

Ylva L. Hartmann och
Hanna Gerdes

Har Sveriges romer fått upprättelse?



FONDEN FÖR
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER



**FOLKE
BERNADOTTE
AKADEMIN**

Publikationen trycks med medel från Fredsmiljonen, Folke Bernadotteakademien.
Innehållet i denna publikation svarar Fonden för mänskliga rättigheter för.



Har Sveriges romer fått upprättelse?



FONDEN FÖR
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Förord

Liv! Vad är det? Sedan jag blev medveten har jag fascinerats av vad liv är i alla dess former. Idag kan vi fortfarande inte hitta liv någon annanstans i universum. Liv finns bara på planeten jorden. Jag kan inte låta bli att tänka att liv är en gåva som vi måste vårda med kärlek, förståelse och respekt. Som liten var jag alltid nyfiken på hur och varför allt blev som det blev. Jag var bara 5 år gammal och jag drömde mig bort till en annan galax. När jag började skolan vid 7 års ålder började min nyfikenhet utvecklas till rädsla. I Serbien där jag gick i första klass spottade mina klasskamrater på mig, slog på mig och läraren tittade bara på, enbart för att jag var rom. Som liten undrade jag vem som hade bestämt att romerna skulle vara längst ner i vårt samhälle. Det undrar jag fortfarande.

2007 i Stockholm, Sverige blev jag färdigutbildad Waldorfbildlärare och började jobba. Jag påminde mig själv om att inte berätta att jag var rom. Mina kollegor skulle först lära känna mig och sedan skulle jag berätta. Men när jag väl berättade det blev jag utfryst, mobbad och diskriminerad av mina arbetskollegor för att jag var rom. Jag blev traumatiserad och ville inte berätta om mitt ursprung för andra. Men 2013 fick jag nog! Jag ville att hela världen skulle veta vem jag var och att det inte är något fel att vara rom! Ska mina barn och andras barn behöva ljuga om sitt ursprung? Därför startade jag organisationen Unga Romer för att Sverige och Europa ska veta att vi också är människor! Unga Romer vill ta bort alla z-ord. Därför säger vi inte antiziganism då vi upplever att det är ett kränkande begrepp. Istället säger vi anti-romism. Vi jobbar också på att ändra namnet på "Zigenarbacken" i Köping.

Zigenare betyder främling. Om jag ska överdriva så är alla vi möter på stan zigenare – främlingar. Men jag väljer att se alla som romer, för rom betyder människa. Vi är alla romer, vi är alla människor!

Emir Selimi, ordförande Unga Romer

Har Sveriges romer fått upprättelse?

Har Sveriges romer fått upprättelse? Har samhället kunskap om romsk historia i Sverige? Varför förändras ingenting, även om mycket görs? Vad och hur ska vi göra för att förändra situationen?

Dessa frågor är vanligt förekommande bland romer idag. En av dessa frågor var orsaken till varför jag förändrade mitt sätt att arbeta med romska frågor. Jag kände, att oavsett vad som gjordes, så förändrades inte min vardag. Jag mötte fördomar, diskriminering och rasism i samma utsträckning som förut.

Alla dessa rapporter och kommissioner, vitböcker och strategier synliggör romer och de är oerhört viktiga för att motverka strukturell diskriminering, men det jag saknade var verktyg för att förändra min vardag, verktyg för förändring av mitt närsamhälle.

I den här skriften finns många rekommendationer jag tror kan förändra vardagen för romer. Rekommendationer på åtgärder och handlingar som når allmänheten brett och inte "bara" blir ett dokument eller kunskap för tjänstemän och myndigheter.

Jag tror att för att förändra vardagen och minska "vardagsrasismen" och diskrimineringen av romer måste kunskaper och attityder förändras i närsamhället. Rekommendationerna i skriften är bra och jag tror att de verkligen skulle göra stor skillnad för romer i Sverige.

Susanna Hedman, opinionsbildare och kaalérom
(finsk-romsk kvinna)

Författarnas kommentarer

Fonden för mänskliga rättigheter (MR-Fonden) har i över 20 år arbetat för att stärka respekten för mänskliga rättigheter såväl i Sverige som internationellt. En del av detta arbete består i att bidra med ett människorättsperspektiv i frågor där detta saknas. Vi ser ett behov av att sätta mänskliga rättigheter i fokus i debatten om upprättelse för kränkningar av romers rättigheter i Sverige. En del har gjorts för att ta itu med diskriminering och kränkningar men mycket återstår. Gottgörelse och upprättelse får ofta stryka på foten.

Vårt syfte med skriften är att utifrån internationella erfarenheter bidra till debatten om romers upprättelse i Sverige och ge rekommendationer för vägen framåt. Ett ytterligare syfte med skriften är att öka medvetenheten hos svenska aktörer om vikten av upprättelse för människorättskränkningar. MR-Fonden har länge arbetat med frågor kopplat till upprättelse bland annat genom att fokusera på övergångsrättvisa, *Transitional Justice*. Begreppet övergångsrättvisa omfattar alla de processer och mekanismer en stat använder för att komma till rätta med kränkningar av mänskliga rättigheter. Internationell erfarenhet visar att upprättelse är en viktig hörnsten för att säkra en positiv människorätts- och fredsutveckling i ett land. Det är ofta lättare för svenska aktörer att förstå vikten av upprättelse genom att använda svenska exempel – här människorättskränkningar mot romer – men principerna som tas upp i skriften är möjliga att tillämpa på en rad olika situationer i olika länder.

De rekommendationer vi presenterar i skriften har tagits fram av MR-Fonden och gör inte anspråk på att vara uttömmande. Om de ska genomföras behöver de förankras bredare hos de romska grupperna.

Vi vill rikta ett stort tack till de organisationer och personer som gett oss synpunkter och varit ett stöd i framtagandet av den här skriften: Susanna Hedman, opinionsbildare och kaalérom, Emir Selimi från Unga Romer, Stefano Kuzhikov från Riksförbundet Romer i Europa, Fred Taikon från É Romani Glinda, Thomas Hammarberg, ordförande för kommissionen mot antiziganism, Maria Leissner, före detta ordförande i delegationen för romska frågor, Lars Lindgren från Diskrimineringsombudsmannen och Kjell-Åke Nordquist, docent i freds- och konfliktforskning.

Ylva L. Hartmann och Hanna Gerdes

Har Sveriges romer fått upprättelse?

Om författarna

Ylva är ansvarig för övergångsrättvisa och folkrättsexpert på Fonden för mänskliga rättigheter. Ylva har även arbetat för Internationella Röda Korskommittéen i Colombia, UNESCO, Försvarshögskolan, Uppsala Universitet, Brottsförebyggande rådet och Europarådet.

Hanna är Sverigeansvarig och folkrättsjurist på Fonden för mänskliga rättigheter. Hanna har även arbetat på Statsrådsberedningen, Försvarsmakten, Diskrimineringsombudsmannen, Danska Institutet för Mänskliga Rättigheter, Byrån mot Diskriminering, UD – FMR och UNHCR.

Innehåll

1 Inledning och rekommendationer **S.1**

2 Kränkningarna som aldrig tar slut **S.5**

- a. Kartläggning **S.7**
- b. Sterilisering och tvångsomhändertagande av barn **S.8**
- c. Inreseförbud **S.9**
- d. Rätten till bostad, utbildning och arbete **S.9**

3 Vägar till upprättelse **S.11**

- a. Övergångsrättvisa **S.13**
- b. Sanningskommissioner **S.17**
- c. Rättegångsförfaranden **S.18**
- d. Skadestånd och ekonomisk ersättning **S.20**
- e. Officiella ursäkten **S.21**
- f. Minnesmärken **S.24**
- g. Institutionella reformer **S.25**

4 Vad har gjorts för att ge Sveriges romer upprättelse?

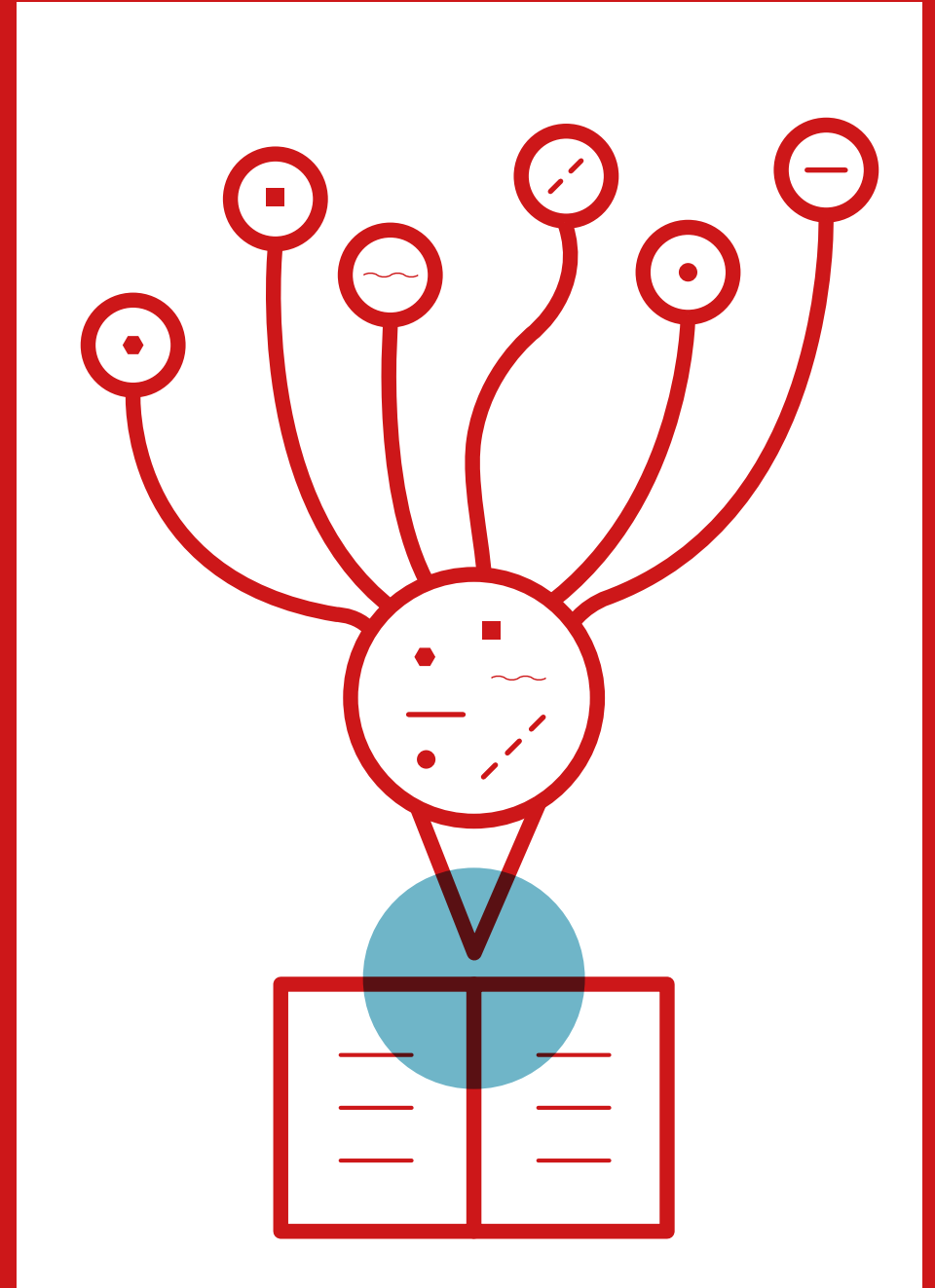
Rekommendationer för vägen framåt **S.27**

