



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

STATSVETENSKAPLIGA
INSTITUTIONEN
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER

Integration av romer – ett europeiskt ansvar?

En kritisk diskursanalys av EU:s policys och strategier för integration av romer inom EU:s medlemsstater

Rebecca Sava

| | |
|-------------------------|-------------------------------------|
| Uppsats/Examensarbete: | Kandidatuppsats Europakunskap 15 hp |
| Program och/eller kurs: | Europaprogrammet |
| Nivå: | Grundnivå |
| Termin/år: | Ht 2018 |
| Handledare: | Oksana Shmulyar Gréen |
| Examinator: | Linda Berg |
| Rapport nr: | 1010 |

Abstract

In 2011 the Commission presented a framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 with the intention to encourage the Member States to integrate the Roma population. Since the Eastward expansion started in 2004 the population of Roma has grown from 2 million to 10–12 million. The aim of this bachelor thesis is to study how the EU construct problems with the integration of Roma by analyzing policies and documents implemented by the Commission. The theory by Josine Junger-Tas is used to analyze the policies and contains three concepts: structural integration, socio-cultural integration, and political and legal integration. With the help of these three concepts the purpose of the thesis is to understand what is represented to be the problem in a specific policy and what presuppositions or assumptions underpin the representation of the problem. The results imply that all three dimensions of integration have different opinions on what the problem is represented to be. The political och legal integration is the most highlighted dimension by the EU-policies, where the Commission express the insufficient interventions from the Member States as the main problem. The Commission claim that the Member States has the primary responsibility for the integration of Roma.

Keywords: Roma, EU, integration, representation, problem, Member States

Nyckelord: Romer, EU, integration, representation, problem, medlemsstater

Titel: Integration av romer – ett europeiskt ansvar? En kritisk diskursanalys av EU:s policys och strategier för integration av romer inom EU:s medlemsstater.

Handledare: Oksana Shmulyar Gréen

Termin: Ht 2018

Antal ord: 13 377

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 5 |
| 1.1 Problemformulering | 6 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 8 |
| 2. Tidigare forskning | 8 |
| 2.1 Vilka är romerna?..... | 8 |
| 2.2 Romers situation i Östeuropa..... | 9 |
| 2.3 Representationer av romer | 11 |
| 2.3.1 Antiziganism | 12 |
| 2.3.2 Samhälleliga representationer av romer..... | 12 |
| 2.4 Betydelse av tidigare forskning för egen studie | 13 |
| 3. Teori | 15 |
| 3.1 Etniska minoriteters integration i värdlandet – tre dimensioner av integration | 16 |
| 3.1.1 Strukturell integration | 16 |
| 3.1.2 Sociokulturell integration..... | 17 |
| 3.1.3 Politisk och rättslig integration | 18 |
| 4. Metod och material | 18 |
| 4.1 Val av metod | 18 |
| 4.2 För och nackdelar med kritisk diskursanalys | 20 |
| 4.3 What’s the problem represented to be? Carol Bacchi | 20 |
| 4.4 Presentation av material | 22 |
| 4.5 Begränsningar och brister i materialet | 24 |
| 4.6 Studiens kvalitet | 24 |
| 4.7 Analysschema | 26 |
| 5. Resultat | 27 |
| 5.1 Analysfråga 1 | 27 |
| 5.1.1 Vad är problemet representerat för att vara i policyn utifrån strukturell integration? | 27 |
| 5.1.2 Vad är problemet representerat för att vara i policyn utifrån sociokulturell integration? | 29 |
| 5.1.3 Vad är problemet representerat för att vara i policyn utifrån politisk och rättslig integration? .. | 30 |

| | |
|---|-----------|
| 5.2 Analysfråga 2 | 32 |
| 5.2.1 Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet" enligt strukturell integration? | 33 |
| 5.2.2 Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet" enligt sociokulturell integration? | 36 |
| 5.2.3 Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet" enligt politisk samt rättslig integration? | 37 |
| 6. Analys | 43 |
| 7. Slutdiskussion | 47 |
| 8. Referenslista | 49 |

