör dessa visserligen riktade insatser, på så sätt att åtgärderna har ett tydligt fokus kring romska elever och deras behov. Det är emellertid inte fråga om särskilda insatser som uppenbart gynnar romska elever i relation till icke-romska elever. Åtgärder inrättade i syfte att erbjuda romska elever modersmålsundervisning i- och studievägledning på romani chib, syftar till att tillförsäkra de romska eleverna vad de icke-romska eleverna redan har tillgång till – det vill säga undervisning och studievägledning på sitt eget språk, som i de icke-romska elevernas fall generellt sett är svenska. Inte heller brobyggarsatserna innebär att icke-romska elever missgynnas i relation till romska elever. Brobyggarsatserna har inte ett exkluderade fokus på romska elever, såtillvida att de icke-romska eleverna är uteslutna i verksamheten. Detta kan göras tydligt genom att betona det faktum att eleverna inte är skyldiga att vara öppna kring huruvida de är

romer eller inte. Det finns följaktligen inga hinder för en icke-romsk elev att söka stöd eller motivation i sin skolsituation hos en brobyggare.

Ovan nämnda resonemang går i linje med Skolverkets uppfattning av att det i pilotverksamheten saknats särskilda insatser som genom positiv särbehandling gynnar de romska eleverna.²⁰⁶ Faktum är att en sådan begreppsförvirring som Skolverket påtalar kring *likabehandling* i allra högsta grad kan anses föreligga. Av materialet framträder en bild av att avvägningen mellan å ena sidan (1) likabehandling, å andra sidan (2) positiv särbehandling, fastnar redan i beslutet kring om åtgärderna ska vara tydligt riktade och fokuserade till just romer, eller inte. Att åtgärderna är riktade till romer och tydligt fokuserade kring romernas behov, vilket är hela syftet med den svenska strategin, innebär inte att åtgärderna utgör positiv särbehandling. Möjligheten att besluta om positivt särbehandlande bestämmelser, innebär att även bestämmelser som resulterar i att icke-romer uppenbart missgynnas i relation till romer, inte ska anses utgöra diskriminering, förutsatt att de syftar till att antingen förhindra eller kompensera nackdelar som romerna är eller har varit föremål för. Med andra ord är bestämmelser som syftar till att minska *jämlikhetsklyftan* mellan romer och icke-romer godtagbara, även om de innebär uppenbara fördelar för romerna som icke-romerna inte får ta del av. Mot bakgrund av förevarande beskrivning kan konstateras att positiv särbehandling i egenskap av särskilda åtgärder inte har nyttjats i arbetet som skett inom ramen för den svenska strategin för romsk inkludering.

6.3. Reflektion kring tillvägagångssätt *de lege ferenda*

Den romska befolkningen har varit förtryckt och levt i utanförskap under århundraden och lever än dag under levnadsvillkor som i stor utsträckning är betydligt sämre än de för den övriga befolkningen. Detta trots att romerna idag, sedan länge, ska tillerkännas samma rättigheter som icke-romer. Förevarande konstaterande utgör en relevant utgångspunkt för diskussionen kring vad som kan anses utgöra lämpliga tillvägagångssätt för romsk inkludering *de lege ferenda*. Det ska inte glömmas bort att den underliggande premissen, eller utgångspunkten för den svenska strategin om man så vill, är att erkännandet av lika rättigheter för den romska befolkningen som för resterande befolkning, inte har varit tillräckligt för att säkerställa jämlikhet mellan romer och icke-romer. Att resonera kring rättsliga lösningar *de lege ferenda*

²⁰⁶ Se rubrik 5.2.2. *Pilotverksamheten*.

utan att synliggöra och ta hänsyn till hur det såväl historiska som nutida förtrycket och utanförskapet som romerna har levt och lever under, är varken hållbart eller försvarligt. Förståelse för förtryckets och utanförskapets olika aspekter samt hur dessa har påverkat den romska minoritetsbefolkningen, är av oerhört stor betydelse för att nå framgång med romsk inkludering.