- a. Sanningskommissioner **S.29**
- b. Rättegångsförfaranden **S.31**
- c. Skadestånd och ekonomisk ersättning **S.33**
- d. Officiella ursäkten **S.34**
- e. Minnesmärken **S.35**
- f. Institutionella reformer **S.36**

Källor
S.39

1

Inledning och rekommendationer



Inledning och rekommendationer

I både Sverige och Europa utsätts romer för mycket omfattande diskriminering. Att tillhöra de romska grupperna idag kan innebära att man har mycket svårt att få ett arbete, att man får sämre tillgång till sjukvård, att man bor i en undermålig bostad eller att man inte har någon bostad alls. Syftet med denna skrift är att göra ett inlägg i debatten om upprättelse för de människorättsbrott romer i Sverige fått utstå. Inspiration har hämtats från internationella erfarenheter från upprättelsearbete. Upprättelse kan innefatta en mängd olika mekanismer: sanningskommissioner, rättegångsförfaranden, skadestånd och ekonomisk ersättning, officiella ursäkter, minnesmärken och institutionella reformer. Skriften försöker inte ge ett uttömmande svar eller en fullständig analys av frågan utan är ett bidrag i diskussionen kring hur Sveriges romer kan få upprättelse.

Utifrån internationella erfarenheter och en översyn över vad som har gjorts för Sveriges romer rekommenderar MR-Fonden bland annat:

Rekommendationer

Att en officiell ursäkt framförs från Sveriges statsminister för de övergrepp romer fått utstå genom historien och för Skånepolisens olagliga register över romer.

Att skadeståndsnivåer vid människorättskränkningar ställs i proportion till den upplevda skadan på ett tydligare sätt.

Att permanenta minnesmärken uppförs för att ge ett tydligt erkännande av övergreppen mot Sveriges romer.

Att den internationella romadagen den 8 april görs till allmän flaggdag.

Att en fond skapas där ekonomiskt stöd ska kunna sökas för att driva strategiskt viktiga fall som kan bidra till upprättelse för romer.

Att officiella namn på platser eller ting som använder sig av benämningarna "zigenare" och "tattare" tas bort.

Att mer sanningsökande sker på kommunalnivå.

Att attitydundersökningar och historisk forskning genomförs för att ytterligare kunna förstå omfattningen av rasismen mot romer.

Att Sverige inrättar en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter.

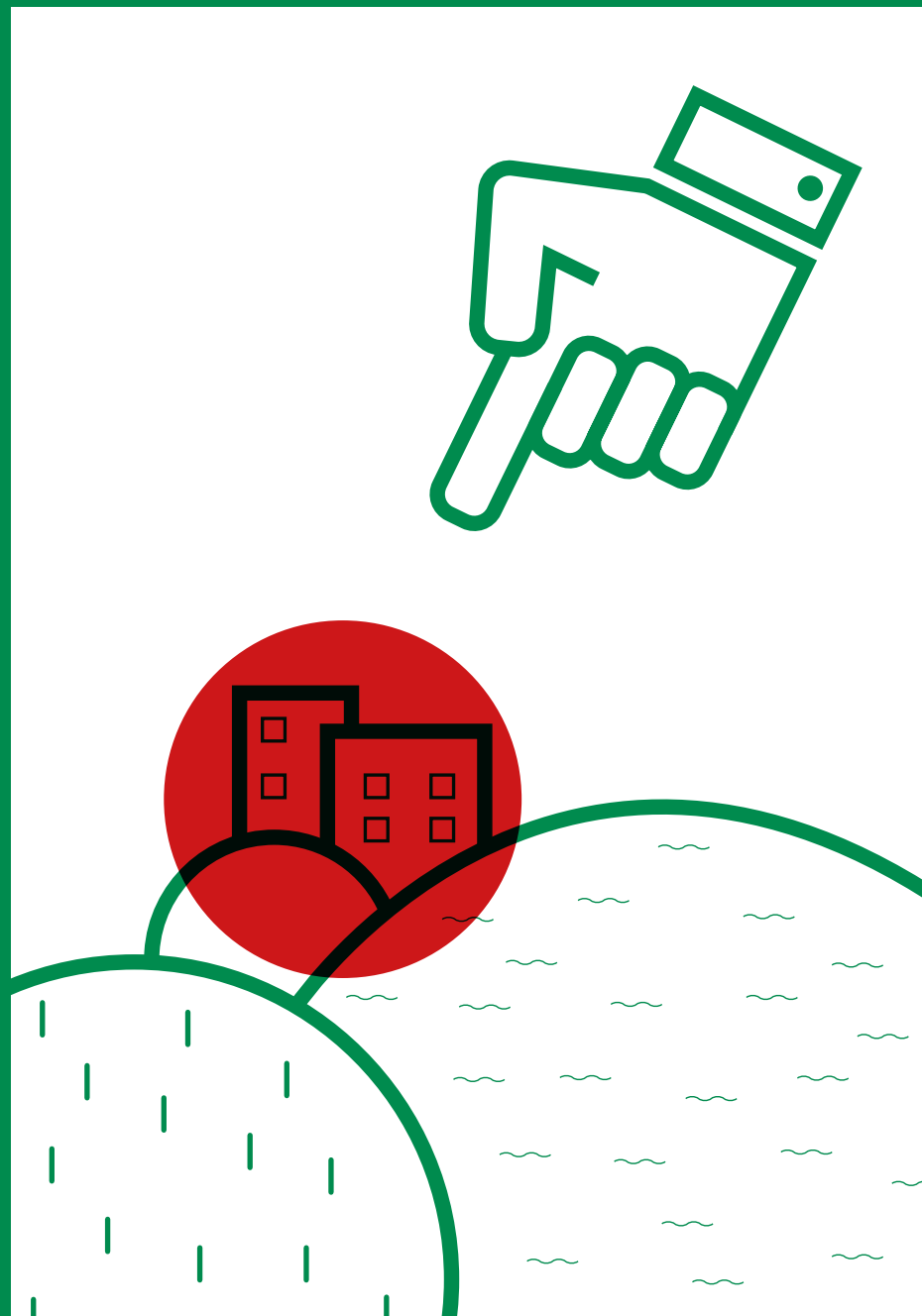
Att Sverige ratificerar tilläggsprotokollet om en klagomekanism till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.



2

Kränkningarna som aldrig tar slut

(Romers situation i Sverige)



Kränkningarna som aldrig tar slut

Diskrimineringen av den romska minoriteten i samhället är både allvarlig och omfattande. Under 2013 uppdagades att polisen i Skåne fört ett olagligt register över romer. Registret innehöll uppgifter om cirka 4700 romer varav många barn och redan avlidna personer. Skolverket vittnar gång på gång om hur romska barn utsätts för diskriminering i utbildningsväsendet. Nästan hälften av alla Diskrimineringsombudsmannens domar och förlikningar om bostadsdiskriminering rör romer.

Trots att direkt diskriminerande lagar mot romer numera avskaffats lever fördomarna kvar. Strukturella hinder leder till att romers rättigheter kränks på område efter område. Att tillhöra de romska grupperna i Sverige kan i praktiken fortfarande innebära att man har mycket svårt att få ett arbete, att man får sämre tillgång till sjukvård, att man bor i en undermålig bostad eller att man inte har någon bostad alls.

De ständiga kränkningar som drabbar romer är ett stort och komplext samhällsproblem. Diskrimineringen bidrar till att begränsa romers tillgång till en mängd mänskliga rättigheter såsom rätten till utbildning, rätten till arbete, rätten till bostad, rätten till hälsa och rätten att inte bli diskriminerad.

För att förstå romers situation och villkor idag och för att kunna analysera i vilken utsträckning Sverige har gett upprättelse till romer är det viktigt att få en bild av de grava människorättskränkningar som romer har utsatts för historiskt. Här följer därför en kort sammanfattning av de övergrepp, diskriminerande åtgärder och grava människorättskränkningar som romer utsatts för under 1900-talet i Sverige. Regeringens vitbok ligger som underlag till denna sammanfattning och översikten är därför inte uttömmande utan snarare exemplifierande.

a Kartläggning

Skånepolisens register må vara den senaste i raden av kartläggningar av den romska minoriteten som upptäckts men det är definitivt inte den första. Under 1900-talet har olika myndigheter kontinuerligt genomfört olika undersökningar beträffande förekomsten av romer i Sverige och fört olika typer av register över romer. Dessa register har varit långt ifrån värdemässigt neutrala och nästan samtliga har förts med inställningen att romer är ett samhällsproblem som behöver hanteras.

Mellan 1907-1921 tog Fattigvårdslagstiftningskommittén vid fyra tillfällen initiativ till att fattigvårdstyrelser, polismyndigheter och pastorämbeten skulle kartlägga romer i landet. Socialstyrelsens

kartläggningar under tidigt 1940-tal var tydligt rasbiologiskt influerade. Under 1950-talet genomfördes en utredning för att kartlägga allt från romers läs- och skrivkunnighet, bostads- och arbetsförhållanden till undersökningar kring ekonomi och hygien. På 1960-talet genomfördes kartläggningar med motiveringen att de skulle vara underlag för arbetsvårdsåtgärder. Man genomförde rent rasbiologiska undersökningar kring bl.a. blodgrupp. I Stockholm inrättades 1957 en sektion som övervakade romer och den fanns kvar ända till 1997. Via denna sektion var varje del av romers liv föremål för granskning – allt från barns frånvarotimmar från skolan till prestationer och uppförande.

Alla dessa kartläggningar har den gemensamma nämnaren att de oavsett ändamål och syfte har inneburit en enorm kränkning av ett flertal grundläggande rättigheter och de har byggt upp och bekräftat snarare än att utmanat negativa föreställningar av romer.

b Sterilisering och tvångsomhändertagande av barn

Mellan 1934 och 1974 hade Sverige en långtgående steriliseringslagstiftning. Steriliseringslagstiftningen tillkom ur befolkningsspolitiskt intresse i syfte att "höja" befolkningens kvalitet. Lagstiftningen pekade inte ut romer som särskild målgrupp för steriliseringsåtgärder men i praktiken drabbades en mycket stor andel romska hushåll. I teorin skulle sterilisering endast få ske med samtycke förutom i undantagsfall då man varaktigt saknade förmåga att lämna giltigt samtycke t.ex. vid psykisk sjukdom. I realiteten förekom dock omfattande påtryckningar, övertalningar och inte helt sällan rent utpressande åtgärder för att påtvinga folk sterilisering. Fattigvårdsstyrelser och barnavårdsnämnder var pådrivande och tog fram och formulerade många ansökningar kring sterilisering. Ofta togs initiativ till sterilisering av andra än den ansökan gällde. Under 40-talet tog Socialstyrelsen fram en handbok som föreskrev att romer inte skulle ha rätt till mödrahjälp men att mödrahjälp i de fall den gavs skulle villkoras med sterilisering.