1.1 Inledning

Runt om i världen lever uppskattningsvis 20 miljoner romer varav ungefär 12–15 miljoner återfinns i Europa, vilket gör romerna till Europas största etniska minoritet.¹ Genom den europeiska historien har en stor del av romerna drabbats av svår fattigdom. I Central- och Östeuropa har övergångsperioden från kommunismen bidragit till romernas utsatta situation. Låg utbildnings- och kompetensnivå, som förvärrats av diskriminering, har bidragit till en utbredd långtidsarbetslöshet och försämrade levnadsvillkor för romer. James D. Wolfensohn från Världsbanken hävdar i boken ”Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle” att i några av de medlemsstater som anslöt sig till EU år 2004 samt år 2007 finns det stor sannolikhet att romer kommer att leva i fattigdom och ha bristande tillgång till utbildning, sjukvård, bostad och andra tjänster.² Det beror bl.a. på att romer har svårare att komma in på arbetsmarknaden och fastnar därför i en ond cirkel av fattigdom. Deras bristande tillgång till krediter och alltför stora beroende av välfärden hindrar många romer från att förbättra sina levnadsvillkor samt starta egna företag. Dessutom är få romer aktiva i lokal och nationell politik, vilket resulterar i att deras politiska röst inte blir hörd.³

Skyddet av romer, som en missgynnad eller som en minoritetsgrupp i EU, anses vara ett akut behov av akademiker och det civila samhället. Efter EU:s utvidgning år 2004 och 2007 hade tio länder från Central- och Östeuropa anslutit sig till EU vilket gjorde att EU:s romska befolkning ökade från 2 miljoner till 10–12 miljoner.⁴ De flesta romer är lokaliserade i Central- och Östeuropa där den största romska befolkningen återfinns i Rumänien, Bulgarien, Ungern och Slovakien.⁵ Romer är bosatta i nästan alla medlemsstater inom EU. Däremot bildar inte romer den dominerande befolkningen i någon av EU:s medlemsstater: deras pågående förpliktelser till deras traditioner gör att de anses vara annorlunda ur en kulturell aspekt enligt majoriteten av Europas

¹ Cederberg, I. (2017). “Romer”, i *Nationalencyklopedin*.

² Ringold, D, Orenstein, A. M & Wilkens, E. (2005) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.

³ Ringold, D, Orenstein, A. M & Wilkens, E. (2005), s. xv.

⁴ McGarry, A. (2011). “The dilemma of the European Union’s Roma policy”. *Critical Social Policy* 32(1): 126-136, s.129.

⁵ KOM. (2011). 173, *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*.

befolkning.⁶

Som betydande minoritet behöver romer särskild uppmärksamhet från EU p.g.a. den nuvarande situationen där romer lever i fattigdom och social exkludering vilket försvårar uppnåendet av EU:s integrationsprojekt. Att framgångsrikt behandla djupet och bredden av romernas missförhållanden kommer att vara till stor fördel för den romska gruppen men även för hela EU. Att ta itu med romernas missförhållanden kan genomföras på olika sätt, bl.a. genom villkoren för minoriteters rättigheter.⁷ Tawhida⁸ som har studerat frågor som rör integration av romer betonar att en positiv inställning till att ge romer minoriteters rättigheter skulle också bidra till EU:s mål för ekonomisk, social och politisk integration. Vidare förklarar Tawhida att under de senaste åren har EU själva medgett att de inte kan bortse från det faktum att romerna är en grupp som kräver särskild uppmärksamhet, och EU har uttryckligen tagit sig an denna utmaning. Ioana Bunescu hävdar att romer har varit temat för diverse policys kring integration och assimilation i Europa under de senaste åren. Romer har ofta uppfattats som subversiva och samhällsfientliga mot statliga och kungliga myndigheter p.g.a. sin distinktivitet från majoritetsbefolkningen. Som ett resultat har romer porträtterats som ett problem som måste lösas, framförallt i samband med Europeiska unionens östutvidgning. Även om det påstådda romska problemet har utgjort en fråga om debatt under flera århundraden, kräver romernas belägenhet nya politiska, kulturella och sociala dimensioner i nutida Europa.⁹

1.2 Problemformulering

Romer är som nämnt ovan Europas största etniska minoritet med deras utmärkande situation som en utsatt och diskriminerad grupp. EU:s hantering av romernas situation och EU:s strategier kring integration av romer har en tydlig anknytning till europakunskap eftersom integration är en stor problematik inom EU som förekommer i flera av unionens medlemsstater, inte bara gällande integration av romer utan även andra minoriteter och utsatta grupper. Kroon, Kluknavská, Vliegthart och Boomgarden förklarar att media har ett viktigt inflytande i hur minoriteter

⁶ Tawhida, A. (2011). *The Impact of EU Law on Minority Rights*. Portland: Hart Publishing.

⁷ Tawhida, A. (2011), s.174.

⁸ Tawhida, A. (2011), s.174.

