

SVERIGE: ETT ISKALLT BEMÖTANDE

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I RISKZONEN FÖR ROMER OCH ANDRA “UTSATTA EU-MEDBORGARE”

NOVEMBER 2018

Det finns minst 4 000 personer i Sverige som brukar betecknas som “utsatta EU-medborgare”.

Merparten av dem är romer från Rumänien och Bulgarien. De försörjer sig själva och sina familjer genom att tigga, samla pantburkar och ta ströjobb. De är genomgående mycket fattiga och lever under förhållanden i Sverige som utgör en kränkning av deras mänskliga rättigheter.

UTSATTA...

Amnesty undviker i vanliga fall att kalla individer eller grupper för “utsatta”. Vår utgångspunkt är att det i alla människor finns kraft och förmåga att påverka sin tillvaro och vi fokuserar hellre på de strukturer eller situationer som skapar utsatthet. Uttrycket “utsatta EU-medborgare” är etablerat i Sverige och därför använder vi det ändå i den här kampanjen - men inom citationstecken.

AMNESTY
INTERNATIONAL



INLEDNING

EU-medborgare från Östeuropa, varav de flesta identifierar sig som romer, lever under desperata och riskfyllda förhållanden i svenska städer. Många romska EU-medborgare har lämnat strukturell diskriminering och antiziganism i sina hemländer, huvudsakligen Rumänien och Bulgarien, och har kommit till Sverige i hopp om att kunna försörja sig och sina familjer.

De EU-medborgare som saknar boende och regelbunden inkomst kategoriseras i Sverige som "utsatta EU-medborgare". Otydliga och otillräckliga regelverk gör att många i den här gruppen faller utanför de sociala skyddsnäten i Sverige, med allvarliga konsekvenser för deras hälsa och liv.

I många svenska städer möter de oöverstigliga hinder för tillgång till boende, vatten, sanitet och sjukvård som andra människor i utsatthet har rätt till. Detta juridiska och policymässiga vakuum leder i slutändan till att deras rättigheter nekas och att deras basbehov inte tillgodoses. Bristen på tillgång till tak över huvudet förvärrar andra problem och fördjupar svårigheter att finna arbete, vilket driver många till att tigga för sin överlevnad.

I rapporten, **"Sverige: Ett iskallt bemötande"**, belyser Amnesty International barriärer – strukturella, juridiska och sociala – som EU-medborgare i utsatthet och marginalisering möter i Sverige. Amnesty Internationals utredning pekar på att många av dem sover i tält, bilar

eller i tillfälliga bosättningar i utkanten av städer, samt att flera lever i extrem fattigdom, där varje dag innebär en kamp för överlevnad mot kylan och för att finna mat, sanitet och sjukvård. Rapporten illustrerar också hur vissa "utsatta EU-medborgare" utsätts för trakasserier och potentiellt diskriminerande behandling av polis.