Många romer vittnar om att sterilisering var en aktiv del av samhällets åtgärder mot dem tillsammans med tvångsomhändertagande av deras barn. Romer utsattes för godtyckliga och rättsosäkra tvångsomhändertaganden av sina barn baserat på förevändningen att de var "uppenbart olämpliga" att sköta barnen. Beslut fattades över deras huvuden och de fick inte göra sin röst hörd. Ibland tvingades romer sterilisera sig för att inte bli fråntagna sina barn.

Kränkningarna som aldrig tar slut

c Inreseförbud

I Sverige gällde ett inreseförbud för romer mellan 1914 och 1954. Romer ansågs vara en samhällsfara och därmed målgrupp för avvisning redan vid gränsen. Den reella effekten av inreseförbudet blev att även romer som bodde i Sverige inte kunde vara säkra på att få komma tillbaka om de åkte utomlands. Detta påverkade romers rörelsefrihet och deras möjlighet att upprätthålla relationer med släkt och vänner i andra länder. Även efter att inreseförbudet avskaffats tog politiken under 1960- och 1970-talen sin utgångspunkt i att romer inte skulle bli för många och att inresa skulle ske under kontrollerade former. Man bestämde under denna tid om s.k. "organiserad överföring" och att endast vissa kvoter av romer skulle få tillstånd att komma till Sverige.

d Rätten till bostad, utbildning och arbete

Under 1900-talet har hela det svenska samhället varit genomsyrat av olika utestängningsmekanismer som har försvårat eller hindrat romers tillgång till bland annat bostad, utbildning och arbete på lika villkor med andra medborgare.

Under första hälften av 1900-talet var fördrivning av romer en legitim åtgärd i många kommuner. Romer förvägrades mantalsskrivning och fråntogs på så sätt ofta tillgång till den generella välfärden. Man tog olika initiativ för att förmå romer att flytta vidare och man villkorade boende. Även misstänksamhet och motstånd från grannar försvårade romers tillgång till bostad.

Under första hälften av 1900-talet utestängdes många romska barn från skolor. Istället undervisades vissa romska barn för sig via ambulering skolor. De romska barn som gick i vanlig skola placerades ofta i särskilda klasser med hjälpundervisning baserat på en förutbestämd uppfattning om deras inlärningsförmåga. Under andra hälften av 1900-talet fick romer formellt tillträde till obligatorisk undervisning men deras möjlighet till likvärdig utbildning påverkades av att många barn fortsatt placerades i särskilda klasser.

Under hela 1900-talet har lagstiftning, regleringar, normer och bemötande påverkat romers möjligheter att försörja sig. Trots det har fokus inte legat på att bekämpa denna marginalisering. Man har istället ansett att romers villkor på arbetsmarknaden begränsas av romer själva. Än idag tros cirka 80 procent av de uppskattningsvis 50 000 romer som lever i Sverige vara arbetslösa.

Förändringar av människors attityder och beteende går ofta långsamt och kan ta flera decennier. Förändring i lagstiftning och sociala reformer medför inte automatiskt att attityder och informell praxis förändras. För att förstå romers situation och villkor idag och kunna diskutera vad en reell upprättelse bör innefatta är det därför nödvändigt att ha en överblick av de människorättskränkningar som romer har utsatts för historiskt i Sverige.

Fakta

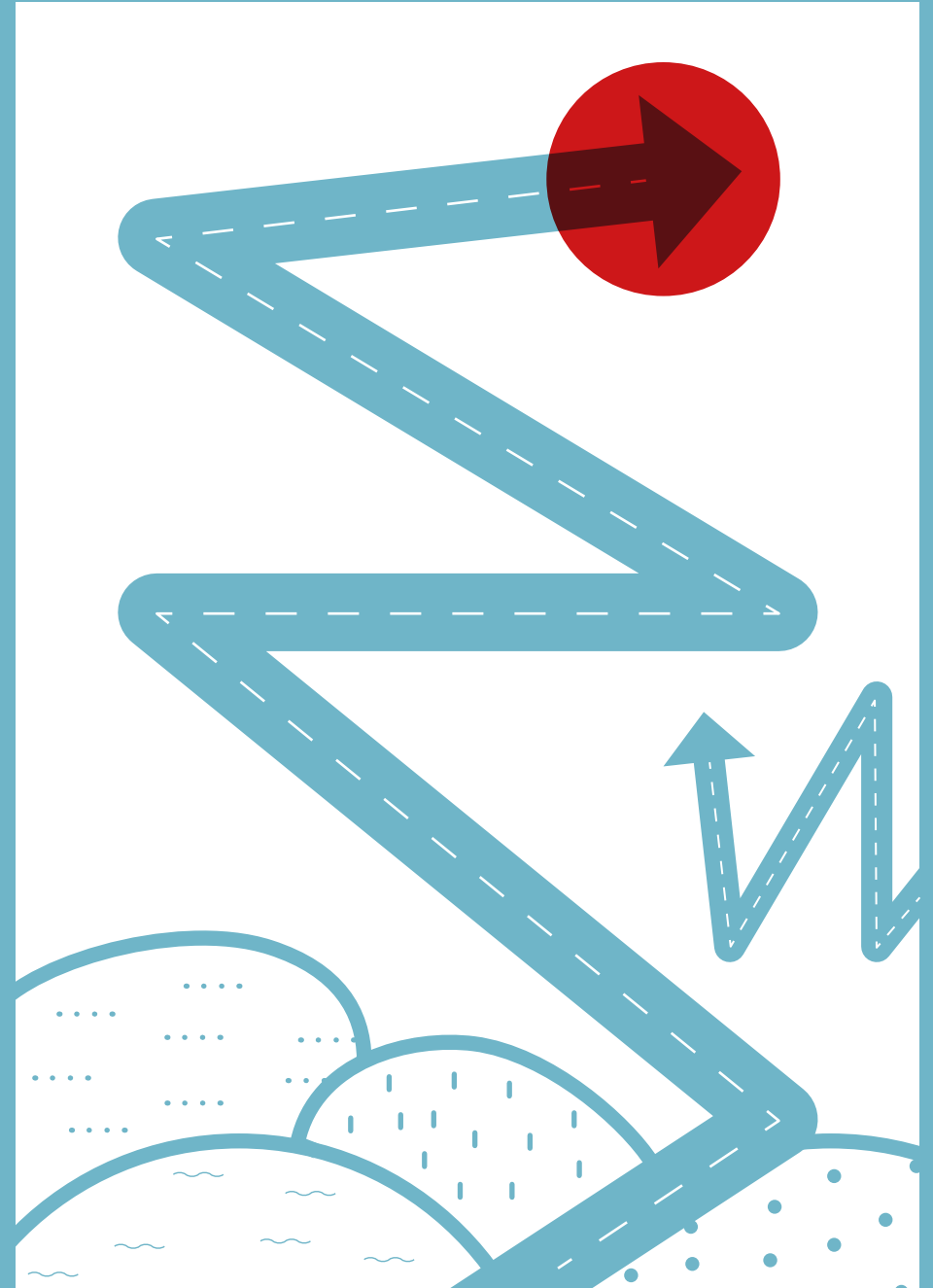
Benämningen rom betyder "man" och "människa" på språket romani chib.

Det finns många romska grupper, den svenska staten delar ofta in romerna i fem huvudgrupper i Sverige: Svenska romer (ättlingar till de som kom hit kring förra sekelskiftet), finska romer (kaale eller kalé), resande/resanderomer, utomnordiska romer (grupper som Lovara, Kelderash, polska roma, tjurara) och nyanlända romer från Balkan (såsom Arli och Gurbeti).

Romer har funnits i Sverige sedan 1500-talet. Sedan 1999 är romer tillsammans med samer, sverigefinnar, tornedalingar och judar erkända som nationella minoriteter. Gemensamt för dessa minoritetsgrupper är att de har funnits i Sverige under lång tid samt att de utgör grupper med en uttalad samhörighet. De har även en egen språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet.

3

Vägar till upprättelse



Vägar till upprättelse

Det svenska samhället har i allmänhet begränsad kännedom om romer, deras livssituation och de människorättskränkningar som skett i Sverige. Samtidigt är minnet av dessa kränkningar högst levande hos den romska gruppen. Många romer vittnar om att de än idag känner en stark misstro gentemot det svenska majoritetssamhället och mot myndigheter.

Fördomar och diskriminerande föreställningar mot den romska gruppen är fortfarande vanligt förekommande i det svenska samhället. För att denna misstro ska kunna brytas behöver romers historia lyftas fram i offentligheten och en ordentlig process inledas för att svenska romer ska få upprättelse. Denna process är nödvändig för att överbygga misstroendegapet mellan romer och det svenska samhället. Här går det att hämta inspiration och lärdomar från andra länder för att hitta passande vägar för upprättelse.

En verktygslåda för upprättelse och gottgörelse hittar man i begreppet övergångsrättvisa. Vi har i denna skrift tittat närmare på hur olika verktyg inom övergångsrättvisa har använts internationellt för att bidra till upprättelse. Vi har tagit vår utgångspunkt i skilda kontexter: sanningskommissionen i Kanada, rättegångsförfaranden i Tjeckien, skadestånd och ekonomisk kompensation i Tyskland, officiella ursäkter i Australien, minnesmärken i bland annat Guatemala samt institutionella reformer för minoritetsspråk i Europa. Tanken är att med dessa erfarenheter som bas kunna göra en analys av vad som gjorts för Sveriges romers upprättelse och vad som borde göras för att långsiktig uppnå ökad jämlikhet för de romska grupperna i Sverige.

a Övergångsrättvisa

Begreppet övergångsrättvisa växte fram i slutet av 80-talet och i början av 90-talet i efterdyningarna av diktatorers fall i Latinamerika och Östblockets desintegrering. De som utsatts för kränkningar i dessa två regioner krävde upprättelse och att rättvisa skulle skipas på ett allomfattande sätt. Ofta har övergångsrättvisa missförstått som en speciell typ av *undantagsrättvisa* som tummar på redan etablerade rättsstatsprinciper. Det är en missuppfattning, övergångsrättvisa handlar om att göra tidigare oförrätter rättvisa, i enlighet med gällande normer inom folkrätten.

Definition av övergångsrättvisa

Övergångsrättvisa (transitional justice på engelska) omfattar alla de processer och mekanismer en stat använder för att komma till rätta med massiva kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär rätt för att säkerställa upprättelse, rättvisa och försoning. Detta kan innefatta både juridiska och icke-juridiska mekanismer; åtal, gottgörelse, sanningsökande, institutionella reformer, granskningar och uppsägningar av ansvariga för människorättsbrott från officiella positioner, eller en kombination av dessa processer.