Det råder inga som helst tvivel kring att arbetet med romsk inkludering inom skolans område måste prioriteras. Att utbildning, i allra högsta grad grundskoleutbildning, utgör en helt avgörande faktor vad gäller individens möjlighet att påverka sitt eget liv samt känna till och ha möjlighet att göra anspråk på sina rättigheter, framgår tydligt av materialet och är dessutom känt sedan länge. Därutöver visar materialet tydligt att just brobyggarsatserna i skolmiljön har fungerat och resulterat i förbättring av samtliga problemområden på området. Nästintill all rapportering om brobyggarnas faktiska inverkan i skolmiljön målar en positiv bild. Inte nog med att brobyggarsatserna medfört en positiv utveckling beträffande elevernas skolnärvaro, studieresultat, kunskap om den romska minoritetsbefolkningen och relationen mellan skolan och hemmet. De positiva resultaten sträcker sig dessutom utöver elevernas tillvaro, såtillvida att brobyggarna även bidragit till ökad kunskap om romernas situation i Sverige hos övrig skolpersonal och personer i skolförvaltningen. Lärare har fått en större förståelse för de romska eleverna och på ett bättre sätt kunnat erbjuda lämpligt stöd i utbildningssituationen. De negativa aspekter och utmaningar som har rapporterats i relation till brobyggarna i skolmiljön har i princip uteslutande varit relaterade till myndighetsutövningen i samordningen av insatserna. Det har exempelvis handlat om (1) utformningen och informationsspridningen av brobyggarutbildningen, (2) oro kring anställningsformen och framtida upphörande av statlig finansiering, samt (3) oklarhet kring arbetsbeskrivningen.

Vad gäller brobyggarsatserna som faktiskt nått fram till skolmiljön och arbetet med de romska eleverna, råder det inga tvivel kring att de har haft tydliga, märkbara och enbart positiva effekter för romerna som de har nått ut till. Brobyggarsatserna i skolmiljön utgör just ett sådant integrerat tillvägagångssätt som utlystes av kommissionen redan år 2010.²⁰⁷ Brobyggarna har genom sin romska kompetens en inblick i problematiken som, åtminstone inledningsvis, enbart är möjlig genom just romsk delaktighet där representanter från den romska befolkningen ges utrymme att inta en inflytelserik roll i både planeringen och utförandet av insatserna. Genom

²⁰⁷ Se rubrik 3.4.1. *Bakgrunden till Sveriges strategi för romsk inkludering.*

sitt *inifrån-perspektiv* kan de relatera till och förstå både de romska elevernas utbildningssituation och den bristande tillit som deras föräldrar känner gentemot såväl skolan, som samhället i stort. Eleverna känner sig sedda och upplever att brobyggarna förstår dem och tror på dem på ett sett personer ur majoritetssamhället från sin position saknar möjlighet till. Föräldrarna känner större trygghet kring att lämna sina barn i skolan när de vet att det finns personal med romsk kompetens på plats som har förståelse för både deras och elevernas situation. Brobyggarna utgör därtill viktiga förebilder, som visar barnen att romer kan lyckas i Sverige, vilket motiverar dem att ta ansvar för sin skolgång. Även för föräldrarna innebär brobyggarens anställning ett bevis för att det är viktigt både att motivera barnen att ta ansvar för skolgången och att som förälder ta ett större ansvar för barnens utbildning, eftersom det bevisligen kan leda till arbete. Varje anställd brobyggare motverkar med andra ord uppfattningen som finns bland romer om att det inte lönar sig att utbilda sig, till följd av rädslan för att diskrimineras.