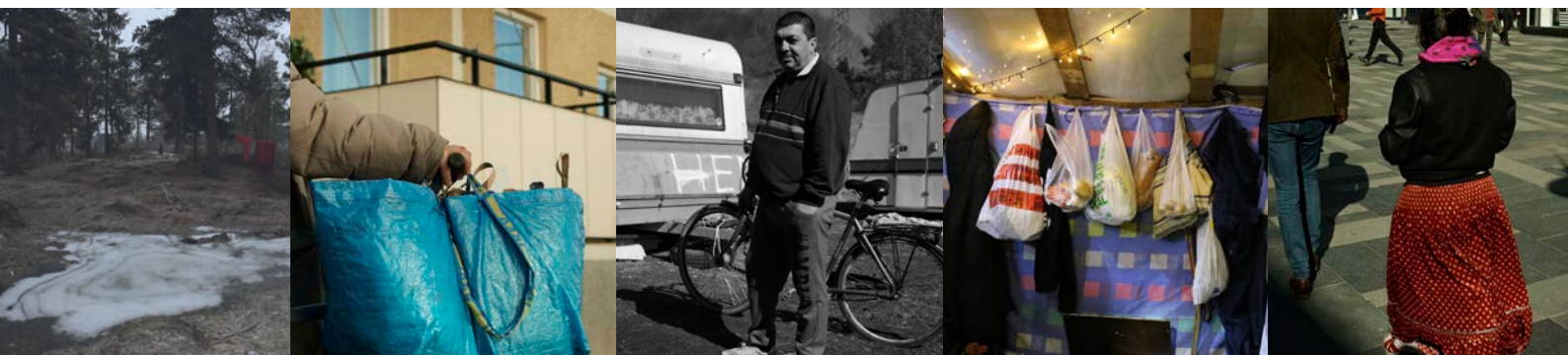
Rapporten baseras på omfattande research och 58 intervjuer med "utsatta EU-medborgare". Alla som intervjuats kommer från Rumänien, majoriteten identifierar sig som romer och de allra flesta saknar boende. Utredningen har gjorts i sex svenska kommuner, vilket innefattar de tre största städerna: Stockholm, Göteborg och Malmö. Amnesty International har också intervjuat 34 politiker och myndighetspersoner, inklusive regeringsföreträdare, politiker på lokal nivå och företrädare för Polismyndigheten, liksom över 20 representanter för civilsamhällesorganisationer och nätverk som arbetar med och ger stöd till "utsatta EU-medborgare".

Läget är inte hopplöst. Utredningen visar också att ett rättighetsbaserat förhållningssätt är möjligt och att enkla lokala policyförändringar på vissa orter har gjort att "utsatta EU-medborgares" rättigheter värnas, vilket möjliggjort att de kan leva ett värdigt liv. I rapporten riktar Amnesty International tydliga rekommendationer till svenska myndigheter för att förbättra situationen i enlighet med Sveriges internationella och nationella människorättsåtaganden.

OKLARA LAGAR OCH AVSAKNAD AV RÄTTIGHETSPERSPEKTIV

Diskriminerande attityder mot romer i Sverige, liksom i andra europeiska länder, har en lång historia och har påverkat generationer av romer som är svenska medborgare. I dag drabbar de också romer från andra EU-länder som kommit till Sverige för att hitta en försörjning. Det gäller även personer som uppfattas som

romer utan att de själva identifierar sig så. I november 2015 bedömde polisen att runt 4 700 personer som kategoriserades som "utsatta EU-medborgare" befann sig i Sverige; senare rapporter har upprepat siffran 4 700 men också understrukit att det verkliga antalet är mycket osäkert.



