

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**Kulturdepartementet  
Diarienummer Ku2019/01349/CSM**

**2019-11-01**

**Amnesty International: Synpunkter på departementsskrivelsen Långsiktighet och stadga i arbetet - en myndighet för romska frågor (Ds 2019:15)**

**1. Inledning**

Amnesty International välkomnar förslaget om att inrätta en myndighet för romers rättigheter i Sverige, men har ett flertal frågor och synpunkter på förslaget som utvecklas nedan. Vi tackar för möjligheten att komma med synpunkter på departementsskrivelsen Långsiktighet och stadga i arbetet - en myndighet för romska frågor (nedan: "utredningen").

Amnesty International är en internationell människorättsorganisation med över sju miljoner medlemmar och sympatisörer världen över och närvaro i fler än 70 av världens länder. Våra synpunkter här tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

**2. Sammanfattning**

Amnesty International ställer sig positiv till inrättandet av en myndighet med särskilt ansvar för att bevaka och främja romers rättigheter i Sverige. Amnesty International föreslår att den nya myndigheten ges namnet "Myndigheten för romers rättigheter", för att särskilt understryka rättighetsperspektivet i myndighetens uppdrag. Amnesty International tror att en sådan myndighet, om rätt utformad och med rätt mandat, kan ha förutsättningar att bedriva ett arbete som kan leda till ökat inflytande för romer och förbättringar för deras tillgång till rättigheter. Vi ställer oss dock frågande till om förslaget så som det är utformat i utredningen har potential att verkligen möta de svåra utmaningar som finns. Därför har vi formulerat ett antal frågor som vi anser bör besvaras eller klargöras i betänkandet för att en ny myndighet ska ges de förutsättningar som krävs.

För det första är det viktigt att se den nya myndighetens roll i ljuset av Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Sverige har fått upprepade gånger kritik för att romer inte får tillgång till sina rättigheter, både i förhållande till de särskilda rättigheter de har i egenskap av nationell minoritet och i fråga om icke-diskriminering och statens positiva skyldigheter att bereda tillgång till exempelvis bostäder, utbildning, arbete och hälso- och sjukvård. Denna kritik bör tas på

största allvar och den nya myndighetens uppdrag måste utformas så att den har förutsättningar att möta kritiken.

För det andra efterlyser Amnesty International en riskbedömning av det faktum att en särskild lösning föreslås för romska frågor, vilket kan ge associationer till tidigare myndighetsinsatser som syftat till och/eller resulterat i stigmatisering av det romska folket i Sverige. Denna historia är ännu färsk och den nya myndigheten måste nogsamt navigera riskerna med ännu en specialåtgärd riktad mot romerna och de förtroendeproblem denna konstruktion kan medföra.

För det tredje har Amnesty International frågor om utredningens förslag om värmyndighet. Amnesty International tror att en konstruktion med en värmyndighet kan bringa viss stadga och nödvändigt administrativt stöd till en ny myndighet för romers rättigheter, men detta stöd fungerar givetvis bara om värmyndigheten själv har den stadga och de upparbetade rutiner som krävs. Att värmyndigheten förelås vara Myndigheten för minoritetsfrågor (MFM), vilken inte finns ens på pappret utan i dagsläget existerar endast som förslag, är bekymmersamt. Än märkligare blir det när denna myndighet i sin tur ska ha en egen värmyndighet, och att MFM:s värmyndighet föreslås vara Institutet för språk och folkminnen (ISOF). Just ISOF har av denna utredning förklarats mindre lämplig som värmyndighet på grund av bristande rättighetskompetens.

För det fjärde efterlyser Amnesty International större klarhet i den nya myndighetens mandat och målsättningar, såväl i förhållande till andra myndigheter med sakansvar för rättighetsfrågor, som kopplat till frågor om efterlevnaden av mänskliga rättigheter för minoriteten romer generellt.

Slutligen pekar Amnesty International på vikten av att den nya myndigheten omfattar *alla* romer i Sverige, vilket inkluderar romer som är EU-medborgare och befinner sig i landet under en längre tid även om de inte formellt sett har uppehållsrätt. Flera internationella granskningsorgan har kritiserat Sverige för att inte ta dessa romer i beaktande i arbetet för romsk inkludering och romers rättigheter, och denna kritik måste tas på allvar.