Inte heller brobyggarnas inverkan på majoritetssamhället, som till viss del betonats ovan, kan förbises. Det har tydligt framgått att brobyggarnas närvaro i skolorna inneburit att fler romska elever vågar vara öppna kring att de är romer. Detta måste anses vara av central betydelse när det gäller att motverka fördomar och skadliga föreställningar om romer. När en romsk elev vågar öppna sig gentemot sina icke-romska klasskamrater om sin romska identitet, bör det kunna antas att det medvetet eller omedvetet, påverkar de icke-romska klasskamraternas föreställningsbild av vad det innebär att vara rom. Eleverna som tillhör majoritetsbefolkningen får genom såväl brobyggarna, som romska klasskamrater som vågar stå för sin identitet, ytterligare förståelse för den romska befolkningen. Dessa interaktioner med personer ur den romska befolkningen tillåts agera som en motpol till potentiella negativa uppfattningar eller fördomar som tidigare funnits om den romska befolkningen. Genom att elever och personal som tillhör majoritetssamhället får se *goda exempel* ur den romska befolkningen och konfronteras med eventuella fördomar eller negativa föreställningar kan de positiva effekterna antas sprida sig vidare till människor i deras närhet, såsom familj och kollegor. Att romska elever vågar vara öppna med sin romska tillhörighet banar väg för en mer öppen dialog mellan romer och icke-romer om vad det innebär att vara rom, vilket i sin tur synliggör vilka privilegier som följer av att tillhöra majoritetsbefolkningen. Med andra ord måste brobyggarsatserna anses vara ett mycket framgångsrikt medel för att motverka även antiziganismen, förtrycket och fördomarna som romer utsätts för.

Mot bakgrund av ovan angivna bakgrund, är det ett måste att i större utsträckning prioritera insatser för romsk inkludering i skolmiljön, för att överhuvudtaget ha möjlighet att bekämpa förtrycket och utanförskapet som drabbar den romska befolkningen. Till följd av de positiva effekter som kunnat identifieras till följd av brobyggarsatserna, framträder därutöver inget som helst argument för att inte fortsätta med dessa insatser. Vad gäller förutsättningarna för att genomföra insatserna med goda resultat är behovet av alternativa lösningar emellertid både tydligt och högst påtagligt. Att det i utbildningen av brobyggare till skolmiljön varit ett problem att flera deltagare inte blivit godkända, måste anses vara uppseendeväckande. Det är känt sedan tidigare att det inom den romska kulturen saknas utbildningstradition och att många vuxna romer har låg utbildningsnivå. Mot förevarande bakgrund förefaller det underligt att inte ingen som helst anpassning av utbildningen, till dessa omständigheter inom den romska befolkningen, har kunnat genomföras. Behovet att se över utbildningsformen har påtalats vid upprepade tillfällen, men ändå har ingen förbättring skett. Förevarande omständigheter måste anses utgöra lämpliga förutsättningar för särskilda insatser i syfte att gynna romerna.

Det råder inget tvivel om att brobyggarsatserna är ett framgångsrikt medel för att jämna ut *jämlikhetsklyftan* mellan romer och icke-romer i skolan. Därtill måste brobyggarnas positiva inverkan i skolmiljön anses vila på andra omständigheter än kapaciteten att slutföra en högskoleutbildning. Utbildningen måste omarbetas i relation till de romska befolkningens särskiljande drag och förutsättningar. Mot bakgrund av möjligheten att besluta om särskilda insatser inom ramen för positiv särbehandling, som avhandlats ovan, förefaller det inte föreligga något som hinder vad gäller att konstruera en brobyggartutbildning som inte följer den nu aktuella utbildningsmodellen, eller någon utbildningsmodell vi är vara vid för den delen. Att konstruera en brobyggartutbildning som är mer tillgänglig och anpassad utefter den romska befolkningen framstår följaktligen som en rimlig åtgärd. Även att inrätta förevarande utbildning på flertalet lärosäten, samt möjliggöra för befolkningen i stort att ansöka och genomföra den, är ett potentiellt förslag. Att permanent inrätta och tillgängliggöra brobyggartutbildningen för befolkningen i stort skulle förmodligen resultera i ett större engagemang framförallt brobyggartverksamheten, men även för romsk inkludering i stort.