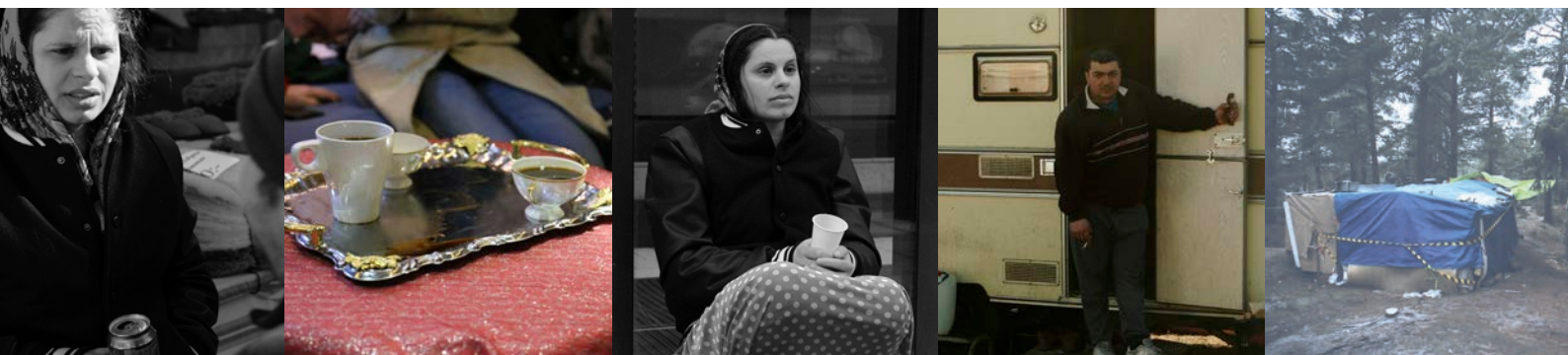


EU har betonat det gemensamma ansvaret inom unionen för att bekämpa diskriminering mot romer och för att förbättra romers levnadsvillkor. Denna skyldighet gäller inte bara i ursprungsländerna utan också länder som romer migrerar till, och EU i stort. Nationella strategier för romsk inkludering ska inkludera både romer som är medborgare i ett land och romer som kommit dit från andra EU-länder. Europeiska Unionens råd rekommenderar att staterna, *“för att främja full jämlikhet för romer i praktiken, vidta[r] verkningfulla politiska åtgärder för att garantera likabehandling och respekt för deras grundläggande rättigheter, däribland lika tillgång till utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård samt bostäder.”*

Den svenska strategin för romsk inkludering, vilken antogs 2012, utesluter inte explicit romer av annan nationalitet än svensk, men den omfattar inte *“EU-medborgare som är [i Sverige] kortare tid än tre månader”*. I praktiken blunder strategin - liksom många andra officiella dokument - för det faktum att många romska EU-medborgare i praktiken är i Sverige under mycket längre perioder än tre månader. I regel utesluter åtgärder för romsk inkludering på kommunal nivå romer som är EU-medborgare och inte bedöms ha uppehållsrätt.

Det EU-övergripande åtagandet att bekämpa diskriminering av romer och att främja social inkludering för alla överensstämmer med Sveriges människorättsåtaganden enligt internationell och europeisk rätt. Mänskliga rättigheter gäller alla inom en stats gränser, oberoende av medborgarskap eller migrationsstatus, och regeringen har motsvarande skyldigheter. Alla människorättsinstrument stadgar att rättigheterna i dem ska säkerställas utan diskriminering av något slag såsom på grund av ras, nationellt och socialt ursprung och egendom. FN:s rasdiskrimineringskommitté har, till exempel, slagit fast att staterna har en skyldighet under FN:s rasdiskrimineringskonvention att *“avskaffa alla hinder som påverkar åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för icke-medborgare, i synnerhet i förhållande till utbildning, bostad, arbete och hälsa.”*

2016 granskades Sverige av både FN:s människorättskommitté och FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Båda kommittéerna uttryckte stark oro över behandlingen av människor kategoriserade som *“utsatta EU-medborgare”* i Sverige och underströk den långa och djupa diskrimineringen av romer. De betonade statens skyldighet att garantera att



minimnivåer av, till exempel, rätten till boende och hälsa, måste garanteras alla, även de som bedöms vara "utsatta EU-medborgare". FN:s rasdiskrimineringskommitté rekommenderade också Sverige, 2018, att säkra likvärdig tillgång för alla romska grupper till mänskliga rättigheter såsom boende, sjukvård och rättvisa. Politiker och myndighetspersoner i Sverige har inte, med få undantag, föreslagit policies som erkänner den gemensamma skyldigheten att bryta utanförskap och diskriminering av romer inom EU. Inte heller har de tagit på allvar Sveriges ansvar att garantera mänskliga rättigheter för alla som befinner sig i landet, vilket inkluderar "utsatta EU-medborgare". I stället har svenska politiker hävdade att enbart hemländerna har ansvar, och insisterat på att lösningen på problemen med utanförskap och marginalisering av, exempelvis, rumänska romer endast står att finna i Rumänien.

Enligt EU-rätten och svensk lag kan EU-medborgare vistas i Sverige under tre månaders tid utan något annat krav än att de ska kunna visa upp en giltig identitetshandling. För att ha uppehållsrätt efter de första tre månaderna måste EU-medborgare ha arbete, studera, vara aktivt arbetsökande eller ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning, samt en heltäckande sjukförsäkring.