⁹ Bunescu, I. (2014). *Roma in Europe – The Politics of Collective Identity Formation*. Dorchester: Dorset Press.

representeras och framställs som sedan påverkar allmänhetens uppfattning om dem.¹⁰

Representationer av romer i media har lett till skapandet av stereotyper och fördomar där de ofta framställs som ett problem för samhället. Vad som är mindre utforskat i frågan om representationer av romer är hur EU konstruerar och framställer romers integration som ett ”problem” genom strategier, ramverk, rapporter med sammanställning av statistik och analyser. EU har en betydande roll då unionen skapar riktlinjer för medlemsstaternas insatser och hantering av romers situation med de utmaningar som gruppen står inför. EU:s syn och konstruktioner måste granskas kritisk för att kunna synliggöra de reproduktioner av existerande fördomsfulla bilder av romer som skapats genom deras policys och strategier. Konstruktioner av romers integration som ett problem påverkar integrationsprocess negativt eftersom EU är en stor aktör på den internationella arenan. EU:s synsätt har en betydelsefull roll i hur romer framställs samt hur medlemsstaterna agerar för att förbättra romernas livssituation.

Integration av romer på EU-nivå har uppmärksammats allt mer de senaste åren i samband med t.ex. deras strategi som skapades år 2011, men det finns också EU-dokument innan 2011 som är inriktade specifikt på integration av romer. EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA)¹¹ har publicerat fyra rapporter som består av undersökningar inom områdena utbildning, boende, hälsa och romers bosättning i EU:s medlemsländer under år 2008 och 2012. I dessa dokument gjordes jämförelser mellan medlemsländer och analyser av indikatorer för respektive område. Från Europeiska kommissionen har de flesta dokument med fokus på romer publicerats efter år 2010 där ekonomisk och social integration för romer diskuterades. Under 2011 i samband med att EU:s strategi kring integration av romer sattes krav på medlemsländerna att göra en egen nationell strategi för att redogöra konkreta åtgärder i den romska frågan med fokus på utbildning, hälsa, boende och sysselsättning.

¹⁰ Kroon, A, Kluknavská, A, Vliegthart, R & Boomgarden, H. (2016). “Victims or perpetrators? Explaining media framing of Roma across Europe. *European Journal of Communication*, 31(4): 375-392.

¹¹ FRA. (2007-2018). *Roma*. Hämtad 2018-10-30 från <https://fra.europa.eu/en/theme/roma>.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur EU konstruerar romers integration som ett problem utifrån tre integrationsdimensioner. Uppsatsen analyserar policys på EU-nivå om integration av romer med hjälp av sju specifika EU-dokument mellan år 2004–2014. Mina två frågeställningar blir följande:

- Vad anser EU vara det huvudsakliga problemet med romernas integration utifrån integrationsbegreppets tre dimensioner?
- Vad anser EU vara de bakomliggande antagandena/förutsättningarna till problemen och hur relaterar dessa antaganden/förutsättningar till integrationsbegreppets tre dimensioner?

2. Tidigare forskning

2.1 Vilka är romerna?

Zoltan Barany är professor vid universitetet i Texas där hans forskning fokuserar på etniska frågor, militära angelägenheter och östeuropeisk politik. I hans bok ”The East European Gypsies – regime change, marginality and ethnopolitics”¹² görs en komparativ studie tillsammans med historiker, statsvetare och sociologer för att undersöka romers socioekonomiska och politiska marginalitet i sju östeuropeiska länder, samt vilken relation romerna har gentemot regionernas stater och samhällen. Han belyser anledningar till varför romernas utsatta situation har bestått oavsett historisk period eller geografisk plats. Barany konstaterar att romer på många sätt är en ovanlig etnisk minoritet inte bara i Östeuropa utan även i ett globalt perspektiv. Det som gör romer så speciella är det faktum att de är ett transnationellt, icke-territoriellt baserat folk som inte har något hemland som kan erbjuda en fristad eller utökat skydd för dem.¹³ Men det finns andra etniska minoriteter som delar några av dessa attribut hävdar Barany, t.ex. kurderna som är transnationella utan ett hemland men de har en tydlig territoriell tillhörighet. Situationen för romer är verkligen exceptionell, ett faktum som i många avseenden förklarar deras marginalitet

¹² Barany, Z. (2002). *The East European Gypsies – regime change, marginality and ethnopolitics*. Cambridge University Press: Cambridge.