Det är svårt att diskutera potentiella tillvägagångssätt utan att avhandla frågan om finansiering. Det framgår tydligt av flertalet utvärderingar att arbetet inom ramen för strategin generellt, och så även för utbildningsområdet, har tappat riktning och urholkats sedan de statliga riktade

bidragen till pilot- respektive utvecklingskommunerna upphört. Den här utvecklingen måste få ett stopp. Det finns inga ursäkter för Sveriges negligierande av den romska minoritetsbefolkningen. Redan tidigt i arbetet med strategin uttrycktes behovet av statlig finansiering avsatt specifikt för arbetet med romsk inkludering. Ett permanent statligt bidrag är en tydlig förutsättning för att arbetet med romsk inkludering ska prioriteras och överhuvudtaget kunna fortskrida. Beträffande de finansiella medel som avsätts för minoritetspolitiken generellt förefaller frågan om romsk inkludering prioriteras bort. Pengarna går i större utsträckning till insatser relaterade till de andra nationella minoritetsbefolkningarna. Här bör återigen erinras om att förtrycket som romerna utsätts för är mångfacetterat och ter sig på olika sätt i olika kontexter.

Enbart att tillhöra en minoritetsbefolkning är i sig en utsatt position och ett avsteg från normen i samhället, som är majoritetsbefolkningen. Att därtill tillhöra den romska minoritetsbefolkningen förefaller, enligt det generellt bristande intresse och engagemang som visat sig vad gäller såväl finansieringen som genomförandet av arbetet med strategin, innebära ytterligare en aspekt av förtryck, här i kontexten *samtliga minoritetsbefolkningar*. Förevarande faktorer synliggör eventuellt ett exempel av hur olika aspekter av förtrycket som romerna utsätts för samspekar och reproduceras till följd av avsaknaden av intersektionell förståelse för förtryckets olika komponenter. Romerna faller utanför normen i kontexten *samhället i stort*, i egenskap av att tillhöra en minoritetsbefolkning. Därutöver saknar romerna inflytande även i kontexten *nationella minoritetsbefolkningar*, genom att vara den minoritetsbefolkning som lever under sämst förhållanden och i störst utsträckning diskrimineras och överlag är offer för fördomar i form av skadliga föreställningar om romer hos majoritetsbefolkningen. Följden blir att romernas upplevelser marginaliseras, även inom ramen för minoritetspolitiken.

Ytterligare ett exempel kring bristande intersektionell förståelse för hur antiziganistiska föreställningar påverkar prioriteringen inom ramen för minoritetspolitiken kan med fördel presenteras. Här handlar om det faktum att många kommuner istället för att genomföra exempelvis kunskapsfrämjande åtgärder särskilt fokuserade kring den romska befolkningen, i enlighet med strategin, har vidtagit åtgärderna utifrån ett fokus på minoriteter generellt. Att kommunerna ofta motiverat underlåtenhet att genomföra åtgärderna i enlighet med strategin med att romsk inkludering är ett för smalt område enligt kommunerna, måste förstås som ännu ett tydligt utflöde av marginaliseringen av den romska befolkningen. Även förevarande

exempel visar tydligt att det krävs permanent statlig finansiering, avsatt enbart för arbetet med romsk inkludering. Det är som sagt en förutsättning för att arbetet ska fortskrida.

6.4. Avslutande reflektion

När Sveriges kommuner informerades år 2016 om att de kunde ansöka om 500 000 kronor för att bli utvecklingskommun för romsk inkludering, var det 13 kommuner som ansökte. Att enbart fem av de sökande kommunerna beviljades beror givetvis på att det i statsbudgeten inte hade avsatts mer pengar än att det täckte finansiering av dessa fem. Det är emellertid intressant att föreställa sig, utifrån de övergripande goda resultat som insatserna i utvecklingskommunerna har medfört, hur annorlunda romernas situation i Sverige hade varit om samtliga 13 kommuner hade beviljats finansiering. Ett urvalskriterium för att beviljas medlen var att det i kommunen skulle finnas en politisk förankring och vilja att arbeta med frågan. Vad gäller viljan att arbeta med frågan är min uppfattning att det, väldigt enkelt, förhåller sig så att ansökan om att bli utvecklingskommun för romsk inkludering måste anses vara ett tydligt nog uttryck för en sådan vilja. Politisk förankring, å andra sidan, följer av utvärderingarna av strategin att samtliga inkommande ansökningar var tydligt politiskt förankrade, på *högre politisk nivå* dessutom.²⁰⁸ Det finns alltså en såväl vilja som förståelse för vikten av romsk inkludering, i flera kommuner förutsatt att de erhåller finansiering. Det finns följaktligen inga som helst ursäktande omständigheter gällande att en permanent statlig finansiering enbart avsedd för romsk inkludering ännu inte tagits fram.