"Utsatta EU-medborgare" uppfyller sällan dessa kriterier, och därför är de svenska myndigheternas grundantagande att de inte heller stannar längre än tre månader. Alla nationella och de flesta kommunala handlingsplaner är utformade i linje med den här tremånadersmodellen. Kommunala hemlöshetsstrategier, till exempel, exkluderar den här gruppen utifrån presumtionen att "utsatta EU-medborgare" endast är i Sverige "tillfälligt". Men Amnesty Internationals utredning visar att "utsatta EU-medborgare" vistas i Sverige under mycket längre tid, med eller utan tillfälliga besök i hemländerna. Resultatet är att många tillbringar årtal i Sverige i ett socialt och juridiskt limbo, utan tillgång till socialt skydd och stöd. FN:s människorättskommitté, i 2016 års granskning av Sverige, underströk

den här diskrepansen mellan policy och praktisk verklighet, och rekommenderade Sverige att "se till att alla individer inom landets jurisdiktion, inbegripet utsatta romer som är medborgare i andra EU-länder, åtnjuter lika rättigheter utan diskriminering ... med beaktande av deras situation *både enligt lag och i praktiken*. (vår kursivering)

Bland kommuner och landsting råder stor förvirring om vilka skyldigheter dessa har gentemot "utsatta EU-medborgare" enligt svensk lag, EU-rätten och folkrätten. Med utgångspunkt i nationella riktlinjer har myndigheter i de flesta kommuner bedömt att "utsatta EU-medborgare" inte har någon rätt till sociala insatser som boende, hälso- och sjukvård och utbildning. Ett fåtal kommuner har antagit långt mer inkluderande handlingsprogram. Eftersom det inte finns någon gemensam förståelse för vilken samhällsservice "utsatta EU-medborgare" har rätt till och vilka motsvarande skyldigheter som åligger det allmänna skiljer sig behandlingen av gruppen dramatiskt åt från en plats i Sverige till en annan. Rättighetsperspektivet och möjligheten till statligt ansvarsutkrävande saknas överlag. Regeringen har till dags dato inte bidragit med några riktlinjer till kommuner och landsting om hur de ska anta ett rättighetsbaserat förhållningssätt för att möta "utsatta EU-medborgares" behov.

Enligt internationella människorättsnormer måste åtgärder vidtas, successivt, för att tillgodose minoritets- och marginaliserade gruppers omedelbara behov, i avvaktan på att långsiktiga och mer hållbara lösningar kan identifieras. Denna pragmatiska hållning har emellertid kategoriskt avisats av svenska politiker och myndighetsföreträdare. Politiska reaktioner på kraven att tillgodose "utsatta EU-medborgares" omedelbara behov – som att ställa upp mobila toaletter eller inrätta vattenkranar och ordna sophertering – har i många fall varit att sådana åtgärder skulle "uppmuntra olagliga bosättningar", "bidra till slum" eller till och med "visa överseende med brottslig verksamhet".



ANTIZIGANISM OCH KRAV PÅ TIGGERIFÖRBUD

Medan statliga företrädare underlåter att skydda och förverkliga “utsatta EU-medborgares” rättigheter frodas antiziganismen, och den förefaller växa i förhållande till den här gruppen. Den offentliga debatten bortser i hög grad från den marginalisering och andra hinder som “utsatta EU-medborgare” lever med. Barriärer i förhållande till att finna arbete, till exempel, gör att människor ofta har få andra alternativ än att tigga för sin försörjning.

Tiggeri har varit en het fråga i den politiska debatten i Sverige under de senaste tio åren, mot bakgrund av att människor som antagits vara romer från Östeuropa börjat tigga i svenska städer. Två av de största politiska partierna vill införa en landsomfattande kriminalisering av tiggeri och andra har förespråkat lokala förbud. Dessa förslag tar inte i beaktande rättigheterna som individer som tigger har, grogrunden för diskriminering som sådana förbud skulle utgöra, samt hur tiggeriförbud skulle driva “utsatta EU-medborgare” ännu längre

ut i marginalisering och fattigdom. Inte heller erbjuder de som förespråkar förbud alternativa försörjningsmöjligheter, och således väljer de att bortse från det faktum att de som tigger gör detta för att de inte har andra sätt att försörja sig och sina familjer på. Tiggerifientlig retorik, vilken kommit till uttryck både av ledande politiker och opinionsbildare över hela det politiska spektrumet, göder inrotade och diskriminerande attityder och ökar riskerna för människorättskränkningar av EU-medborgare som lever i utanförskap i Sverige.