¹³ Barany, Z. (2002), s.1-2.

samt deras förhållande till stater och samhällen i och utanför Europa. ¹⁴

Journalisten och författaren Irka Cederberg¹⁵ har besökt många romer i flyktingläger och tillfälliga bosättningar i hela Europa för att studera deras utsatta situation genom radio och TV. Hon har använt sig av egna erfarenheter från fysiska möten med romer t.ex. intervjuer kombinerat med historisk litteratur om romer där hon diskuterar romernas situation i Europa. Hon menar att romer inkluderar flera grupper med ett gemensamt ursprung men som har bosatt sig på flera ställen runt om i Europa. I och med att romerna har flyttat till olika länder bekänner de sig till många religioner och har sinsemellan åtskilda seder samt traditioner. Romer kallas också för ett europeiskt folk trots att de befinner sig i hela världen, t.ex. i Nord- och Sydamerika där det beräknas finnas ungefär fyra miljoner och åtminstone en miljon i Australien och Asien.¹⁶

2.2 Romers situation i Östeuropa

Sedan kommunismens kollaps i Östeuropa år 1989 har den romska minoriteten upplevt stora försämringar i sina levnadsvillkor i de före detta kommunistiska länderna. Övergången till och konsolidering av demokratiskt styre innebar etablering av pluralistiska politiska system och marknadsekonomier¹⁷, vilket ledde till privatisering och effektivisering av statliga företag och fabriker. Det skapade begränsade möjligheter till arbete för romer som inte hade yrkesutbildning. Arbetslöshet och socialbidrag kom att bli starkt förknippat med romernas vardag i det gamla öststaterna där omgivningen började bilda fördomsfulla uppfattningar om romer.¹⁸ Under kommunismen förde de flesta östeuropeiska staterna en hård assimilationspolitik mot romer där deras kultur förbjöds eller undertrycktes. De förbjöds att bilda egna politiska organisationer och för att kunna ha ett politiskt inflytande var assimilering till majoritetssamhället det enda alternativet. Det starka förtrycket gjorde att många romer valde att inte identifiera sig med sitt romska ursprung. Förnekelsen av sin identitet blev ett uttryck för romerna att inte vilja tillhöra

¹⁴ Barany, Z. (2002), s.2.

¹⁵ Cederberg, I. (1998). *Världspolitikens dagsfrågor – Tusen år i Europa – om romerna /zigenarna*. KalmarSund Tryck: Kalmar.

¹⁶ Cederberg, I. (2004). *Världspolitikens dagsfrågor – Romerna i ett förändrat Europa*. Elanders Gotab: Stockholm.

¹⁷ Barany, Z. (2002), s.2.

¹⁸ Cederberg, I. (2004), s.12.

det understa skiktet i samhället. Eftersom många romer valde att inte identifiera sig som rom blev det svårt att beräkna hur stor den romska befolkningen var.¹⁹

I samband med demokratins frammarsch förändrades romernas status från underlydande individer under auktoritärt styre till medborgare med konstitutionella rättigheter. Marginella grupper t.ex. homosexuella, arbetslösa, hemlösa och etniska minoriteter som tidigare hade varit politiskt exkluderade kunde ta tillfället i akt och delta i politiken genom att inrätta organisationer för att representera deras intressen.²⁰ Barany påstår att romerna hade inlett en process för politisk mobilisering, men i övrigt hade deras allmänna förhållanden dramatiskt försämrats sedan 1989. En stor samling av socioekonomisk statistik demonstrerar deras usla förhållanden inom utbildning, arbete, hälsovård och bostäder. Uppenbarligen har demokratiseringen inneburit mer påfrestning och missöde för romerna än för någon annan samhällsgrupp.²¹

Negativa sociala attityder från majoritetsbefolkningen baserat på skillnader i värderingar, beteende och utseende förklarar till viss del den ständiga marginella statusen hos den romska befolkningen i Östeuropa. Men samtidigt förklarar Barany att det är delvis romerna själva som har skapat deras marginella ställning genom att upprätthålla sin distinkta identitet och skapat motstånd vid försök till assimilation och integration i samhället.²² Romerna gjordes till syndabockar för existerande nationella problem och svårigheter. Populistiska partier uppstod i flera stater t.ex. Tjeckien, Ungern och Rumänien där romerna fick skulden för de ekonomiska problemen som uppstod.²³

¹⁹ Cederberg, I. (1998), s.13–14.

²⁰ Barany, Z. (2002), s.2–3.

²¹ Barany, Z. (2002), s.3.

²² Barany, Z. (2002), s.2.

²³ Cederberg, I. (1998), s.14–16.