Det som utmärker övergångsrättvisa är att en stat måste välja de verktyg som passar just dess enskilda situation. Övergångsrättvisa kan innefatta en mängd olika mekanismer: t.ex. sanningskommissioner, rättegångar som syftar till att ställa förövare till svars, finansiell eller icke-finansiell ersättning, institutionella reformer, officiella ursäkter eller minnesmärken. Övergångsrättvisa kan också innefatta alternativa rättvisemodeller såsom samhällstjänst, dialog eller urfolks alternativa sätt att lösa konflikter. De tre sistnämnda verktygen kommer dock inte diskuteras närmare i denna skrift.

Det mest effektiva är att utgå ifrån de behov av upprättelse och gottgörelse som finns. Syftet med den här typen av process är att undvika upprepningar av liknande kränkningar, lindra de utsattas lidanden, motverka att liknande kränkningar upprepas och att återställa offrens värdighet. Övergångsrättvisa bör ta hänsyn till alla mänskliga rättigheter, civila och politiska såväl som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Vägar till upprättelse

För att upprättelseprocessen ska kunna bli heltäckande bör den innehålla följande fyra element:

- **Rätten att uppnå rättvisa och bekämpa straffrihet**

Straffrihet uppstår när stater inte uppfyller sina skyldigheter att utreda kränkningar, att vidta lämpliga åtgärder mot förövarna, att ge offren effektiva rättsmedel och se till att de får skälig gottgörelse och ersättning.

Stater ska genomföra snabba, noggranna, oberoende och opartiska undersökningar av brott mot de mänskliga rättigheterna. De ska se till att de som är ansvariga för allvarliga brott åtalas, provas och om de bevisas skyldiga blir straffade.

- **Rätten att få veta sanningen**

Begreppet rätten att få veta sanningen (the right to the truth) kommer från början från internationell humanitär rätt och familjers rätt att få veta vad som hänt deras anhöriga i en väpnad konflikt. Begreppet har utvecklats och blivit en accepterad norm inom folkrätten. I detta sammanhang refererar ordet *sanning* inte till en absolut vetskap, eftersom sanningen är subjektiv. Det handlar däremot om att varje individ har en inneboende rätt att få reda på de förhållanden och omständigheter som lett till massiva eller systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter.

En helomfattande och effektiv tillämpning av rätten att få veta sanningen är en förutsättning för att brotten inte upprepas. Offer och deras familjer har alltid rätt att få reda på kränkningarnas omständigheter, oberoende om rättsliga förfaranden har genomförts.

- **Offrens rätt till ersättning**

Varje människorättskränkning ger upphov till offers rätt till ersättning. Alla brottsoffer ska ha tillgång till lättillgängliga, snabba och effektiva rättsmedel i form av straffrättsliga, civilrättsliga, administrativa eller förvaltningsrättsliga förfaranden. Vid utövandet av denna rättighet, ska de ges skydd mot hot och repressalier.

Rätten till ersättning ska motsvara en skälig gottgörelse. Denna kan ta flera former, exempelvis genom att återställa offrets situation innan kränkningen skedde (*restitutio in integrum*). Om det inte är möjligt ska skadan ersättas. Ersättningen kan se olika ut, det kan handla om ett

skadestånd eller vara symbolisk, eller både och.

Ersättning kan också tillhandahållas genom program som riktar sig till individer eller grupper. Offer och det civila samhället bör spela en central roll i utformningen och genomförandet av sådana program.

- **Garantier för icke upprepning, skyldighet att förhindra framtida kränkningar av mänskliga rättigheter**

Staten ska se till att brottsoffer inte återigen ska behöva utstå kränkningar av sina rättigheter. De måste garantera detta genom att upprätthålla respekten för rättsstatsprinciperna, främja och upprätthålla en kultur av respekt för mänskliga rättigheter, och återställa eller skapa allmänhetens förtroende för statliga institutioner. Detta kan göras genom institutionella reformer eller andra åtgärder som utformas med de utsattas deltagande. En lämplig representation av kvinnor och minoritetsgrupper i offentliga institutioner är en förutsättning för att uppnå dessa mål.

Milstolpar i arbetet för upprättelse

Viktiga milstolpar i arbetet för upprättelse är framväxten och utvecklingen av internationella brottmålsdomstolar, såsom för brotten begångna i Rwanda och forna Jugoslavien samt den internationella brottmålsdomstolen i Haag. De ger ett ramverk som motverkar straffrihet för grava människorättskränkningar.

År 2011 utnämnde dessutom FN:s råd för mänskliga rättigheter en särskild rapportör för främjande av sanning, rättvisa, gottgörelse och garantier för icke-upprepning.

De olika verktygen som används för att uppnå upprättelse *måste* komplettera varandra. Sanningssökande utan ersättningsmekanismer kan tolkas som tomma ord. Ersättning utan sanningssökande kan uppfattas som att staten vill tysta offren eller enbart ge dem ersättning för förlusterna – som en *straffrihetsskatt* eller *blodspengar*. Samma sak gäller om staten väljer att inte se över möjliga institutionella reformer. Om man enbart åtar sig och straffar de skyldiga – utan att ersätta offren eller att genomföra institutionella reformer – kan det uppfattas som inkonsekvent och som ett sätt att enbart vilja hämnas på de skyldiga.

Nedan beskrivs några av de upprättelsemekanismer som används i försoningsprocesser efter grava människorättskränkningar i internationella sammanhang.

b Sanningskommissioner

Rätten att få veta vad som hänt är ett viktigt led i allt upprättelsearbete. Över 30 stater har använt sig av sanningskommissioner för att utreda och rapportera om tidigare människorättskränkningar. Sanningskommissioner är icke-juridiska och oberoende instanser. De inrättas för att söka information om enskilda människorättsbrott, men också för att klarlägga mönster och sammanhang av kränkningar i ett lands historia för att kunna stödja offer och ta fram förslag på hur beslutsfattare förhindrar att brott upprepas. Sanningskommissioner är också viktiga för offrens upprättelse. De erbjuder ett forum där offren, ofta för första gången, kan få berätta sin historia och avge vittnesmål i ett offentligt sammanhang. De flesta sanningskommissioner tar fram en skriftlig rapport med rekommendationer som också blir ett steg på vägen för staten att officiellt erkänna kränkningarna. En sanningskommissionens rekommendationer kan exempelvis innefatta hur åtal kan drivas och vilka institutionella reformer som bör göras. Sanningsökandets mål är att gå i sig genom att klara upp vad som hänt, men det är också en del i en större process att uppnå rättvisa.

Oberoende och kompetent sanningsökande

Det är viktigt att en sanningskommission uppfattas som trovärdig och transparent för att den ska lyckas med sitt arbete. Den ska vara oberoende och inte ge vika för påtryckningar från vare sig statens eller samhällets håll.

En sanningskommission ska självständigt kunna kontrollera sina egna resurser och ge rekommendationer med fokus på offrens berättelser, rättigheter, intressen och behov. Dessutom måste sanningskommissioner samla gedigen kompetens så att de inger trovärdighet hos offren men också hos beslutsfattare och samhället i stort. Sanningskommissionens slutgiltiga rapport bör göras offentlig och spridas i så stor utsträckning som möjligt.

Sanningskommissioner är inte bara ett verktyg för stater i övergång/transition från diktatur till demokrati eller från väpnad konflikt till fred. Ett relevant exempel i detta sammanhang är Kanadas sannings- och försoningskommission som tog upp historiska brott begångna mot Kanadas urfolk. Kommissionen tog specifikt sikte på de internatskolor som urfolkens barn tvingades att gå i och därigenom tvångsassimileras in i samhället. Dessa internatskolor, *Indian Residential Schools*, drevs av den kanadensiska staten tillsammans med kyrkan. Barnen skulle "civiliseras", de fick inte använda sitt modersmål och blev ofta utnyttjade både

fysiskt, psykiskt och sexuellt. Internatskolorna startades år 1874 och den sista stängde först år 1996. Många av de 150 000 barn som gick i skolorna har fått bestående men och trauman. Sanningskommissionen tillsattes i juni 2008 i syfte att uppmärksamma internatskolornas konsekvenser för dem som gått där, underlätta sannings- och försoningsevenemang och främja den allmänna medvetenheten om internatskolorna och ta fram en rapport med rekommendationer till Kanadas regering. Kommissionen har samlat över 6 500 vittnesmål från före detta elever från internatskolorna och beräknas släppa sin rapport i juni 2015. Satsningen på Kanadas sannings- och försoningskommission har kompletterats med fyra ersättningsprogram: en schablonersättning till alla internatskolestudenter, individuell ekonomisk ersättning för de specifika brott barnen utsatts för, en fond som ger stöd till exempelvis rådgivning eller psykologiskt stöd, samt en fond för arrangerande av minnesceremonier.

Det krävs mer än sanningen för att ge upprättelse och läka sår. Sanningskommissioner är inte ett substitut för rättsliga förfaranden eller för att ersätta offer. När sanningen om människorättskränkningar uppdragas leder detta ofta till frustration hos offren och negativ uppmärksamhet hos samhället i stort om inte andra åtgärder samtidigt vidtas. Dessa kan innefatta politiska reformer, straff av förövare eller ersättningsprogram till offren.

c Rättegångsförfaranden

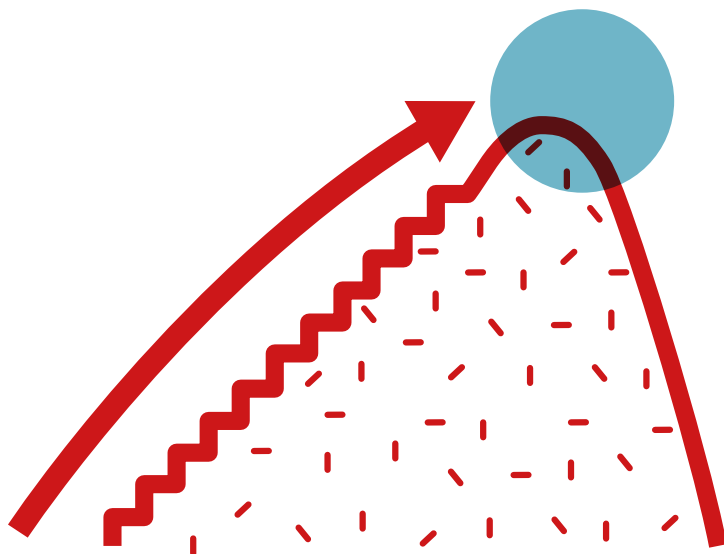
Rättegångsförfaranden är en viktig komponent i vägen till upprättelse.

Rättegångsförfaranden kan bidra till att göra stor skillnad inte bara i enskilda fall utan också strategiskt genom att höja allmänhetens eller utsatta gruppers förtroende för statens institutioner och rättsväsende.

Alla har rätt till en rättvis rättegång. Den ska vara offentlig och ske inom skälig tid inför en oberoende och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Vid massiva kränkningar blir rättegångsförfaranden ofta mycket komplicerade. Ofta finns inte möjlighet att åtala alla som varit involverade. Det finns därför olika strategier som har använts för att ta sig an sådana situationer. Den vanligaste strategin i internationell straffrätt är att åtala de högsta ansvariga eftersom dessa ofta haft störst kontroll och insyn i kränkningarna.