### **3. Problemformulering: bristande tillgång till rättigheter och behov av ökat inflytande**

Utredningen konstaterar att romers möjligheter att åtnjuta sina rättigheter i Sverige är brister i många fall och att, även om många insatser gjorts sedan regeringen antog strategin om romsk inkludering 2012, dessa inte är tillräckliga för att åtgärda problemen.<sup>1</sup> Amnesty International instämmer i stort med utredningens problembild. Vår uppfattning är också att inflytande och delaktighet för minoriteten romer måste stärkas och att insatser som gjorts hittills i alltför hög grad präglats av kortsiktighet, individuellt engagemang hos enskilda tjänstepersoner och direkta uppdrag från regeringen snarare än långsiktighet över tid och tydliga mandat hos stabila statliga eller regionala aktörer. Vidare finns en brist på jämlikhet och likvärdighet i ambitionsnivå och resurser över landet.

Amnesty International delar således slutsatsen att romers rättigheter i hög grad fortfarande kränks i Sverige, att arbetet fortsättningsvis inte kan vara projektbaserat utan måste bli

---

<sup>1</sup> Ds 2019:15, sid 45-46.

långsiktigt och tydligt mätbart, samt att kraftfulla åtgärder måste sättas in. Våra frågor som följer rör i vilken mån de föreslagna åtgärderna faktiskt har potential att svara mot de allvarliga problem som har identifierats.

#### **4. Folkrättsliga överväganden**

Sveriges minoritetspolitik har varit föremål för internationell kritik. Likt utredningen konstaterar European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) och Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen om nationella minoriteter (Europarådets rådgivande kommitté) att åtgärder ofta varit projektbaserade, vilket inneburit en brist i arbetets långsiktighet.<sup>2</sup> Både Europarådets rådgivande kommitté och ECRI har föreslagit att Sverige inrättar ett särskilt center för romska frågor i syfte att på det nationella planet verka för romers rättigheter.<sup>3</sup> Amnesty International instämmer i bedömningen att ett nationellt center kan ge en högre grad av stabilitet i arbetet mot diskriminering.

Europarådets rådgivande kommitté fann år 2017 att åtgärder inom minoritetspolitiken tillämpas på ett inkonsekvent sätt hos olika statliga och lokala aktörer.<sup>4</sup> Ytterligare brister uppmärksammades av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén), som år 2016 uttryckte oro över att "de lokala myndigheternas medvetenhet om skyldigheterna i samband med efterlevnaden av konventionens rättigheter verkar vara begränsad".<sup>5</sup> Med anledning av sin kritik påtalade Europarådets rådgivande kommitté ett behov av ett förstärkt institutionellt ramverk som kan tillförsäkra ett mer effektivt genomförande av minoritetspolitiken.<sup>6</sup> Amnesty International bedömer att en statlig myndighet för romers rättigheter skulle kunna stärka aktörer att bättre främja inflytande, delaktighet och rättighetsefterlevnad på lokal nivå. Amnesty International betonar dock att detta förutsätter att myndigheten får de befogenheter och resurser som krävs för att kunna åtgärda bristerna i det lokala genomförandet av minoritetspolitiken.

Sveriges arbete hittills har kritiserats ytterligare med hänvisning till avsaknaden av konkreta och tydligt definierade mål.<sup>7</sup> ECRI har uttalat:

Den nationella strategin för romer har lovvärda målsättningar, men ECRI noterar att inga konkreta och mätbara mål har tagits med för de olika områdena. Därmed är det

---

<sup>2</sup> Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 28, samt ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 77.

<sup>3</sup> Resolution CM/ResCMN(2018)9 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, antagen den 12 september 2018, samt ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 79.

<sup>4</sup> Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, summary.

<sup>5</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 7.

<sup>6</sup> Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, summary.

<sup>7</sup> Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 28.

svårt att mäta framsteg för denna långsiktiga strategi eller ens att fastställa utgångsvärden som en strategisk startpunkt för att styra tilldelningen av resurser.<sup>8</sup>

Med hänvisning till denna kritik detta noterar Amnesty International att utredningen inledningsvis konstaterar att allvarliga problem finns i romers tillgång till sina grundläggande rättigheter i Sverige,<sup>9</sup> men utan att framställa konkreta förslag på hur den nya myndigheten ska arbeta för att komma till rätta med dessa specifika, och allvarliga, problem. Amnesty International menar därför att det i utredningen fortfarande finns spår av samma problembild som har lyfts i kritik från internationella organ.