2.3 Representationer av romer

En annan del av den tidigare forskningen kring romer handlar om deras representationer. Aidan McGarry är docent vid universitetet i Brighton där han studerar politiska representationer och marginella minoriteters deltagande i samhället, främst romer i centrala och östra Europa. Hans vetenskapliga artikel ”Roma as a political identity: Exploring representations of Roma in Europe” redogör för olika typer av representationer av romer. McGarry hänvisar till andra vetenskapliga artiklar som stödjer hans resonemang med inslag av diskursanalytiska metoder. Han menar att romerna själva har antingen ingen eller väldigt lite kontroll över hur de representeras eftersom det oftast är icke-romer som skapar representationerna. Det finns ett flertal representationer av romska samhällens gruppidentitet där majoriteten är baserad på negativa associationer. Romer själva har ingen formell representation i form av påverkan och närvaro i det offentliga samhället. Avsaknaden av den formella representationen gör det svårare för romer att utmana de dominerande uppfattningar som skapas av icke-romer. McGarry förklarar att det är viktigt att göra en distinktion mellan representation av och representation för, den första hänvisar till forandet av den romska identiteten samt hur den ses och förstås medan den andra hänvisar till kapaciteten hos romer att kunna uttala sig, ställa krav och kontrollera dominerande bilder av sig själva.²⁴

Representationer har konstruerats och upprätthållits av forskare, eliter etc. i institutionella sammanhang som har en inverkan på forandet av romernas identitet och omvärldens syn på romer. Akademin har en avgörande roll i att forma dominanta uppfattningar om romer. Forskare bör vara noga med att inte representera romer som ett sammanhängande block inte bara p.g.a. deras ifrågasatta ursprung och historia men också vad det innebär att vara rom är subjektivt och relationellt som uppstår genom processer av sociokulturellt utbyte. Romer är inte en monolitisk enhet som tänker, agerar och känner på samma sätt utan skiljer sig åt precis som majoriteten.²⁵

²⁴ McGarry, A. (2014). “Roma as a political identity: Exploring representations of Roma in Europe”. *Ethnicities*, 14(6): 756–774.

²⁵ McGarry, A. (2014), s.757–758.

2.3.1 Antiziganismen

Framväxten av rasismen riktad mot romer har historiska paralleller med antisemitismen. Hatet mot romer och judar har samma rötter som handlar om rädsla för det främmande, nationell chauvinism och rasism. Forskare, författare och massmedia har varit med och skapat en antiziganistisk snedvriden föreställning där romerna har kallats för tjuvar och bedragare och som omöjliga att integrera i samhället. En vanlig fördom om romer är att de nomadiserar och att de har en medfödd vandringsdrift. Det som oftast glöms bort i denna fördom är att romerna har nomadiserat eftersom de har varit förföljda och har jagats iväg från de orter där de velat bosätta sig.²⁶

Kunskapen om romerna, deras kultur och deras historia är i stort sett obefintlig bland européer i allmänhet. Politiska makthavare har aldrig varit beroende av goda kontakter med romerna och därför har rasismen mot dem kunnat spridas. Under de senaste två decennierna finns det tecken på att antiziganismen i själva verket har förvärrats, framförallt i de postkommunistiska staterna, men också i väst. När östblocket splittrades kollapsade det ekonomiska systemet. Mängder av människor blev arbetslösa där lågutbildade romer, som varit beroende av statliga och kollektiva arbetsplatser, var bland de värst drabbade och blev syndabockar när också stora delar av samhället drabbades.²⁷

2.3.2 Samhälleliga representationer av romer

I dagens media är romer ett förekommande ämne som diskuteras. Tidningsartiklar rapporterar om romer genom att t.ex. varnar för tillströmningen av romska invandrare, tiggeri eller om påstådd kriminalitet hos romer. McGarry²⁸ hävdar att det finns mångfaldiga representationer av romer som produceras, upprätthålls och konsumeras av befolkningen där romer anses vara t.ex. nomader, migranter, underklass, fattiga, bakåtsträvande, parasitiska, marginella, kriminella, avvikande, tiggare, hot, offer, farliga etc. Representationen av romer som ett problem är historiskt jordad och har rättfärdigat assimilation, slaveri och folkmord. De negativa

²⁶ Cederberg, I. (2004), s. 10–11.

²⁷ Cederberg, I. (2010). *Född fördömd, romerna – ett europeiskt dilemma*. Stockholm: Leopard förlag.

²⁸ McGarry, A. (2014), s.760.

representationerna av romer är inte endast historiska, de kvarstår än idag.