Historiska kränkningar av en specifik grupp är ofta svåra att ta sig an. Kränkningarna kan innefatta både individuella fall där ett straffrättsligt ansvar är möjligt att urskilja och en mer generell kollektiv diskriminering. Nackdelen med att enskilda fall tas upp var för sig



är att man lätt förlorar helhetsbilden av potentiella diskrimineringsmönster mot en specifik grupp. En annan svårighet ligger ofta i att preskriptionstiden för vissa brott kan ha gått ut eller att bevisföring blir svår eftersom så mycket tid förflutit sedan själva brottet.

Ett intressant fall som tar upp både enskilda romers situation samt mer generella diskrimineringsmönster är *D.H. och andra mot Tjeckien* som tagits upp av Europadomstolen för mänskliga rättigheter. 18 romska elever från Ostrava-regionen i Tjeckien vände sig till Europadomstolen eftersom de placerats i specialskolor avsedda för barn med mentala eller sociala funktionshinder. Trots att ingen av dem hade funktionshinder. I Tjeckien är det vanligt att romska barn placeras i dessa specialskolor, i vissa fall utgjorde de till och med mellan 80-90% av det totala antalet elever. Domstolen fastställde att detta utgjorde olaga diskriminering och att de romska eleverna nekats sin rätt till utbildning.

Domstolen underströk även att fallet inte bara visade på enskilda fall av diskriminering utan också ett större diskrimineringsmönster som gjorde det omöjligt för de romska eleverna att få en rättmätig utbildning. Domstolen framhöll även att förnekande av romers tillgång till utbildning är ett genomgående problem i hela Europa. Den tjeckiska regeringen ålades att upphöra med diskrimineringen och att åtgärda dess konsekvenser. Dessutom erhölet eleverna 4 000 euro var i skadestånd och 10 000 euro i rättegångskostnader.

Idag, 8 år efter domslutet, har tyvärr inte mycket förändrats. Romska barn fortsätter att segregeras i Tjeckien trots att landet tagit fram en handlingsplan som syftar till att verkställa domslutet. På grund av den fortgående diskrimineringen av romer i Tjeckien har EU reagerat. Den 26 september 2014 inledde Europeiska Kommissionsen ett överträdelseförfarande mot Tjeckien, eftersom landet misstänks bryta mot EU:s antidiskrimineringslagar. Resultatet av förfarandet är i dagsläget oklart. Om kommissionen är missnöjd med Tjeckiens gensvar kan ärendet hamna hos EU-domstolen.

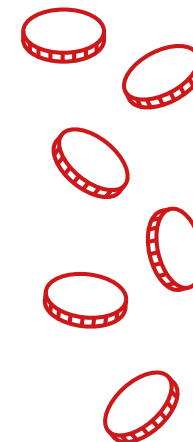
Syftet med rättegångsförfaranden är delvis att undvika straffrihet genom att sanktionera förövaren men också att ge skälig gottgörelse till offren.

d Skadestånd och ekonomisk ersättning

Offer för människorättsbrott har rätt att få en skälig gottgörelse. Ekonomisk ersättning för människorättskränkningar blir aktuell om skadan som skett inte kan återställas i sin helhet. Det är ofta svårt att helt och hållet kunna återställa ett offers situation till hur personen hade det innan kränkningen. Dessutom kan den utsatta situation innan en specifik kränkning ha varit diskriminerande och i sig ha gett upphov till rätt till gottgörelse. Det kan exempelvis gälla en person som är häktad utan laglig grund och sedan blir utsatt för misshandel i häktet. Ekonomisk ersättning kan utgå antingen som direkta skadestånd på individnivå eller på kollektiv nivå genom mer generellt finansiellt stöd till exempelvis utbildning, hälso- och sjukvård eller bostad.

Det är oerhört svårt att sätta ett pris på hemska umbäranden som människor fått utstå. Människorättsdomstolar som den europeiska och den interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter har beslutat om skadeståndsnivåer i hundratals fall. De har tittat på två grunder för ersättning – dels för den materiella skadan och dels för den moraliska/psykologiska skadan. Den materiella skadan mäts alltid efter vad som har förstörts. Vad gäller den moraliska och psykologiska skadan för grava människorättskränkningar, varierar nivån i olika system. Det är omöjligt att ersätta förlusten av en förälder, ett barn eller partner, eller att kompensera trauma efter t.ex. tortyr. Det är därför viktigt att inte se den ekonomiska ersättningen som en proportionell kompensation för den skedda skadan. Skadeståndet handlar mer om att höja offrets livskvalitet inför framtiden.

Vid massiva kränkningar blir situationen annorlunda, i vissa fall är det ohållbart att enskilt ersätta alla individer som utsatts. Staten kan då utforma specifika ersättningsprogram som riktar sig till individer eller grupper. Den här typen av program kan ibland ge viktiga



Vägar till upprättelse

fördelar gentemot rättegångsförfaranden som kan vara dyra, ta lång tid och framkalla smärta. Offren kan även vilja slippa återuppleva kränkningen genom att den granskas ingående i domstol.

Massiva kränkningar visar ofta på mer strukturella brister i ett samhälle och ersättningen måste då ses ur ett större perspektiv.

Historiska kränkningar väcker ännu fler utmaningar. Trots att lång tid har gått kan gamla sår fortfarande inte ha läkts. Ett konkret bevis på detta är att posttraumatiskt stressyndrom, framkallat av en människorättskränkning, kan överföras från föräldrar till barn.

Ett intressant exempel att ta upp gällande ekonomisk ersättning av historiska massiva människorättskränkningar är Tysklands ersättning till judiska offer efter förintelsen. Detta exempel är en viktig milstolpe i skadeståndshistorien, det är det största ersättningsprogram som någonsin genomförts. Programmet innefattade en rad olika kränkningar, såsom "olovlig död", hälsoskador samt förlorad egendom eller frihet.

Den tyska regeringen tog emot ansökningar från 4.3 miljoner personer för individuell ersättning. 2 miljoner av ansökningarna godkändes. År 2000 beräknas ersättningarna ha uppgått till 38.6 miljarder dollar (motsvarande ca 287 miljarder SEK). Utöver de individuella ersättningarna har staten Israel och flertalet judiska organisationer fått ekonomisk ersättning från Tyskland. Det stödet har främst gått till hälso- och sjukvård till offer och till att främja ekonomisk utveckling.

Ersättningsprogrammet har också fått stark kritik. Inte minst exkluderades många grupper, bland andra romer och hbtqi-personer, som också fallit offer för nazisternas folkdöd. Därmed kunde inte dessa grupper få ersättning för kränkningarna. Ett annat exempel där en grupp fått både individuell och kollektiv ersättning för människorättsbrott är romer i Norge. Romer i Norge har kunnat söka individuellt skadestånd för kränkande handlingar som begåtts av statens representanter ("billighetserstatning"). Det skapades också en kulturfond som romer kunde söka pengar från till aktiviteter som främjar deras språk, kultur och historia.

Ekonomisk ersättning ska inte vara ett alternativ till att ställa ansvariga till svars, som en sorts *straffrihetsskatt* eller *blodspengar*. Det är ett komplement i upprättelsearbetet som i sig ger ett konkret erkännande av offrens lidande.

e Officiella ursäkter

Det yttersta ansvaret för upprättelse vilar på staten och den högsta politiska makten som företrädare och symbol för samhällskollektivet.

”En officiell ursäkt har statens ansvar för mänskliga rättigheter som utgångspunkt och bör därför oftast komma från högsta politiska nivå t.ex. ett lands president eller statsminister.”

En gemensam nämnaire som beskrivs av många människor som utsatts för grava människorättskränkningar är önskan om att få erkännande för sina upplevelser och en ordentlig ursäkt.

Syftet med officiella ursäkter är ofta att i bred bemärkelse erkänna det som tidigare förtigits eller negligerats och att man nu ämnar ta ansvar.

Ett exempel på omfattande arbete med officiella ursäkter för människorättskränkningar återfinns vi i Australien. Där tillsattes i mitten av 90-talet en kommission för att utreda hur barn tillhörande urfolket aboriginerna med tvång tagits från sina familjer och placerats hos vita familjer eller på kyrkliga och statliga barnhem. Syftet med omhändertagandet var att barnen skulle assimileras in i det vita, västerländska australiensiska samhället. Dessa händelser ägde rum mellan 1869-1969 och uppemot 100 000 barn ska ha tvångsomhändertagits.

Den rapport som kommissionen presenterade, *Bringing them home*, fick det australiensiska samhället att få upp ögonen för de övergrepp som skett mot aboriginerna. Inom ett år hade 100 000 australiensare självmant skrivit sina namn i s.k. Sorry Books på olika håll i landet där de bad om ursäkt för det förlutna. Även kyrkor och organisationer anslöt sig till de officiella ursäkterna genom att signera dessa böcker. I takt med att en rad delstatsparlament började ge officiella ursäkter ökade pressen även på regeringen. Regeringen ansåg dock att en officiell ursäkt inte var särskilt viktigt jämfört med praktiska reformer trots att många med aboriginisk bakgrund vittnade om hur viktigt ett officiellt erkännande och en ursäkt vore för deras personliga läkande.

En officiell ursäkt kom till slut från regeringen efter regeringsskiftet 2008. Denna ägde rum i parlamentet och enligt vittnesmål stod människor över hela landet framför storbildskärmar för att lyssna på ursäkten som ansågs ha ett stort symboliskt värde.

Som exemplet ovan visar så är ett av syftena med officiella ursäkter att människor som drabbats ska få en byggsten på plats för att kunna gå vidare. Eftersom en officiell ursäkt har ett symbolvärde blir det givetvis avgörande vem den framförs av, var detta görs och hur. En officiell ursäkt har statens ansvar för mänskliga rättigheter som utgångspunkt och bör därför oftast komma från högsta politiska nivå t.ex. ett lands president eller statsminister. I många situationer har regionala och lokala nivåer ett direkt ansvar för människorättskränkningar och lämpligtvis framförs en officiell ursäkt även från dessa olika nivåer.

Vilket forum som väljs för ursäkten kan ha stor betydelse för effekten. Det är en stor skillnad om den framförs i en debattartikel

som når några få läsare eller om den görs direktsänd i TV från riksdagens öppnande för att visa på situationens allvar. Om en officiell ursäkt framförs vid en ceremoni bör ambitionen vara att ingen som anser sig drabbad ska avvisas på grund av platsbrist.

Officiella ursäkter är sammanfattningsvis ett sätt att visa att samhället förstår sitt ansvar och ett sätt att försöka förhindra upprepningar. Officiella ursäkter är inte i sig själva tillräckliga men däremot en viktig beståndsdel i en bredare ansats kring upprättelse och försoning.

f Minnesmärken

Minnesmärken är viktiga inslag i upprättelseprocesser. Ofta efterfrågas minnesmärken som en del av ett tydligt erkännande av de människorättskränkningar som ägt rum. Minnesmärken har även ofta ett tydligt folkbildande syfte. De finns för att påminna om de inträffade händelserna och som ett led i att försöka förhindra att liknande kränkningar upprepas. Minnesmärken är en term som i denna kontext används för olika typer av initiativ vars gemensamma nämnaire är att minnas historiska människorättsbrott. Minnesmärken byggs ibland på de faktiska platser där grova brott mot mänskligheten ägt rum dvs. vid koncentrationsläger, massgravar, fängelser och exekutionsplatser. Det är även vanligt med symboliska minnesmärken på andra platser. Dessa kan utgöras av museer, statyer, skulpturer, konstverk, parader, ceremonier, utställningar, minneshögtider och digitala minnesmärken på internet.