Internationella organ har vid upprepade tillfällen påtalat Sveriges behov av att faktiskt förbättra romers situation i fråga om rättigheter som rör bland annat boende, utbildning, sjukvård och arbete. Senast år 2018 rekommenderade FN:s rasdiskrimineringskommitté Sverige att säkra likvärdig tillgång för alla romska grupper till mänskliga rättigheter såsom boende, sjukvård och rättvisa.<sup>10</sup> Två år tidigare hade ESK-kommittén konstaterat att romer som folkgrupp är särskilt utsatta för fattigdom i Sverige, och gått så långt som att finna en de facto segregering avseende boende vilken i synnerhet har negativ inverkan på romer.<sup>11</sup> Samma år uppmanade FN:s människorättskommitté (MR-kommittén) Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att försäkra romers lika tillgång till möjligheter och tjänster i samhället.<sup>12</sup> Amnesty International betonar vikten av att dessa konkreta problembeskrivningar tas på allvar av Sverige. Frågan om inrättandet av en myndighet för romers rättigheter ska ses i ljuset av Sveriges internationella åtaganden gällande de mänskliga rättigheterna och den konkreta kritik som riktats mot Sverige gällande romers tillgång till centrala rättigheter som utbildning, sjukvård, boende etc.

## **5. En myndighet för romers rättigheter**

Amnesty International menar att en myndighet med ett särskilt mandat att främja romers rättigheter kan vara rätt väg att gå för att komma till rätta med de allvarliga brister som finns i dag vad gäller romers åtnjutande av sina rättigheter i Sverige. Vi är emellertid inte övertygade om att den myndighet som framträder i utredningens förslag har potential att spela den centrala roll som krävs för att åtgärda bristerna. Våra synpunkter, frågor och förbättringsförslag framgår enligt nedan.

### **5.1 Särlösning för romer: analysera riskerna**

Utredningen nämner kortfattat att det i vissa delar av minoriteten romer i Sverige finns oro och misstänksamhet förknippat med förslaget om inrättandet av en särskild myndighet.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 77.

<sup>9</sup> Se till exempel Ds 2019:15, sid. 67-68.

<sup>10</sup> FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, Slutsatser avseende Sveriges kombinerade 22:a och 23:e periodiska rapport, CERD/C/SWE/CO/22-23, 6 juni 2018, para. 24.

<sup>11</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 35 och 37.

<sup>12</sup> FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Sammanfattande kommentarer om Sveriges sjunde periodiska rapport, CCPR/C/SWE/CO/7, 28 april 2016, para. 15.

<sup>13</sup> Ds 2019:15, sid. 71.

Utredningen utvecklar dock inte ett resonemang om de eventuella risker som kan finnas med att skapa en särskild rompolitik vid sidan av de ordinarie samhällsstrukturerna. Mot bakgrund av den historiska diskrimineringen av romer -- inte minst från myndighets-Sverige - är det givetvis av högsta vikt att en ny åtgärd inte på något vis reproducerar eller minner om de särlösningar som svenska staten historiskt upprättat för romer i Sverige, vilka förtjänstfullt dokumenterats i den vitbok som publicerades 2014.<sup>14</sup> Amnesty International tycker att det är anmärkningsvärt att det historiska arvet av särbehandling av romer från myndigheters sida inte berörs alls i utredningen, och efterlyser en riskbedömning utifrån detta perspektiv. Risker att en ny myndighet skulle öka, snarare än minska, glappet mellan minoriteten romer och majoritetssamhället måste övervägas noga, liksom i vilken mån en ny myndighet skulle ha möjlighet att de facto överbygga den förtroendeklyfta som finns mellan många romer och myndighets-Sverige.

Utredningen föreslår att myndigheten ska heta Myndigheten för romska frågor. Detta namn är problematiskt, eftersom det låter som om det är ett "romskt problem" att romers rättigheter i så hög grad negligerats i Sverige. Fokus på romerna själva, eller på "romska frågor" riskerar att stigmatisera den romska gruppen ytterligare. Det riskerar vidare att maskera det faktum att det är *strukturella problem* som leder till den otillfredsställande rättighetssituationen, och att dessa strukturella problem måste mötas av *strukturella lösningar*.<sup>15</sup> Faktum är att vissa individer och grupper, i detta fall minoriteten romer, utesluts från rättighetsskyddet, och det är detta strukturella perspektiv som måste präglade myndighetens arbete.