Samhälleliga representationer av romer upprätthåller de symboliska och fysiska gränserna mellan romer och icke-romer, vilket leder till bevarandet av en relation baserad på utanförskap, kontroll och förtryck. Romer har blivit en minoritet som majoriteten kan dominera och exkludera genom att göra dem till en måltavla där människor kan ventilerar sin frustration och uttrycka sina rädslor. Stewart²⁹ hävdar att det i själva verket inte är romerna i sig som är måltavlan utan den romska kulturen som förknippas med avvikelse. Således, representationer av romer konstruerar romer som annorlunda men även som representanter för oordning eller ett hot mot nationell identitet. Det är romerna som anses vara ovilliga att integreras och anpassa sig till normer samt samhällets regler. Dock är sådana påståenden inte realiserade i praktiken, t.ex. i Tjeckien fortsätter utbildningssystemet segregera romska och icke-romska skolbarn. Tillskrivningen av gruppidentitet som underlägsna markerar romer med särbehandling av staten där de är åtskilda från majoriteten, vilket förstärker symboliska och fysiska gränser mellan romer och icke-romer.³⁰

2.4 Betydelse av tidigare forskning för egen studie

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den tidigare forskningen har intressanta resonemang som är väsentliga för min egna studie. Det finns relevanta aspekter som relaterar till den problematik som är mindre utforskad, nämligen hur EU konstruerar romernas integration som ett problem.

Baranys³¹ forskning drar många paralleller till kommunismens fall i Östeuropa som en startpunkt för romernas marginalisering. Hur övergången till demokrati med privatiseringar och marknadsekonomier begränsade bl.a. romernas möjligheter till arbete, som sedan kom att utvecklas till negativa attityder gentemot romer. Dessa negativa attityder baserades främst på att romernas egna traditioner, värderingar och utseende var annorlunda till skillnad från majoritetsbefolkningen, som en förklaring till romernas utanförskap. Men romerna försökte ändå

²⁹ Stewart, M. (2012). "Populism, Roma and the European politics and cultural difference", i Stewart, M (ed.) *The Gypsy Menace: Populism and the New Anti-Gypsy Politics* (pp. 3-23). London: Hurst.

³⁰ McGarry, A. (2014), s.761.

³¹ Barany, Z. (2002), s.1-3.

upprätthålla sin identitet och gjorde motstånd mot integrationsprocessen, som också kan vara en av förklaringarna till varför deras marginalisering har kvarstått.

Från Irka Cederbergs³² forskning återfinns problematiken kring rädslan av att identifiera sig som rom och den romska folkgruppen bär skulden för nationella problem enligt många populistiska partier som växte fram i Europa under 1990-talet. Romernas nomadiska livsstil och kulturella arv har visats sig vara en central aspekt i deras integration där majoritetsbefolkningens okunskap om romsk kultur har bidragit till negativa representationer. Med andra ord är det främst majoritetsbefolkningen som skapat framställningen av romer som ett problem baserat på olikheter mellan romer och icke-romer.

McGarry³³ tar upp representationer av romer utifrån ett mediaperspektiv och hur representationer konstrueras och bibehålls av akademiker i en institutionell kontext där bl.a. EU inkluderas som organisation. Akademin har en viktig roll i formandet av dominant uppfattningar om romer. McGarry hävdar att romerna själva har minimal kontroll över hur de representeras eftersom det oftast är icke-romer som skapar representationerna. Representation för och representation av är två begrepp som McGarry använder som hjälper till att förklara olika typer av representationer. Den första handlar om formandet av den romska identiteten, hur den ses och förstås medan den andra handlar om romernas förmåga att uttala sig, ställa krav och kontrollera representationerna av sig själva.

³² Cederberg, I. (2004).

³³ McGarry, A. (2014).

3. Teori

Nationalencyklopedins definition av begreppet integration syftar på processer som leder till att skilda enheter förenas. Begreppet integration används för att beteckna de sociala processer genom vilka minoriteter, t.ex. invandrade etniska grupper, slussas in i och blir delaktiga av det nya samhälle de flyttat till. Det kan gälla deras arbets- och bostadsmarknad eller deras sociala, kulturella och politiska liv.³⁴ För min studie är det relevant att välja en teori med koppling till integration av etniska minoriteter eftersom romer är en etnisk minoritet som ska integreras i EU:s medlemsstater. Teorin fungerar som utgångspunkt för vad integration innebär när jag analyserar mitt material och hur EU i sin konstruktion av problem i frågan om integration av romer relaterar till de tre integrationsdimensionerna.

För att kunna besvara mina frågeställningar har jag valt att använda mig av Junger-Tas teori³⁵ om etniska minoriteters integration i värdlandet som består av tre dimensioner av integration. Teorin fungerar som ett förtydligande av vad integration definieras som i min studie. Teorin består av tre teoretiska begrepp: strukturell integration, sociokulturell integration och politisk samt rättslig integration. Dessa tre begrepp beskriver vilka centrala dimensioner som begreppet integration innehåller och hur dessa samspelar när etniska minoriteter genomgår integrationsprocesser i värdlandet. I mitt fall blir det romer som integreras i EU:s medlemsstater. Begreppen kommer hjälpa mig att besvara mina frågeställningar om hur EU genom sina strategier och rapporter konstruerar romers integration som ett problem genom att undersöka vad som anses vara det huvudsakliga problemet och vilka antaganden/förutsättningar som ligger bakom problemrepresentationerna utifrån integrationens tre dimensioner.