Den svenska strategin visar på en tveksam inställning till positiv särbehandling i form av särskilda insatser. Både på kommunal nivå och bland romer finns en rädsla kring att positiv särbehandling i form av särskilda insatser inrättade i syfte att minska jämlikhetsklyftan ska påverka bilden av romer negativt såtillvida att de inte kan *ta sig fram på egna meriter*. Här bör en av principerna för romsk inkludering betonas.²⁰⁹ Princip nummer sju handlar om att det är av avgörande betydelse, att medlemsstaterna nyttjar de instrument som finns tillgängliga. Ett sådant rättsligt instrument är möjligheten att vid behov vidta särskilda åtgärder för att säkerställa faktisk jämlikhet. Mot bakgrund av det utbredda förtryck och utanförskap som romerna har levt under i århundraden, är det inte under några omständigheter orimligt att romerna inte uppnått faktisk jämlikhet jämfört med resterande befolkningen. Att så är fallet

²⁰⁸ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2020:8. Romsk inkludering, Årsrapport 2019, s. 19.

²⁰⁹ Se avsnitt 3.4.1. *Bakgrunden till Sveriges strategi för romsk inkludering*.

har inte med romerna att göra. Förklaringen går istället att finna i den fruktansvärda behandling de har utsatts för och fortsätter att utsättas för. Att romerna inte tillförsäkras sina rättigheter är ett kolossalt misslyckande för Sverige och kommer att fortsätta vara ett misslyckande tills romsk inkludering blir ett erkänt, självklart och prioriterat politiskt område.

Förtrycket mot den romska befolkningen är komplext och djupt rotat, och måste följaktligen angripas genom ett integrerat tillvägagångssätt som synliggör och motverkar förtryckets samtliga aspekter simultant. Enbart genom vetskapen om den avgörande betydelse som utbildning har vad gäller att känna till sina rättigheter och äga möjligheten att verka för dess uppfyllande, borde insatser för romsk inkludering i skolan vara en absolut självklarhet i samtliga kommuner. Att insatserna, trots de högst tillfredställande resultat som brobyggarinsatserna har medfört där de väl har förekommit, inte prioriteras i statsbudgeten i större utsträckning är inget annat än oförsvarbart. Det är inte tillräckligt att hävda *alla människor i Sverige behandlas lika*. Det är dags att Sverige tar sitt ansvar gentemot den romska minoritetsbefolkningen och nyttjar möjlighet att besluta om positivt särbehandlande insatser och därigenom inrättar specifika, riktade och genomslagskraftiga insatser som faktiskt kommer att göra skillnad för Sveriges romer i stor skala. Att arbete inom romsk inkludering inte prioriteras i större utsträckning är en skam för vårt så kallade *jämlika* land.

7. Referenslista

Offentligt tryck från EU, Europarådet och FN

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, SÖ 2000:2.

Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk, SÖ 2000:3.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, 4 november 1950.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, Svenska FN-förbundet, UD:s officiella översättning.

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning, C 326/13, 26/10 2012.

Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, SÖ 1971:41.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, antagen 16 december 1966, i kraft 23 mars 1976.

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

Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

Rättsfall från EU-domstolen

Domstolens dom av den 5 februari 1963, Van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen, C-26/62, EU:C:1963:1.

Domstolens dom (femte avdelningen) den 29 maj 1997, Friedrich Kremzow mot Republik Österreich, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254.

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 26 februari 2013, Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

KOM-dokument

Europeiska kommissionen, MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN, Bryssel den 5.4.2011 KOM(2011) 173 slutlig, *En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020*.

Europeiska kommissionen, Bryssel den 14.4.2010 KOM(2010) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN.
Integreringen av romerna i samhället och i näringslivet.