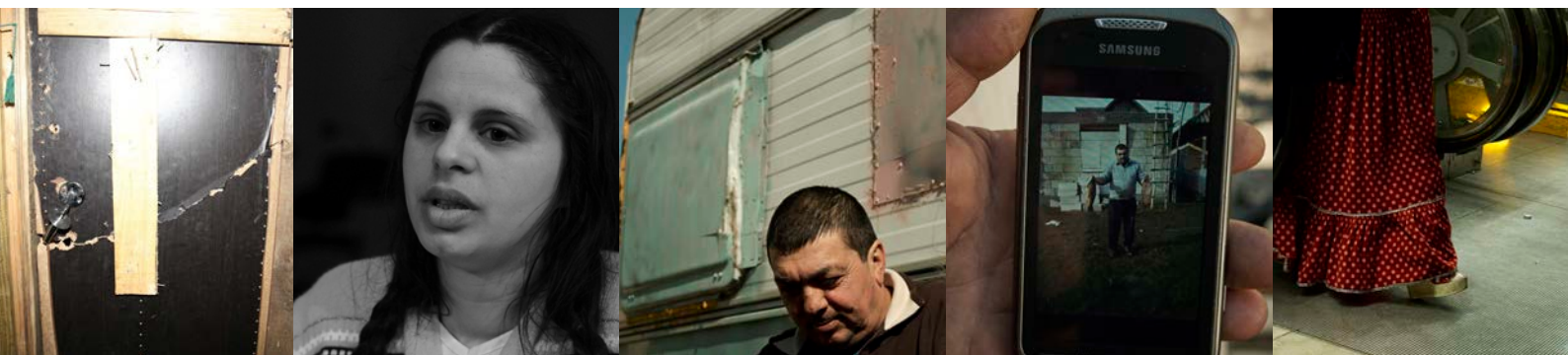
Amnesty International motsätter sig kriminalisering av tiggeri eftersom sådana åtgärder utgör en diskriminerande och oproportionerlig reaktion på fattigdom. I stället för att straffa och ytterligare marginalisera dem som lever i fattigdom bör regeringen prioritera inkluderande åtgärder, socialt stöd och fattigdomsbekämpande initiativ, vilka riktar in sig på att bekämpa de underliggande faktorer som gör att människor ser sig nödgade att tigga.



RÄTT TILL TILLFREDSTÄLLANDE BOSTAD

De flesta som Amnesty International intervjuade sade att deras största svårighet i Sverige är avsaknaden av en säker, trygg och stabil plats att sova på, vilket utgör en källa till enorm stress, rädsla och oro. Tillgång till bostad eller härbärge för “utsatta EU-medborgare”

skiljer sig kraftigt åt mellan svenska kommuner. I två små kommuner Amnesty International besökte, Gotland och Lund, fanns långtidshärbärge, vilket visar att ett rättighetsbaserat och inkluderande förhållningssätt är möjligt. I de stora urbana områdena ser det annorlunda



ut. Där sov flertalet av de intervjuade personerna i bilar, under broar, i tält gjorda av plastskynken eller i skjul i skogen. Vissa tillbringade enstaka nätter på härbärgen, men de stora städerna har begränsat antal nätter för "utsatta EU-medborgare" så efter tre eller fem nätter måste de sova under bar himmel eller i en bil igen. I Malmö fanns inget härbärge alls för den här gruppen från slutet av mars till slutet av december. Många vittnade om otryggheten med att inte veta var de skulle sova, liksom om den ständiga oron att polisen skulle komma och jaga bort dem. Många berättade för Amnesty International att de kände sig otrygga, kalla och utsatta när de sov utomhus.