Amnesty International efterlyser en riskbedömning i slutbetänkandet av det faktum att en särlösning för romer ännu en gång föreslås, mot bakgrund av det historiska arvet av åtgärder i Sverige som specifikt riktar sig mot romer.

Amnesty International föreslår att, om det blir en myndighet, den i stället ges namnet Myndigheten för romers rättigheter, för att tydliggöra rättighetsperspektivet och komma bort från idén om "romska frågor" och (underförstått) "romska problem".

## 5.2 Vårdmyndighet

Utredningen föreslår att myndigheten för romska frågor ska kopplas till en vårdmyndighet. Amnesty International delar bilden att denna konstruktion kan bringa den stadga och det administrativa stöd som en ny myndighet behöver för att kunna utföra ett effektivt arbete.

Den så kallade Myndigheten för minoritetsfrågor (MFM), som av utredningen bedöms mest lämplig som vårdmyndighet, existerar dock inte i nuläget. Amnesty International ställer sig frågande till lämpligheten av förslaget eftersom tydlig information om MFM:s organisation och mandat saknas. I vare sig utredningen, betänkandet om en stärkt minoritetspolitik eller

---

<sup>14</sup> Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. Ds 2014:8.

<sup>15</sup> ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 77: "Dessutom visar aktiviteterna i de utvalda städerna på ett mestadels projektinriktat tillvägagångssätt för genomförandet av den nationella strategin för romer, istället för en sammanhängande helhetsvision för att hantera strukturella och institutionella orsaker till kvarstående marginalisering och diskriminering av medlemmar i den romska befolkningsgruppen" (vår kursivering).

direktiven om densamma anges tydligt vilken form MFM förväntas ta eller på vilket sätt den i praktiken ska främja minoritetspolitiken.<sup>16</sup> Bristen på information gör det svårt att bedöma hur MFM i egenskap av värdmyndighet kan tillgodose de krav på trovärdighet, kompetens, kunskap och upparbetade kontakter som utredningen identifierat som centrala för en värdmyndighet. Vidare uppstår frågan vilket alternativ utredningen föreslår i det fall att MFM bedöms vara olämplig som värdmyndighet eller inte inrättas.

Möjligheten att bedöma lämpligheten försvåras ytterligare av omständigheten att MFM föreslås att själv, av kostnads- och effektivitetsskäl, bli kopplad till en värdmyndighet.<sup>17</sup> Som värdmyndighet föreslås Institutet för språk och folkminnen (ISOF). Amnesty International ställer frågan dels vilka resurser myndigheten för romers rättigheter egentligen kommer att ha tillgång till i denna konstruktion, dels hur MFM:s kunskap och kompetens kan garanteras om den i stor utsträckning bedriver sin verksamhet genom en egen värdmyndighet. Amnesty International noterar här att utredningen bedömde ISOF som mindre lämpligt som värdmyndighet på grund av bristen på kompetens inom området mänskliga rättigheter.

Ytterligare oklarheter uppstår i frågan om hur MFM:s mandat kommer att förhålla sig till arbetet hos myndigheten för romers rättigheter. Utredningen nämner att myndigheterna kommer att ha "skilda uppdrag".<sup>18</sup> Utifrån de förhållandevis vaga beskrivningarna av myndigheternas mandat kan uppgifterna i många fall tänkas överlappa. Utöver samarbetets "synergieffekter" och verksamhetsområdenas sammankoppling diskuteras dock inte ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna.<sup>19</sup> Otydligheten riskerar att undergräva den särprägel som utredningen menar att den nya myndigheten för romers rättigheter måste ha. Inrättandet av två myndigheter som bedriver en till synes liknande verksamhet framstår som svårförenligt med behovet av att "en tydlig part pekas ut för att aktivt främja arbetet med att tillgodose minoriteters åtnjutande av de mänskliga rättigheterna".<sup>20</sup>

Sammantaget framstår förslaget om värdmyndigheten MFM som inte tillräckligt underbyggt. För att den föreslagna myndigheten för romers rättigheter och värdmyndigheten ska kunna utgöra den "extraordinära insats" som utredningen förespråkar, krävs ett tydligt klagörande av vilken roll som myndigheterna kommer att ha i förhållande till varandra samt vilken kompetens, trovärdighet, kunskap och vilka kontakter värdmyndigheten faktiskt kommer att besitta.<sup>21</sup>

Amnesty International efterlyser ett förtydligande av avgränsningen mellan den nya myndighetens mandat och arbete i förhållande till dess värdmyndighet.