Språket som används i EU:s policydokument har en avgörande roll då formuleringar påverkar hur skeenden representeras/framställs som i detta fall är konstruktionen av romers integration som ett problem. Jag kommer att använda mig av kritisk diskursanalys från Bacchi.³⁶

³⁴ Nationalencyklopedin [NE] (2017) *Integration*.

³⁵ Junger-Tas, J. (2001). Ethnic minorities, social integration and crime. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9: 5-29.

³⁶ Bacchi, Carol (2009) *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenches Forest N.S.W: Pearson.

3.1 Etniska minoriteters integration i värdlandet – tre dimensioner av integration

Josine Junger-Tas³⁷ förklarar att det finns ett antal koncept som uttrycker vissa politiska krav och processer för att en person ska bli fullständig medborgare i värdlandet. En distinktion kan göras mellan olika dimensioner av integration såsom strukturell integration, sociokulturell integration samt politisk och rättslig integration som baseras på principen om jämlikhet för alla medborgare.

3.1.1 Strukturell integration

Strukturell integration avser läget för etniska minoriteter när det gäller utbildning, arbetsmarknad, inkomst och bostäder. I västerländska länder har radikala förändringar skridit fram inom arbetsmarknaden, varigenom industriell produktion har övertagits av en tjänstbaserad ekonomi. Kraven på personal, som bestäms av arbetsmarknaden, innebar inte bara högre kvalifikationer men också bättre flexibilitet, mer sociala och kommunikativa färdigheter och bättre förmåga att kunna anpassa sig – områden där många unga från en etnisk minoritet har låg kompetens inom. Den sociala exkluderingen förstärks ytterligare genom arbetsgivare och personalrekyterare som har diskriminerande stereotyper. Begränsningar av socioekonomiska möjligheter till integration har lett till att unga människor med ursprung från etniska minoriteter avvisar några av de grundläggande institutionerna i vårt samhälle. De hoppar av skolan i förtid, arbetar inom irreguljära och lågutbildade jobb eller begår brott.³⁸

Begreppet strukturell integration går hand i hand med vad Entzinger³⁹ menar med *”the Emancipation paradigm”* – en politisk modell som strävar mot en kollektiv förstärkning av den ekonomiska situationen hos etniska minoriteter varigenom deras egen identitet respekteras. Detta kan också kallas för en *”proportionality model”* eftersom målet är att nå en jämlik socioekonomisk position för alla medborgare, oavsett etnisk bakgrund eller kultur. I praktiken innebär det att tillgängligheten till sociala institutioner borde bli bättre för att kunna skapa

³⁷ Junger-Tas, J. (2001), s.8.

³⁸ Junger-Tas, J. (2001), s.8.

³⁹ Entzinger, H.B. (1996). *Minderheden of medeburgers? Naar een nieuw integratie-paradigma*. I H. Heern, P. Vogel and H. Werdmölder (Eds), *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek* (pp. 8–79). Amsterdam: Boom.

jämlikhet i deltagandet. För att förverkliga detta och minska utbildningsmässigt underläge och diskriminering är långsiktigt arbete samt stöd för etniska minoriteter på nationell och lokal nivå avgörande.

3.1.2 Sociokulturell integration

Sociokulturell integration involverar deltagande i samhällets institutioner, utvecklingen av sociala kontakter med medlemmar utanför den egna gruppen och graden av att anamma värdlandets beteendemönster. Denna process har likande betydelse med värdlandets nivå för acceptering av livsstil och seder hos etniska grupper. Glazer⁴⁰ menar att målet med assimilation är att göra nykomlingar till medborgare, att uppmuntra dem att ta del i politiken, lära sig språket, bryta upp immigrantkolonier och lära sig inhemska seder. Det kommer att leda till att immigranter blir bättre medborgare.