FN:s särskilda rapportör för rätten till tillfredsställande bostad har understrukit kopplingen mellan skyldigheten att förhindra hemlöshet och rätten till liv, inte

minst när det gäller skydd från "bistert väder". Detta är relevant i många delar av världen, men inte minst i ett land som Sverige som har stränga vintrar och där det kan innebära en fara för liv och lem att sova utomhus. På grund av den här inneboende kopplingen mellan rätten till liv, värdighet, kroppslig integritet och boende har flera människorättsorgan betonat statens positiva skyldigheter att ordna boende åt alla inom dess territorium. Amnesty Internationals utredning illustrerar att myndighetspersoner och politiker på nationell och kommunal nivå visade en slående okunskap om statens människorättsåtaganden. Den svenska regeringen har underlåtit att erkänna att rätten till boende gäller alla, samt blundat för skyldigheten för politiker och myndigheter i alla svenska kommuner att vidta konkreta åtgärder för att uppfylla sin skyldighet att skydda livet och hälsan för "utsatta EU-medborgare".

RÄTT TILL VATTEN OCH SANITET

Människorättsorgan har betonat att rättigheterna till rent vatten och till sanitet är nära sammankopplade med rätten till värdighet -- och att rent dricksvatten och sanitetsanläggningar måste vara tillgängliga för alla, vilket innefattar dem som saknar bostad. I Sverige, i och med att vatten och sanitet typiskt sett ingår i boendet, saknar människor utan tak över huvudet i regel också tillgång till dessa. Det är ont om offentliga vattenkranar och dricksfontäner är ännu mer sällsynta. Om det finns offentliga toaletter är dessa vanligtvis kostnadsbelagda. Många av dem som intervjuades för rapporten berättade att de har mycket begränsad tillgång till toaletter och att de oftast var tvungna att köpa dricksvatten. Detta orsakade ekonomisk stress och hade i vissa fall allvarliga konsekvenser för hälsan. Myndigheternas svar på krav på vatten- och sanitetsanordningar och sophantering för "utsatta EU-medborgare" som sover utomhus var att tillgång till sådana faciliteter skulle kunna uppfattas som uppmuntran till olagliga handlingar eller leda till att slumområden skulle permanentas. Det pragmatiska, folkhälso- och rättighetsbaserade förhållningssättet som människorättsor-



ganen kräver har inte, med få undantag, fått något genomslag i svenska handlingsprogram gentemot "utsatta EU-medborgare".



RÄTT TILL HÖGSTA UPPNÅELIGA HÄLSA

Många som intervjuades av Amnesty International berättade om mångfaldiga hälsoproblem och kunde vittna om att en redan dålig hälsostatus många gånger förvärrades av mycket svåra livsvillkor i Sverige. Deras tillgång till sjukvård i Sverige är otillräcklig. Att göra hälso- och sjukvård tillgänglig för alla utan diskriminering, vilket innebär kostnadsmässig tillgänglighet, är en skyldighet staten har under FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Denna konvention är bindande för Sverige. Icke desto mindre visar Amnesty Internationals utredning att "utsatta EU-medborgare" får enorma räkningar för medicinsk vård och

nekas ibland även behandling då de saknar det europeiska sjukförsäkringskortet. Rättsläget är oklart och olika landsting har hittat olika förhållningssätt. De flesta av dem har som praxis att kräva full betalning för vård för EU-medborgare som saknar sjukförsäkringskortet.

Resultatet är att "utsatta EU-medborgare" får långt högre räkningar än svenska medborgare, EU-medborgare som har sjukförsäkringskortet, och andra grupper som lever i fattigdom, exempelvis de som brukar betecknas som "papperslösa".

RÄTT ATT INTE TRAKASSERAS AV POLIS

I Stockholm berättade ett flertal kvinnor i gruppen "utsatta EU-medborgare" att de blivit utsatta för skrämmande och oproportionerligt hårdhänt polisbehandling. Poliser har upprepade gånger närmat sig dem, gestikulerat till dem att lämna de ställen där de suttit och tiggat, och även tvingat in dem i polisbilar för att sedan köra dem till för dem okända platser utanför staden. Sedan har de lämnats där och på egen hand fått försöka ta sig tillbaka.