Amnesty International efterlyser information om vilket alternativ utredningen föreslår i det fall att MFM inte inrättas eller visar sig vara olämplig som värdmyndighet, med särskild betoning på vikten av att värdmyndigheten har den stadga och administrativ kompetens krävs för att

---

<sup>16</sup> Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik, SOU 2017:60, samt Samordning, utveckling och uppföljning för en stärkt minoritetspolitik, Dir. 2018:86. Se även Tilläggsdirektiv till utredningen om samordning, utveckling och uppföljning för en stärkt minoritetspolitik, Dir. 2019:7.

<sup>17</sup> Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik, SOU 2017:60 sid. 135.

<sup>18</sup> Ds 2019:15, sid. 108.

<sup>19</sup> Ds 2019:15, sid. 109.

<sup>20</sup> Ds 2019:15, sid. 46.

<sup>21</sup> Ds 2019:15, sid. 6.

utgöra den stabila bas som den nya myndigheten behöver för att kunna utföra ett effektivt arbete.

### 5.3 Oklart mandat

Som framgår ovan menar Amnesty International att en myndighet för romers rättigheter kan vara rätt väg att gå för att förbättra situationen för minoriteten romer, men i så fall måste myndighetens mandat och uppgifter vara mycket tydliga. Utredningen gör inte klart exakt vad myndigheten ska göra, och risken finns därför *de/s* att det kommer att råda förvirring internt och externt om dess uppdrag, och *de/s* att orealistiska förväntningar om vad den ska kunna åstadkomma och när kan väckas hos målgruppen. Utredningen konstaterar, till exempel, att avsikten inte är att myndigheten ska agera i enskilda fall, utan "verka inom det området som den är satt av regeringen att ansvara för" och, inom sitt förvaltningsområde, "synliggöra situationer såsom förändringar i välfärdssystemet, beslut eller andra åtgärder där många romer påverkas" och därigenom, enligt utredningen, "kan fler få kännedom om romers situation och möjlighet till förändring skapas som på sikt kan ha effekt på den enskilda individens situation".<sup>22</sup>

Men vad betyder detta i praktiken? Vad innebär det att synliggöra förändringar i välfärdssystemet? Vilka är det som ska få kännedom om romers situation? Är det allmänheten, media, andra förvaltningsmyndigheter eller politiskt ansvariga? Och hur dras sedan slutsatsen att denna ökade kännedom kommer att leda till förändring till det bättre? Här är det viktigt att påminna om ECRI:s kritik mot den långsiktiga strategin för romsk inkludering, i det att inga konkreta och mätbara mål och indikatorer tagits med för de olika områden som strategin identifierat som centrala, och att det därmed är svårt att mäta framsteg.<sup>23</sup> Samma risker är överhängande om en myndighet inrättas utan tydligt mandat och utan tydliga, mätbara mål och indikatorer.

De arbetsuppgifter som myndigheten ska utföra, vad Amnesty International kan utläsa av utredningen, är att:

- stödja andra förvaltningsmyndigheters arbete
- följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet/omvärldsbevakning
- initiera, främja och stödja åtgärder för att öka egenmakt och inflytande
- bidra till fortsatt utveckling av det romska civilsamhället
- arrangera återkommande landsomfattande sammankomst för representanter för minoriteten romer
- synliggöra, samla och sprida kunskap om samt utveckla metoder för att motverka antiziganism, diskriminering och utsatthet
- samla, levandegöra och sprida kunskap om kultur, språk och historia, inkl skapa kunskapsbank och högtidlighålla centrala högtidsdagar<sup>24</sup>

Mycket av detta är otydligt och det är svårt att se vad det kommer att innebära i realiteten. Amnesty International är givetvis medveten om att en myndighets uppdrag behöver

---

<sup>22</sup> Ds 2019:15, samtliga citat från sid. 71.

<sup>23</sup> ECRI:s rapport om Sverige (femte granskningscykeln), antagen den 5 december 2017, CRI(2018)3, para. 77. Se också resonemang ovan under 4: Folkrättsliga överväganden.