European Commission, Brussels, 7.10.2020 COM(2020) 133 620 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation.*

Europeiska kommissionen, Bryssel den 9.1.2023 COM(2023) 7 final. MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN. *Rapport om utvärderingen av medlemsstaternas nationella strategiska ramar för romer, s. 1.*

Övriga internationella publikationer

Europeiska unionens råd, 10394/09, Bryssel den 28 maj 2009 (3.6), BILAGA: ”Utkast till rådets slutsatser om romers integrering.

THE COUNCIL OF EUROPE'S FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Pamphlet No. 8.

Svensk lagstiftning

Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, SFS nr: 1994:1219.

Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk, SFS nr: 2009:724.

Lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, SFS nr: 1999:1176, upphävd genom SFS 2009:724.

Lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar, SFS nr: 1999:1175, upphävd genom SFS 2009:724.

Regeringsformen, SFS nr: 1974:152.

Skollag, SFS nr: 2010:800.

Svenskt offentligt tryck

Regeringens proposition 1998/99:143 Nationella minoriteter i Sverige.

SOU 2005:56 Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige.

SOU 2010:55 Romers rätt – en strategi för Sverige.

Regeringsbeslut och betänkanden från riksdagens utskott

Regeringens skrivelse 2011/12:56 En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.

Regeringens skrivelse 2016/17:29 2016/17:29 Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, Stockholm den 13 oktober 2016, Kulturdepartementet.

Regeringsbeslut A2012/1387/DISK.

Regeringsbeslut 1, Ku2016/00159/DISK.

Regeringskansliet, Kulturdepartementet, promemoria. 2021-10-21 Ku2021/. Rapport avseende Europeiskt ramverk om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet 2020-2030.

Rapporter och övriga publikationer

Röda Korset, Nationella minoriteter och urfolk – skydd och rättigheter, Svenska Röda Korsets utbildningsmaterial, Fördjupningsdel med introduktion.

Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2014:22. Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet.

Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2016:11. Romsk inkludering, Årsrapport 2015.

Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2017:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2016.

Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2018:6. Romsk inkludering, Årsrapport 2017.

Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2019:9. Romsk inkludering, Årsrapport 2018.

Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2020:8. Romsk inkludering, Årsrapport 2019.

Statskontoret Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering (1016:3).

Länsstyrelsen Stockholm, Kulturdepartementet, yttrande. 2021-04-13. Beteckning 106-59313-2019. Er beteckning: KU2019/02101/CSM. Redovisning av uppdrag att samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering.

Litteratur

Ahmed, Tawhida, *The impact of EU Law on minority rights*, Hart 2011.

Davies, Margaret, *Asking the Law Question*, 2017, Lawbook Co.

Selling, Jan, *Frigörelsen – Romers och resandes emancipation i Sverige och andra länder*, Stockholm: Carlsson Bokförlag, 2020.

Kimberlé Chenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*.

Lerwall, Lotta, *Könsdiskriminering: en analys av nationell och internationell rätt*, Iustus, Diss. Uppsala : Univ., 2001, Uppsala, 2001.

Mägi, Erik, Zimmerman, Lina-lea, *Stjärnfamiljejuridik - svensk familjelagstiftning ur ett normkritiskt perspektiv*, Gleerups Utbildning AB, Malmö 2015.

Schütze, Robert. *European Union Law*, Cambridge University Press, Second edition 2018.

Elektroniska källor

Utrikesdepartementet, Sveriges internationella överenskommelser, Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, SÖ 2000:2, ISSN 1102-3716,
<https://www.regeringen.se/contentassets/02b946ed1ee747a1a7bf4874fd8d3633/ramkonvention-om-skydd-for-nationella-minoriteter/>.

Handbok i europeisk diskrimineringsrätt -
https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_SWE.pdf.

Henrik Jermsten, *regeringsform (1974:152) kommentaren till 2 kap 12 §*, Lexino,
https://juno-nj-se.ezproxy.ub.gu.se/b/documents/527860?subTab=lexino&tab=annotations#SFS1974-0152_K2_P12.

NE.se, Uppslagsverk, Göteborgs Universitet, ordsök: normkritik,
<https://www-ne-se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/normkritik>.

FRA, *Handbok i europeisk icke-diskrimineringsrätt*,
https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_SWE.pdf.