Minnesmärken skapas ofta med både historiskt, samtida och framtida syfte. Deras historiska syfte är att minnas och erkänna händelser, hedra offer för människorättskränkningar och synliggöra historieberättelser. Minnesmärken har ett samtida syfte att bidra till läkning, upprättelse och till att återskapa förtroende i samhällen som präglas av tidigare människorättskränkningar. Minnesmärken är även framåtsyftande via att de medvetandegör och folkbildar för att hindra återupprepning av liknande händelser.

Även renodlat juridiska rättsprocesser har med tiden kommit att influeras och använda sig av symboliska minnesmärken som ett led i upprättelse. Den interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter har i flera rättsfall dömt att olika former av minnesmärken ska upprättas vid sidan av de ekonomiska ersättningar de valt att tilldela offer för människorättskränkningar. Domstolen har t.ex. i sin dom kring Rio Negro-massakern i Guatemala krävt att staten bygger ett museum för att hedra alla offer från den interna väpnade konflikten.

Minnesmärken kan som bäst bidra till upprättelse om de är tillgängliga för allmänheten och det finns en genomtänkt idé

Vägar till upprättelse

kring hur de kan användas i folkbildande syfte. I Italien byggdes Monte Sole Peace School på den plats där 770 civila mördats av SS-soldater under andra världskriget. Skolan har idag byggt sin verksamhet kring detta och bjuder regelbundet in ungdomar från olika konflikttrabbade samhällen för att studera och diskutera hur historiska händelser kan hjälpa för att förhindra framtida kränkningar.

Många minnesmärken kommer först långt efter att människorättskränkningar har ägt rum 2012, 70 år efter andra världskriget invigdes ett monument i Berlin till minne av den halv miljon romer som mördades under förintelsen.

En del minnesmärken skapas för att hedra handlingar snarare än offer. Ett sådant exempel är Yad Vashem i Israel som skapades för att hedra alla de som med risk för sitt eget liv försökte skydda andra från förföljelse under andra världskriget.

Andra minnesmärken skapas för att förmedla ett budskap snarare än att vara evigt bestående. Ett sådant var den tolv meter höga kolumnen mot krig och fascism som skapades i Hamburg 1986 med den inbyggda konstruktionen att den sakta skulle sjunka ner i marken varje gång en besökare skrev sitt namn på kolumnen. 1993 begravdes kolumnen slutligen helt i marken. När den försvann var tanken att den skulle förmedla ett tydligt budskap – i slutändan är det endast människor och inte minnesmärken som kan motverka upprepning av människorättskränkningar.

Det är också viktigt att få bort symboler eller märken från det offentliga rummet som stödjer eller förstärker diskriminering och förtryck. Symboler som hedrar kränkningar av mänskliga rättigheter i det offentliga rummet kan ofta reproducera ett förtryck. I Spanien antogs lagen om historiskt minne år 2007 (Ley de Memoria Histórica) som uppdrar myndigheter att ta bort sköldar, märken, plaketter och andra minnesföremål som satts upp för att hedra den spanska diktaturens arv. Omkring 600 märken har tagits bort och vissa gator har döpts om för att göra upp med Spaniens våldsamma historia.

9 Institutionella reformer – att undvika upprepningar av kränkningar

När statliga institutioner genom aktiv medverkan eller via passivitet tillåter människorättskränkningar urholkas förtroendet för staten. För en framgångsrik upprättelseprocess är det avgörande att befolkningens förtroende återställs. En annan grundläggande komponent är att undvika upprepning av brott. Främsta syftet med de institutionella reformerna är därför att garantera att brottsoffer inte ska behöva utstå ytterligare kränkningar samt att återvinna deras förtroende.

Institutionella reformer kan ta sig olika uttryck. Det kan vara allt från interna granskningsnämnder inom statens institutioner till upprättande av samrådsmekanismer med olika samhällsaktörer eller nationella handlingsplaner för att stärka rättigheter. Inrättandet av hatbrottsenheter hos polisen är ett exempel på en institutionell reform för att stärka skyddet för minoriteters rättigheter.

I länder som genomlevt en väpnad konflikt eller en transition till demokrati är det viktigt att ansvariga för människorättsbrott ställs till svars. Detta ansvar omfattar också personer som inte nödvändigtvis har renodlat straffrättsligt ansvar för brotten. Det kan handla om tjänstemän som inte aktivt deltagit i kränkningarna men som låtit dessa ske men också personer som utnyttjat en instabil situation och förskingrat medel eller på andra sätt bidragit till korruption.

Institutionella reformer bör alltid utformas med de utsattas deltagande. En lämplig representation av kvinnor och minoritetsgrupper i offentliga institutioner är en förutsättning för att ett gediget förtroende ska byggas.

Einstitutionella reformer behövs inte bara i länder som genomgått en väpnad konflikt eller gått från diktatur till demokrati. Samma förtroendeförlust kan ha förorsakats genom mångårig diskriminering av en befolkningsgrupp.

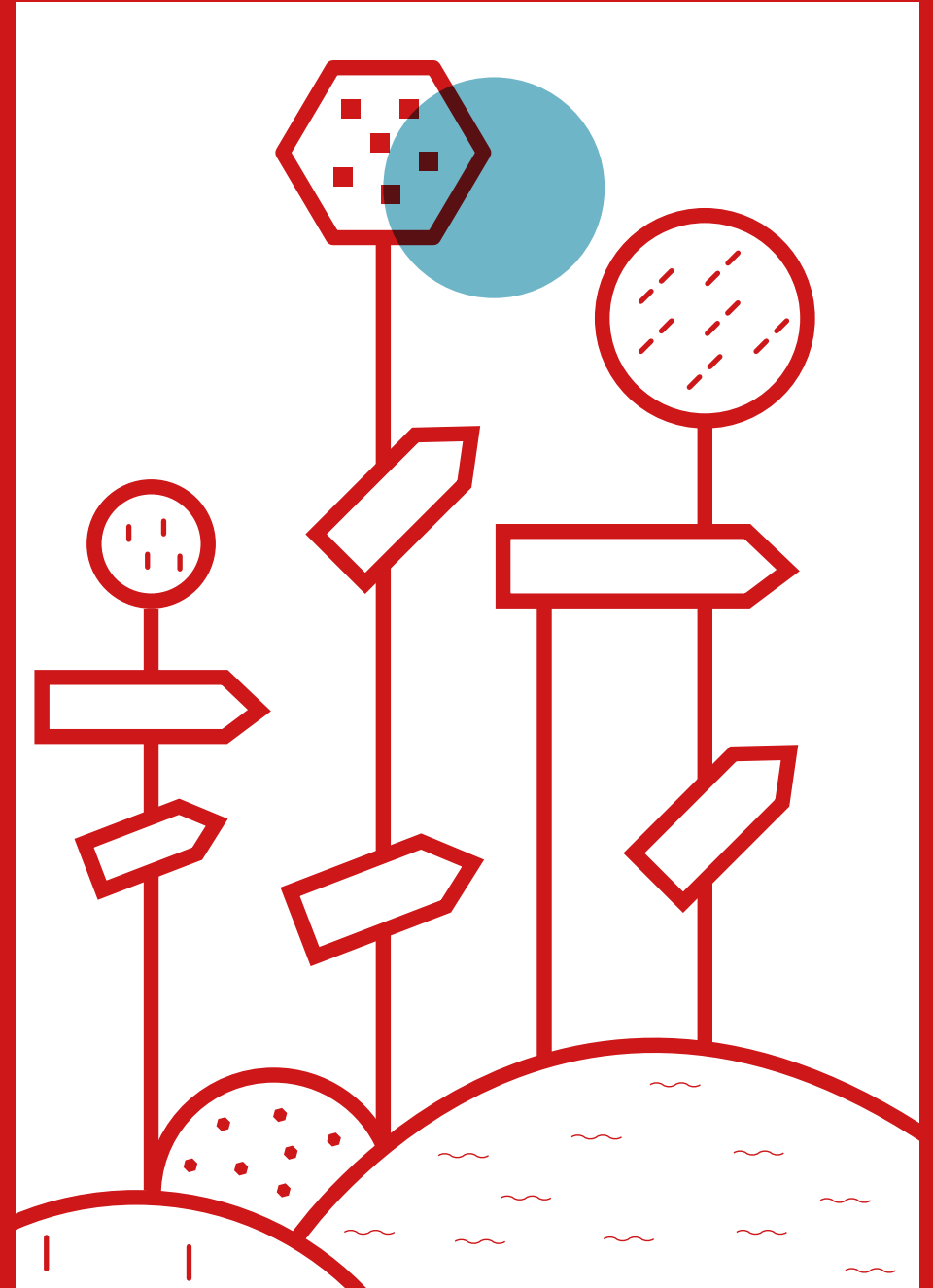
Intressanta exempel på institutionella reformer i Europa är olika initiativ för att stärka minoritetspråks ställning. Generellt har Europas minoriteters språk hamnat i skymundan av majoritetsbefolkningens och ibland till och med hotats av att försvinna. Minoriteters rättigheter har ofta åsidosatts med konsekvensen att dessa grupper fått bristande förtroende för myndigheter och majoritetssamhället.

För att stärka språkens ställning och därigenom bygga upp minoriteternas förtroende för staten kan därför institutionella reformer genomföras för att minoritetsspråken ska få ett starkare skydd. Det kan handla om ett stärkt juridiskt skydd så att de får en närvaro i den allmänna debatten i samhället i t.ex. media och att det i utökad utsträckning finns tillgänglig språkundervisning och utbildning i minoritetspråken på förskola, skola och universitet.

4

Vad har gjorts för att
ge Sveriges romer
upprättelse?

Rekommendationer för
vägen framåt



Vad har gjorts för att ge Sveriges romer upprättelse?

Rekommendationer för vägen framåt

Diskriminering av romer är inte något som tillhör det förflutna utan i högsta grad fortlever än idag. I Sverige har ansatser till att ge romer upprättelse tagits, men hur heltäckande är dessa i ljuset av de internationella erfarenheter som finns kring vad som behövs för att bidra till genuin upprättelse?

Delegationen för romska frågor (Romadelegationen) tillsattes år 2007 och bidrog till att utröna hur romer skulle få upprättelse för de kränkningar de fått utstå i Sverige.

Historiskt har utredningar ofta tillsatts med syfte att förbättra romers situation men utan att inkludera romerna själva i arbetet. Fokus för åtgärder har ofta varit framåtblickande och inte nödvändigtvis inkluderat ett omfattande erkännande av kränkningar av romers rättigheter samt hur upprättelse ska uppnås.