<sup>24</sup> Ds 2019:15, sid. 109-131.

definieras brett, men ser det ändå som bekymmersamt att utredningen inte på ett tydligare och mer konkret sätt ger exempel på vad myndigheten ska ägna sig åt. Vad innebär till exempel att initiera, främja och stödja åtgärder för att öka egenmakt och inflytande? För att en grupp som historiskt utesluts ur beslut som rör dem och som behandlats såväl diskriminerande som styvmoderligt av statsapparaten ska få reella möjligheter att påverka beslut som rör dem krävs att just denna statsapparat, i alla dess former, tydligt visar att den ändrat attityd och tillvägagångssätt. Med andra ord: det kan inte läggas på romerna att ta sig in i de rum som historiskt utesluter dem. Det är givetvis positivt att myndigheten har ett uppdrag att främja och stödja åtgärder för att öka egenmakten hos minoriteten romer, men utredningen klargör inte *hur* detta ska ske och, i synnerhet, hur de problematiska offentliga strukturer som upprätthåller diskrimineringen ska nedmonteras.

Liknande frågor kan ställas kring flera av de andra arbetsuppgifterna som identifieras av utredningen.

Amnesty International efterlyser klart formulerade målsättningar för den nya myndigheten som svarar mot den problembild och de människorättskränkningar som har identifierats.

Amnesty International efterlyser också ett förtydligande av myndighetens mandat och arbetsuppgifter.

#### **5.4 Otydlig arbetsfördelning med andra myndigheter och oklart vad som åsyftas med “mänskliga rättigheter” i myndighetens mandat**

En annan, men relaterad, utmaning i förslaget är att avgränsningen mot andra myndigheter med inflytande över romers tillgång till sina rättigheter måste förtydligas. Utredningen konstaterar att avsikten inte är att den nya myndigheten ska “träda in, överta, styra över eller på något sätt kontrollera verksamhet som bedrivs av andra statliga myndigheter eller av kommuner”.<sup>25</sup> Snarare, enligt utredningen, ska dess roll vara att verka horisontellt utifrån sitt främjandemandat vilket ger möjlighet att överblicka andra myndigheters arbete. Men vad innebär detta i praktiken? I vilken mån kommer den nya myndigheten faktiskt att kunna verka för att andra offentliga verksamheter bättre lever upp till sina människorättsåtaganden gentemot minoriteten romer när den samtidigt inte ska vare sig träda in eller kontrollera deras verksamhet?

Kopplat till denna synpunkt är det faktum att utredningen upprepade gånger påpekar att myndighetens uppdrag är att verka för att säkerställa åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna för minoriteten romer. Men vilka rättigheter åsyftas? Mänskliga rättigheter innefattar bland mycket annat, förutom specifika minoritetsrättigheter och den övergripande rätten till ickediskriminering, positiva rättigheter som rätt till rimlig levnadsstandard, rätt till utbildning, rätt till arbete och arbetsmarknadsåtgärder, rätt till socialt stöd samt rätt till hälso- och sjukvård. Dessa är samtliga områden där romers tillgång till sina rättigheter i Sverige brister. Vilket mandat kommer den nya myndigheten ha över dessa frågor, och hur ska det koordineras med de myndigheter som har ansvar för sakinnehållet? Här efterlyser Amnesty International ett resonemang och konkreta förslag kring hur den nya myndigheten ska kunna

---

<sup>25</sup> Ds 2019:15, sid. 83.



ges verkligt inflytande över hur andra myndigheter bedriver sin verksamhet i förhållande till den romska minoriteten.

Risken är överhängande, med de vaga och till icke förpliktigande formuleringar som nu präglar utredningen, att talet om mänskliga rättigheter stannar på symbolplanet och att de kommer att röra sig om utfästelser, målbeskrivningar och slogans snarare än verkliga frågor med betydelse för människors liv.

Den nya myndigheten skulle kunna spela en viktig roll som "watchdog" över andra myndigheters och offentliga verksamheters rättighetsefterlevnad, om den gavs den specifika uppgiften att bevaka hur andra myndigheter utför sitt uppdrag i förhållande till minoriteten romer. För att göra detta måste dock andra myndigheter rapportera till den nya myndigheten, eller det måste i vart fall inrättas en samrådsskyldighet med andra myndigheter som har direkt sakansvar för områden där romers rättigheter brister. Det är dessutom av vikt att den nya myndigheten koordinerar sitt arbete med den nationella människorättsinstitution som planeras i Sverige, *dels* för att undvika dubbelarbete och *dels* för att säkra att frågor om romers rättigheter inte faller utanför människorättsinstitutionens mandat.