Detta bemötande sker trots att tiggeri varken är olagligt eller belagt med tillståndskrav. I de flesta fall tycks insatserna ha initierats av den enskilde polisen snarare än vara ett resultat av att allmänheten klagat på kvinnornas närvaro eller att de faktiskt stört den allmänna ordningen. Stockholmspolisen har bekräftat det här förfarandet men har vägrat medge att det är problematiskt och potentiellt diskriminerande i syfte och effekt. Inte i någon annan av de kommuner som ingår i Amnesty Internationals utredning har personer rapporterat liknande polisbemötande.

Eftersom kvinnor i traditionella romska kläder i Stockholm förefaller särskilt drabbade av det här förfaran-



det, tyder Amnestys research på att stockholmspolisen grundar sina insatser på negativa stereotyper om romer, vilka utgör en av de mest marginaliserade grupperna i det svenska samhället. Trots försäkringar från rikspolischefen om att diskriminering av romer inte accepteras inom poliskåren, ger denna praxis anledning att misstänka att antiziganistiska föreställningar fortfarande genomsyrar delar av svensk polis.



AMNESTYS HUVUDREKOMMENDATIONER

TILL DEN SVENSKA REGERINGEN

- Klargöra att den svenska strategin för romsk inkludering innefattar alla romer som vistas i Sverige, oberoende av nationalitet och oavsett om de formellt sett har uppehållsrätt enligt EU-rätten eller inte.
- Presentera lagstiftning som klargör att alla EU-medborgare i Sverige, både under de första tre månaderna i Sverige och därefter, och oberoende av om de har det europeiska sjukförsäkringskortet, har rätt till subventionerad hälso- och sjukvård åtminstone i samma omfattning som så kallade papperslösa.
- Säkerställa att ingen kriminalisering av tiggeri införs på nationell nivå och att lokala tiggeriförbud inte möjliggörs, och inte heller att andra lagar eller regler instiftas som begränsar möjligheten för människor i utsatthet att be om hjälp.

TILL SVENSKA KOMMUNER

- Anta kommunala handlingsplaner för att bekämpa hemlöshet bland dem som bedöms vara “utsatta EU-medborgare” utifrån utgångspunkten att det allmänna har ett ansvar att bereda tak över huvudet för alla, oavsett medborgarskap eller migrationsstatus.
- Gör långtidshärbärgen tillgängliga för alla inom kommunen, utan diskriminering, i kombination med socialt stöd.
- Upprätta modeller som säkrar tillgång till vatten, sanitet och sophantering för alla individer som sover utomhus, bland annat offentliga vattenkranar, mobila toaletter och sopcontainrar.

TILL SVENSKA LANDSTING

- Säkerställa att alla människor inom landstinget, inklusive “utsatta EU-medborgare”, har tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård, oavsett om de har det europeiska sjukförsäkringskortet eller inte, åtminstone i samma omfattning som så kallade papperslösa.

TILL SVERIGES RIKSPOLISCHEF

- Offentligt slå fast att polisen har en skyldighet att skydda minoritets- och marginaliserade grupper, som “utsatta EU-medborgare”, och i all sin verksamhet försäkra sig om en icke-diskriminerande tillämpning av lagen.
- Utfärda nationella riktlinjer som understryker att tiggeri är lagligt och inte tillståndsbekräftat, samt att avlägsnande av personer som tigger enbart kan rättfärdigas om dessa personer utgör en konkret och reell ordningsstörning och bara om mindre ingripande åtgärder visat sig ineffektiva.
- Dra tillbaka alla bilder, texter och annat material som innehåller stereotypa föreställningar av romer.

TILL STOCKHOLMSPOLISEN

- Omedelbart upphöra med förfarandet att rikta in sig på, skrämja och avlägsna “utsatta EU-medborgare” som tigger i Stockholm, när ingen konkret störning eller annat lagbrott föreligger.