Det är ett omfattande och komplicerat arbete att nå upprättelse efter flera hundra år av utanförskap. Det handlar inte minst om majoritetsbefolkningens attityder och fördomar i stort. Nedan följer en kortare översikt av vad staten redan gjort för att ge romer upprättelse, följt av våra rekommendationer för vägen framåt. Våra rekommendationer utgår ifrån internationella erfarenheter och är ett inlägg i debatten kring vad som skulle kunna göras utifrån ett människorättsperspektiv för att bidra till att ge Sveriges romer upprättelse. Rekommendationerna har tagits fram av Fonden för mänskliga rättigheter och gör inte anspråk på att vara uttömmande.

a Sanningskommissioner

Det är viktigt för upprättelsearbetet att få veta vilka kränkningar som Sveriges romer fått utstå och vilka förhållanden och omständigheter som lett till dem. Ingen rent uttalad sanningskommission har skapats i Sverige med det syftet. Romadelegationen rekommenderade bland annat i sitt betänkande "Romers rätt – En strategi för romer i Sverige" från 2010, att en sannings- och försoningskommission inrättas. Delegationen framhöll att den bristande kunskapen kring de historiska övergreppen på romer ligger till grund för den fortsatta utsattheten och marginaliseringen. Dels rekommenderades att en sådan kommission bör kartlägga och dokumentera övergrepp mot romer under 1900-talet, dels att en historisk analys görs av hur perioden 1500-1900 har bidragit till historiska och nutida kränkningar.

Regeringen bedömde att gottgörelse, att skipa rättvisa och ställa de ansvariga till svars, något som brukar ingå i upprättelsearbete, inte behövde ingå i ett sanningsökande om kränkningarna mot Sveriges romer. Därför beslutades att en vitbok om övergreppen

”Regeringen bedömde att gottgörelse, att skipa rättvisa och ställa de ansvariga till svars, något som brukar ingå i upprättelsearbete, inte behövde ingå i ett sanningsökande om kränkningarna mot Sveriges romer.”

Vad har gjorts för att ge Sveriges romer upprättelse?

Rekommendationer för vägen framåt

skulle tas fram istället för en sannings- och försoningskommission. En av anledningarna man angav var att många romer inte har en personlig erfarenhet av de historiska övergreppen eftersom flertalet offer och ansvariga har avlidit och många romer kom till Sverige efter 1950. I mars 2014 presenterades regeringens rapport "Den mörka och okända historien – vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet".

För brottet tvångssteriliseringar tillsatte regeringen en specifik utredning 1997 som skulle se över "steriliseringsfrågan i Sverige 1933 – 1975". Utredningens historiska belysning och kartläggning gäller steriliseringsfrågan i stort och inte specifikt för den romska gruppen. Utredningen presenterades 1999 och har sannings-sökande komponenter.

Varken Romadelegationens betänkande, vitboken eller utredningen om tvångssteriliseringar skapades för att vara sanningskommissioner. Dessa initiativ uppfyller inte heller de kriterier kring oberoende från staten som ska känneteckna en sanningskommission.

Vidare har de sanningsökanden som gjorts i Sverige främst haft som syfte att få klarhet i vad som hänt men frågan om upprättelse och försoning har i stort lämnats därhän.

FN:s speciella rapportör för främjande av sanning, rättvisa, gottgörelse och garantier för icke-upprepning kritiserar ofta att stater samlar och publicerar information om kränkningar men att skipandet av rättvisa och utkrävandet av ansvar ofta får stryka på foten. Fonden för mänskliga rättigheter konstaterar att detta även verkar vara fallet i Sverige.

Med vitboken säger sig regeringen vilja "uppmärksamma och ta avstånd från de historiska övergreppen". Regeringen har dock inte prioriterat upprättelse utan istället bestämt sig för att fokusera på att förbättra romernas livssituation i dag. För att lyckas med detta behövs dock inte bara kunskap om vad som hänt utan också upprättelse.

Vi rekommenderar därför:

- Att eventuella framtida sanningskommissioner ska vara oberoende och inte direkt underställda regeringen.
- Att mer sanningsökande sker på kommunalnivå.
- Att kunskap från sanningsökandet sprids och offentliggörs.

b Rättegångsförfaranden

Ett sätt att synliggöra förekomsten av människorättskränkningar mot romer och bidra till upprättelse är genom rättsliga processer.

Att få en fullständig översyn av hur rättegångsförfaranden används och skulle kunna användas för att bidra till upprättelse för romer i Sverige är inte syftet med denna skrift. Det kan dock konstateras att studier av EU:s byrå för grundläggande rättigheter och slutsatser från Diskrimineringsombudsmannen visar att benägenheten att anmäla diskriminering är låg hos den romska gruppen och att mörkertalet av ärenden som skulle kunna dras inför rätta troligen är hög.

Diskrimineringslagen är, vid sidan av hatbrottslagstiftningen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, troligen det viktigaste juridiska verktyget för romer som blivit diskriminerade i Sverige. Diskrimineringslagen täcker en stor bredd av områden och fastslår förbud mot diskriminering som gäller t.ex. arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsförmedlingen, varor, tjänster och bostäder, hälso- och sjukvård, socialtjänst, socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och bemötande i offentlig anställning.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är den myndighet som har mandat att se över att lagen följs. Under perioden 2004-2010 mottog DO 230 anmälningar om diskriminering av romer och konstaterade från ombudsmannens sida att diskriminering förekommit i ett trettiotal ärenden. Den största andelen anmälningar rör varor och tjänster, följt av bostadsmarknad och socialtjänst. Ett område som är betydligt mindre utforskat är diskriminering av romer i rättsväsendet och i rättsprocessen.

Sedan 2009 finns även rättsliga förutsättningar för intresseorganisationer att driva rättsprocesser. Detta borde i teorin utöka möjligheterna för romer att få upprättelse via rättegångsförfaranden. I praktiken är dock möjligheterna begränsade p.g.a. de rättegångskostnader som är förknippade med domstolsärenden och som ofta är svåra för enskilda och intresseorganisationer att täcka.

Anmälningbenägenheten är låg och mörkertalet gällande diskriminering stort hos den romska minoriteten. För att kunna minska detta mörkertal krävs dels tillit till myndigheter och organisationer som kan föra ens talan och dels kunskap kring de egna rättigheterna. Flera ansatser har gjorts för att öka kunskapen kring rättigheter och vägar till upprättelse. Dessa rättighetsbaserade utbildningsinsatser kräver ett brett grepp för att nå ut på gräsrotsnivå. De är även viktiga för att öka tilliten till juridiken som ett verktyg för upprättelse.

Diskriminering inom rättsväsendet är synnerligen allvarlig eftersom detta ska vara den ultimata instansen för upprättelse. Idag omfattas endast vissa delar av offentliga anställningar av diskrimineringsförbudet t.ex. bemötande under handläggning. Däremot är diskrimineringsförbudet inte tillämpligt på hur en bestämmelse ska tolkas.

Vad har gjorts för att ge Sveriges romer upprättelse?

Rekommendationer för vägen framåt

För att diskrimineringslagstiftningens skydd för romer ska kunna få ökat genomslag i rättegångsförfaranden behöver fler aktörer än Diskrimineringsombudsmannen få möjlighet att processa i domstol.

Vi rekommenderar därför:

- Att en fond skapas där ekonomiskt stöd ska kunna sökas för att driva strategiskt viktiga fall som kan bidra till upprättelse för romer.
- Att fler rättighetsbaserade utbildningsinsatser genomförs i samverkan mellan myndigheter, intresseorganisationer och folkbildningsaktörer.
- Att en översyn görs om nuvarande lagstiftning är tillräcklig för att motverka diskriminering i rättsväsendet.

C Skadestånd och ekonomisk ersättning

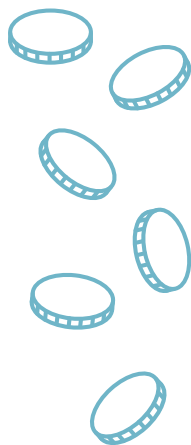
Ekonomisk ersättning för människorättskränkningar kan hjälpa till att läka sår. Enbart ekonomisk kompensation kan dock uppfattas som att staten vill tysta offren. En ekonomisk ersättning måste därför kompletteras med andra initiativ.

Precis som för rättegångsförfaranden är det svårt att få en fullständig översyn av ersättningar som utgått för kränkningar av romers rättigheter i Sverige. Denna skrift vill dock belysa två mer kända initiativ till ekonomisk ersättning som är intressanta att titta närmare på; ett historiskt exempel – steriliseringar – och ett nutida exempel – romaregistret.

Ett resultat av utredningen "Steriliseringsfrågan i Sverige 1935 – 1975" blev att lagen om ersättning antogs. Steriliseringar utfördes inte bara på romer men i praktiken drabbades en mycket stor andel romska hushåll. De som utsatts fick själva ansöka om ersättning. Närmare 1 600 personer beviljades ersättning.

I september 2013 avslöjades att polismyndigheten i Skåne har fört ett register över romer baserat på etnisk tillhörighet. Justitiekanslern fastslog att registret i flera avseenden var olagligt, däremot togs den etniska dimensionen inte upp. Ersättningen för kränkningen fastslogs till 5 000 SEK för de personer som registrerats. Många romer vittnar om att denna summa uppfattas som en kränkning i sig eftersom den förminskar deras upplevelse av att ha blivit kartlagda som potentiella brottslingar. Upprättelse för de kränkningar Sveriges romer fått utstå måste ske på olika nivåer, gentemot enskilda individer och mot grupperna i stort.

I samband med regeringens beslut att ta fram en vitbok som kartlägger övergrepp och kränkningar av romer aktualiserades frågan om ekonomisk ersättning.



Regeringen bestämde att inte bedöma förutsättningarna för skadestånd eller annan kompensation, vare sig på individuell eller på kollektiv nivå. Regeringen motiverade detta med att det är prioriterat att blicka framåt för att förbättra romernas ställning i Sverige. Gottgörelseaspekten har därmed negligerats.

Vi rekommenderar därför:

- Att en fond inrättas för att möjliggöra att minnesceremonier hålls och minnesmärken upprättas för att bidra till Sveriges romers kollektiva upprättelse.
- Att skadeståndsnivåerna ställs i proportion till den upplevda skadan på ett tydligare sätt.

d Officiella ursäkter

Officiella ursäkter är viktiga verktyg för att uppmärksamma övergrepp och människorättskränkningar som skett mot Sveriges romer. En handfull officiella ursäkter har framförts i Sverige på olika nivåer. Några exempel på dessa är:

År 2000 framförde vice-statsminister Lena Hjelm-Wallén och socialminister Lars Engqvist en ursäkt, å Sveriges regerings vägnar, på Expressens debattsida. De bad resandefolket om ursäkt för den förföljelse och de myndighetsövergrepp som gruppen utsatts för. Ursäkten har kritiserats för att ingen omfattande undersökning av myndighetsövergreppen låg till grund för den. Dessutom blev ursäkten inte särskilt uppmärksamman och många missade att den överhuvudtaget framförts.

Under Erik Ullenhags tid som integrationsminister, 2010 till 2014, har han vid flera tillfällen bett om ursäkt till Sveriges romer. Han har också uttryckt att vitboken fyller en officiell ursäkts funktion.