Amnesty International efterlyser ett klargörande av vilket mandat den nya myndigheten ska ges i förhållande till andra myndigheter med sakansvar över relevanta rättighetsområden.

Amnesty International rekommenderar även att den nya myndigheten ges ett mandat att granska andra myndigheter med sakansvar för relevanta rättighetsområden, exempelvis genom att dessa myndigheter rapporterar årligen till den nya myndigheten och/eller att en samrådsskyldighet inskrivs i respektive myndighets arbetsordning.

## 5.5 Vilka romer omfattas?

Ingenstans i utredningen framgår vilka romer som ska omfattas av det mandat den nya myndigheten föreslås ha. Utredningen hänvisar till "den nationella minoriteten romer", vilket antyder att det framförallt är svenska romer åsyftas, men samtidigt talas i breda termer om att "tillförsäkra romers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna"; en skrivning som inte gör skillnad på romer utifrån medborgarskap eller legal status.

Regeringens strategi för romsk inkludering beskriver avgränsningar av målgruppen för strategin på följande vis:

När det gäller EU-medborgare som är här kortare tid än tre månader och asylsökandes situation i Sverige är dessa inte föremål för regeringens åtgärder inom ramen för den tjugoåriga strategin.<sup>26</sup>

Formuleringen är otillfredsställande eftersom den lämnar öppet huruvida EU-medborgare som är romer och som är i Sverige längre tid än tre månader -- vilket gäller flertalet av de romska utsatta EU-medborgare som kommer till landet -- omfattas av strategin. Detta har

---

<sup>26</sup> Regeringens skrivelse En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering, Skr. 2011/12:56 (2012), sid. 25.

noterats av Europarådets rådgivande kommitté.<sup>27</sup> Samma kommitté har kritiserat Sverige för att inte aktivt inkludera romer från andra EU-länder i sitt arbete för romsk inkludering i enlighet med de krav som ramkonventionen ställer:

The Advisory Committee takes note that the authorities do not include the approximately 4 000 Roma from other European Union countries currently staying in Sweden in the protection offered by the Framework Convention. The Advisory Committee recalls that it has consistently encouraged an inclusive approach towards persons belonging to groups – especially vulnerable groups – on an article-by-article basis.<sup>28</sup>

Såväl MR-kommittén som ESK-kommittén har pekat på vikten av att Sverige tacklar diskriminering även i förhållande till de romer som inte är svenska medborgare men som befinner sig i landet. MR-kommittén uttalade efter sin granskning av Sverige i april 2016:

Kommittén är också bekymrad över den utsatta situation som medborgare i andra EU-länder med romskt ursprung befinner sig i, då de på grund av att de inte formellt är bosatta i Sverige endast har begränsad tillgång till sociala förmåner, subventionerad vård och utbildning (artiklarna 2 och 26).

Sverige bör vidta nödvändiga åtgärder för att se till att romer får lika möjligheter och tillgång till tjänster, inklusive utbildning, arbete, bostad samt hälso- och sjukvård. Sverige bör också se till att alla individer inom landets jurisdiktion, *inbegripet utsatta romer som är medborgare i andra EU-länder, åtnjuter lika rättigheter utan diskriminering* samt identifiera olika sätt att underlätta deras tillgång till stödjande tjänster, som till exempel sociala förmåner, *med beaktande av deras situation både enligt lag och i praktiken.*<sup>29</sup>

ESK-kommittén, å sin sida, yttrande ett par månader senare liknande kritik:

Kommittén är också oroad över att utsatta utlänningar, bland annat medborgare i andra EU-länder, och i synnerhet romer, har mycket svårt att få tillgång till grundläggande sociala tjänster och socialbidrag i Sverige (artikel 2.2).

[...] Kommittén erinrar också om att konventionens rättigheter omfattar grundläggande direkta skyldigheter och att Sverige måste uppfylla dessa grundläggande skyldigheter genom att se till att minimivåerna beträffande rätten till bostad, hälsa, social trygghet och utbildning respekteras, skyddas och uppfylls. För detta ändamål rekommenderar kommittén att *Sverige vidtar åtgärder för att främja*

---

<sup>27</sup> Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 28.

<sup>28</sup> Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth opinion on Sweden, antagen den 22 juni 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, para. 14.

<sup>29</sup> FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Sammanfattande kommentarer om Sveriges sjunde periodiska rapport, CCPR/C/SWE/CO/7, 28 april 2016, paras. 14-15 (vår kursivering).

*tillgången till grundläggande tjänster för utsatta utlänningar, däribland medborgare i andra EU-länder, och särskilt personer av romskt ursprung.<sup>30</sup>*

Såväl Europarådets övervakningskommitté som FN:s granskningsorgan pekar tydligt i sina kommentarer på det faktum att rättighetsskyddet omfattar alla människor inom statens jurisdiktion, och betonar således att arbetet för romsk inkludering och mot diskriminering även gäller romer av icke-svenskt medborgarskap. Det är slående att utredningen, vilken i övrigt tar upp internationell kritik mot Sverige för bristande resultat i arbetet för romers rättigheter, inte berör denna kritik. Det torde ju också vara näst intill omöjligt att "synliggöra, samla och sprida kunskap om samt utveckla metoder för att motverka antiziganism, diskriminering och utsatthet",<sup>31</sup> vilket föreslås vara den nya myndighetens ansvar, om människor som i Sverige i hög grad drabbas av just dessa kränkningar -- romska utsatta EU-medborgare -- utesluts. Det är av högsta vikt att en myndighet med syfte att värna romers rättigheter ges ett tydligt mandat att arbeta för *alla* romer inom Sverige, oavsett om de är medborgare eller inte och oavsett uppehållsrett eller legal status.

Amnesty International efterlyser klagörande av det faktum att en myndighet för romers rättigheter bör kunna arbeta för alla romer i Sverige, inklusive romer med medborgarskap i andra EU-länder, i linje med den kritik som riktats från Europarådets och FN:s granskningsorgan.

## **6. Slutsatser**

Utredningen konstaterar att det krävs en extraordinär insats för att den allvarliga situationen för romers rättigheter i Sverige åtgärdas, vilket är en slutsats Amnesty International delar. Det är emellertid inte klart i vilken mån den föreslagna myndigheten, i den form som framträder i utredningens förslag, verkligen utgör den extraordinära insats som krävs. För att en myndighet ska ha förutsättningar att utgöra den extraordinära åtgärd som behövs menar Amnesty International att åtskilligt måste klargöras och stärkas i förslaget.

*Sammanfattningsvis:*

1. Amnesty International *välkomnar* förslaget om att inrätta en ny myndighet med ansvar för att förbättra romers tillgång till sina rättigheter i Sverige.
2. Amnesty International *efterlyser* en riskbedömning av det faktum att en särlösning för romer ännu en gång föreslås, mot bakgrund av det historiska arvet av åtgärder i Sverige som specifikt riktar sig mot romer.
3. Amnesty International *föreslår* att namnet på den nya myndigheten blir "Myndigheten för romers rättigheter" och inte, som utredningen förespråkar, "Myndigheten för romska frågor".
4. Amnesty International *efterlyser* ett förtydligande av avgränsningen mellan myndighetens mandat och arbetsuppgifter i förhållande till dess värdmyndighet.

---

<sup>30</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande anmärkningar om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, paras. 19-20 (vår kursivering).

<sup>31</sup> Ds 2019:15, sid. 119-124.

5. Amnesty International *efterlyser* information om vilket alternativ utredningen föreslår i det fall att MFM inte inrättas eller visar sig vara olämplig som värmyndighet, med särskild vikt lagd vid stadga och administrativ kompetens.

6. Amnesty International *efterlyser* klart formulerade målsättningar för den nya myndigheten som svarar mot den problembild och de människorättskränkningar som har identifierats.

7. Amnesty International *efterlyser* ett förtydligande av myndighetens mandat och arbetsuppgifter.

8. Amnesty International *efterlyser* ett klargörande av vilket mandat den nya myndigheten ska ges i förhållande till andra myndigheter med sakansvar över relevanta rättighetsområden.

9. Amnesty International *rekommenderar* att den nya myndigheten ges ett mandat att granska andra myndigheter med sakansvar för relevanta rättighetsområden, exempelvis genom årlig rapportering till den nya myndigheten och/eller samrådsskyldighet.

10. Amnesty International *efterlyser* ett klargörande av definitionen av myndighetens målgrupp, så den nya myndigheten ska kunna arbeta för alla romer i Sverige, inklusive romer med medborgarskap i andra EU-länder.

Remissvaret har beretts av sakkunnig jurist Johanna Westeson och folkrättspraktikant Yvette du Plessis-Sjöblom.



Brittis Edman

*Policychef*

Amnesty International i Sverige