Med anledning av Skånepolisens olagliga register över romer som uppdagades i september 2013 har justitieminister Beatrice Ask bett om ursäkt till de registrerade romerna.

Från Svenska kyrkans håll har också en ursäkt framförts för kyrkans roll i övergrepp mot romer. Vid Kyrkomötet år 2000, bad den dåvarande ärkebiskopen, K G Hammar, om ursäkt till landets romer och resande för hur de har behandlats. Gemensamt för de ursäkter som framförts till Sveriges romer är att ingen helomfattande ansträngning gjorts för att de berörda verkligen ska nås av ursäktens budskap. Ursäkterna har inte uppmärksamats tillräckligt för att nå en bredare allmänhet. Ursäkterna har ibland endast omfattat en del av den romska gruppen. Ingen ursäkt har heller framförts från högsta politiska nivå, Sveriges statsminister.

Vad har gjorts för att ge Sveriges romer upprättelse?

Rekommendationer för vägen framåt

Officiella ursäkter har ett starkt symbolvärde. Det är därför viktigt att ge dem tyngd för att visa att regeringen tar kränkningarna av Sveriges romer på fullaste allvar.

Vi rekommenderar därför:

- Att en officiell ursäkt framförs från Sveriges statsminister för de historiska övergrepp romerna fått utstå.
- Att Sveriges statsminister ber om ursäkt för Skånepolisens olagliga register över romer.
- Att ursäkterna framförs vid en minnesceremoni öppen för brett deltagande. Innan ursäkten framförs bör information spridas så att de som vill kan närvara. Ursäkten bör också direktsändas i TV.

e Minnesmärken

Minnesmärken är viktiga eftersom de visar ett tydligt erkännande av det som hänt och sprider samtidigt information om det till allmänheten. I en vid bemärkelse kan också utställningar räknas som minnesmärken. Det är svårt att presentera en komplett uppräkningslista av alla utställningar som tagit upp romer, deras historia eller kultur, men här nämns några nyliga exempel.

Göteborgs stadsmuseum tog 2013 fram utställningen "Vi är romer – möt människorna bakom myten", som visar romernas vardag och historia. Denna turnerade även Sverige runt. Forum för levande historia har tagit fram en vandringsutställning om romerna under förintelsen. Syftet med "Romer under förintelsen" är att höja

kunskapen om att romerna föll offer för folkmord under andra världskriget, något som inte uppmärksammats tillräckligt. Romer under förintelsen var också Forum för levande historias tema för Förintelsens minnesdag 2014.

Det saknas fysiska minnesmärken som synliggör romernas historia och kultur i Sverige. En ökad romsk synlighet i Sverige kan bidra till att stärka romers förtroende för majoritetssamhället. Det är också viktigt att få bort kränkande symboler eller märken från det offentliga rummet. Officiella namn på platser eller ting som använder sig av benämningarna "zigenare" och "tattare" uppfattas av många romer som högst olämpligt och mycket förnedrande.

Vi rekommenderar därför:

- Att permanenta minnesmärken uppförs för att ge ett tydligt erkännande av övergreppen mot Sveriges romer, bidra till deras upprättelse och förhindra framtida kränkningar.
- Att den internationella romadagen den 8 april görs till allmän flaggdag.
- Att officiella namn på platser eller ting som använder sig av benämningarna "zigenare" och "tattare" tas bort.

f Institutionella reformer

För att förbättra romernas livssituation i Sverige behövs starka institutioner som skyddar deras rättigheter. En ansats som bidrar till detta är den tjugoåriga strategi för romsk inkludering som antogs år 2012. Tanken med strategin är att en rom som fyller 20 år 2032 ska ha samma möjligheter och likvärdiga rättigheter som en jämnårig icke-rom. Strategin inbegriper åtgärder på en rad områden bl.a.: utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg, kultur och språk. Strategin skapar inte nya rättigheter för Sveriges romer – utan siktar mot att förbättra efterlevnaden av redan existerande rättigheter. Många av strategins åtgärder är riktade insatser t.ex. brobryggare med romsk språk- och kulturkompetens inom förskola eller grundskola. Regeringskansliet har också utsett en romsk referensgrupp som påverkar hur regeringen utvecklar styrning och insatser i strategin.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är en viktig aktör i arbetet för romers lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering av romer. DO prioriterar dock främst att driva vissa strategiska ärenden i domstol. DO utgör därmed inte alltid en instans som garanterar domstolsprövning och upprättelse i det enskilda fallet. Idag saknas i Sverige en nationell institution för mänskliga rättigheter som skulle kunna ta ett bredare grepp mot människorättskränkningar av romer med den internationella rätten

Vad har gjorts för att ge Sveriges romer upprättelse?

Rekommendationer för vägen framåt

som verktyg. DO är en myndighet under regeringen och uppfyller inte de krav på oberoende som definierats internationellt för en nationell institution för mänskliga rättigheter enligt Parisprinciperna.

Regeringen tillsatte 2014 en kommission med syfte att arbeta mot rasismen mot romer och att överbygga förtroendeklyftan mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. Kommissionen ska bland annat samla kunskap och delta i den allmänna debatten om stärkandet av romers rättigheter i Sverige. Kommissionen ska genomföra särskilda insatser inom offentlig förvaltning och inom skolan som identifierats som strategiskt viktiga.

Många av romers rättigheter som kränks återfinns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter): rätten till bostad, rätten till utbildning, rätten till arbete, rätten till hälsa och rätten till sitt språk och sin kultur. Det är därför viktigt att stärka de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas ställning som utkrävbara rättigheter. Sverige har inte ratificerat tilläggsprotokollet till konventionen om ESK-rättigheter som gör det möjligt för enskilda att vända sig till FN om de anser att dessa rättigheter kränkts. Det gör att utkrävbarheten av ESK-rättigheter är svag i Sverige.

Europarådet har påpekat att romers språkliga och kulturella rättigheter behöver stärkas i Sverige. Det är till exempel svårt att få använda minoritetsspråk i kontakten med offentlig sektor i Sverige trots att detta garanteras enligt svensk lag.

En lång rad av beslut och åtgärder har tagits för att förbättra romers livsvillkor. En detaljerad översyn av dessa med tillhörande rekommendationer skulle behöva en egen skrift eller bok. Därför koncentrerar vi oss här på rekommendationer på en mer generell nivå som skulle förstärka efterlevnaden av romers mänskliga rättigheter i Sverige.

Vi rekommenderar därför:

- Att Sverige inrättar en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter.
- Att Sverige ratificerar tilläggsprotokollet om en klagomekanism till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- Att attitydundersökningar och historisk forskning genomförs för att ytterligare kunna förstå omfattningen av rasismen mot romer.

”Många av romers rättigheter som kränks återfinns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Det är därför viktigt att stärka de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas ställning som utkrävbara rättigheter.”

Källor

Internationella konventioner:

- Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, FN, 1966.
- Internationella konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna, FN, 1966.
- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europarådet, 1951.

Dokument från internationella organisationer:

- FN:s särskilda rapportör för kulturella rättigheters rapport: *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights*, Farida Shaheed, Human Rights Council, A/HRC/25/49, 23 January 2014, Agenda Item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 25th session.
- FN rapport: *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights*, Office of the High Commissioner of Human Rights, 2014, Geneva, HR/PUB/13/5.
- FN:s särskilda rapportör för övergångsrättsvisas rapport: *Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, Pablo de Greiff, Human Rights Council, A/HRC/18/L.22, 26 September 2011, Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 18th session.
- FN:s rapport om rätten att få veta sanningen: *Study on the right to the truth*, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Economic and Social Council, E/CN.4/2006/91, 8 February 2006, Commission on Human Rights, 62nd session.
- FN:s ersättningsprinciper: *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2005, A/RES/60/147, 21 March 2006, 60th session.
- FN:s straffrihetsprinciper: *Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher, *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*, Economic and Social Council, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005, Commission on Human Rights, 61st session.
- FN:s Generalsekreterares rapport om övergångsrättsvisa: Report to the United Nations Security Council, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, Security Council, 2004, S/2004/616.
- FN:s Generalförsamlings resolution om nationella människorättsinstitutioner: *National institutions for the promotion and protection of human rights*, General Assembly, A/RES/48/134, 20 December 1993, 85th plenary meeting
- Europarådets Ministerkommitté: *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden*, CM/ResCMN(2013)2, Adopted by the Committee of Ministers on 11 June 2013 at the 1173rd meeting of the Ministers' Deputies.

Betänkanden:

- Delegationen för romska frågor betänkande, *Romers rätt – En strategi för romer i Sverige*, SOU 2010:55, juli 2010.
- Socialdepartementet, delbetänkandet från 1997 års steriliseringsutredning, *Steriliseringsfrågor i Sverige 1935-1975 - Ekonomisk ersättning*, SOU 1999:2, januari 1999.

Rapporter och böcker:

- Ds 2014:8, *Den mörka och okända historien – vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet*, mars 2014.
- Regeringens skrivelse 2011/12:56, *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012-2032*, 23 februari 2012.
- Diskrimineringsombudsmannen, *Romers rättigheter - Diskriminering, vågar till upprättelse och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor*, 2011.
- De Greiff, Pablo (red.), *The Handbook of Reparations*, 2010, The International Center for Transitional Justice, Oxford, Oxford University Press.
- Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, Andrew G. Reiter och Eric Wiebelhaus-Brahm, *When Truth Commissions Improve Human Rights*, 2010, Vol. 4, 457-476, The International Journal of Transitional Justice, Oxford, Oxford University Press.
- Maria Ericson, *Rapport angående en eventuell sanningskommission för romer och resande/resanderomer i Sverige*, 2008, Underlagsrapport till Delegationen för romska frågor.

Rättsfall:

- D.H. m.fl. mot Tjeckien, Ansökan nr. 57325/00 dom den 13 november 2007, Europadomstolen för mänskliga rättigheter.
- Rio Negro-massakern mot Guatemala, dom den 4 september 2012, Interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter.

Övriga källor:

- Kanadas sannings- och försoningskommissions hemsida: www.trc.ca/websites/trcinstitution/index.php?p=3
- International Center for Transitional Justice's hemsida: <http://www.ictj.org/>
- Spanska regeringens hemsida om lagen om historiskt minne (Ley de Memoria Histórica): <http://www.memoriahistorica.gob.es/index.htm>
- Forskningsprojektet ELDIA:s (European Language Diversity for All) hemsida: <http://www.eldia-project.org/>

I Sverige utsätts romer fortfarande för mycket omfattande diskriminering. Att tillhöra de romska grupperna idag kan innebära att man har mycket svårt att få ett arbete, att man får sämre tillgång till sjukvård, att man bor i en undermålig bostad eller att man inte har någon bostad alls. Det är ett resultat av flera hundra år av utanförskap. Syftet med denna skrift är att granska vilken upprättelse romer fått för de människorättsbrott de fått utstå i Sverige och att ge rekommendationer för vägen framåt. Inspiration har hämtats från internationella erfarenheter från upprättelsearbete.

Fonden för mänskliga rättigheter (MR-Fonden) har i över 20 år arbetat för att öka respekten för mänskliga rättigheter såväl i Sverige som internationellt – alltid med den internationella rätten som verktyg.