Graden av sociokulturell integration kan mätas av olika indikatorer t.ex. segregation och språk, huruvida den etniska minoriteten lär sig pratar värdlandets språk eller inte. Andra indikatorer är deltagande och sociala aktiviteter med människor utanför den etniska minoriteten, inklusive interna vänskaper och äktenskap. En annan viktig faktor är vilken grad som grundläggande västerländska värderingar accepteras, såsom individuell självständighet kontra grupployalitet, respekt för individuella mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan könen och västerländsk syn på grundläggande värderingar och mål i livet. Sociokulturell integration fastställs i hög grad av värdlandets acceptans mot minoritetsgrupper och en viss tolerans mot kulturella skillnader.⁴¹

En förklaring till exkludering och marginalisering kan vara utvecklingen av en kriminell livsstil. En illustration av denna process är segregering, som uppmuntrar isolering varigenom kontakt med värdlandets befolkning är minimal. Det avskräcker lärandet av värdlandets språk och minskar därmed utbildning och karriärmöjligheter som i sin tur reducerar interaktion med befolkningen och kulturen i värdlandet ytterligare.⁴²

⁴⁰ Glazer, N. (1997).

⁴¹ Junger-Tas, J. (2001), s.9–10.

⁴² Junger-Tas, J. (2001), s.10.

3.1.3 Politisk och rättslig integration

De som betonar den politiska och rättsliga dimensionen påstår att etniska minoriteter anses vara andraklassmedborgare av regeringen och av medborgare samt som objekt för diskriminering och rasism. För att förbättra denna situation argumenterar de för formella rättsliga åtgärder såsom anti-diskrimineringslagstiftning, bevilja lika rättigheter, ompröva grundläggande medborgerliga rättigheter (religionsfrihet), förenkla naturalisation (få medborgarskap), bevilja politiska rättigheter och särskilda rådgivande organ för etniska minoritetsgrupper på områden av särskild betydelse för dem.⁴³

4. Metod och material

I denna del av uppsatsen kommer jag att redogöra för vilken metod jag tillämpar för att genomföra analysen med koppling till de teoretiska begrepp: strukturell, sociokulturell, politisk och rättslig integration samt vilket material jag använder som grund för min analys.

4.1 Val av metod

För att kunna analysera mitt material och svara på mina frågeställningar är textanalys en passande metod att använda. Mitt material består utav sju EU-dokument som är rapporter och strategier om integration av romer i Europa med komparativa studier mellan EU-medlemsstater. Valet av material baseras på att dokumenten presenterar en grundlig förståelse för romernas huvudsakliga motgångar, hur det ser ut i de olika medlemsstaterna samt hur EU som institution representerar romer som etnisk minoritet. Materialets innehåll kommer att hjälpa mig förstå och besvara mina frågeställningar eftersom EU:s syn på och konstruktioner av romernas integration som ett problem i Europa återspeglas i rapporterna och strategier.

Textanalysen har inriktningar såsom innehållsanalys, argumentationsanalys, begreppshistoria, narrativ analys etc. Jag har valt att använda mig av kritisk diskursanalys utifrån Bacchis⁴⁴ analysverktyg, bestående av sex analysfrågor där två utav dem kommer att användas som

⁴³ Junger-Tas, J. (2001), s.11.

⁴⁴ Bacchi, C. (2009).

analysfrågor. Varför kritisk diskursanalys passar min studie är för att den fokuserar på de språkliga uttrycken. Målet med min studie är att undersöka hur EU konstruerar romers integration som ett problem genom policys snarare än relationen mellan t.ex. EU:s olika organ eller romers faktiska ställning i olika EU-medlemsstater. Det är språket som står i fokus och det är språket som bidrar till att forma verkligheten, i mitt fall romers integration konstrueras som ett problem.⁴⁵

Kritisk diskursanalys som metod används i studier där frågor om makt och identitet diskuteras. Metoden innehåller flera dimensioner än enbart textanalys, den inkluderar också sociala praktiker.⁴⁶ Makt är inget som utövas av ett subjekt eller mot ett visst subjekt utan utvecklas i relation mellan människor och innebär begränsningar för vissa och möjligheter för andra. För min studie innebär det när EU som aktör utövar makt över politiska och sociala områden som kan leda till begränsningar för romer. Språket återspeglar inte verkligheten precis som den är utan bidrar till att forma verkligheten och legitimerar vår syn på romer och deras identitet.⁴⁷ Genom den diskursiva praktiken riktas intresset mot hur texter produceras, distribueras och konsumeras. Tekniker för detta kan vara deltagande observation eller någon form av enkel dokumentstudie. Jag kommer att genomföra min diskursanalys genom att göra en dokumentstudie som består av EU-dokument och policy.

Betydelsen av språket är viktig aspekt för att förstå politik, men också maktutövning som är en central del av EU:s politik genom policys där språket en viktig del i förståelse av deras ståndpunkter och uttryck i frågan om integration av romer. Det är genom språket som den politiska och sociala verkligheten konstrueras och språket ses som produktivt och meningsskapande.⁴⁸

⁴⁵ Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2012) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur AB.

⁴⁶ Bergström, G., & Boréus, K. (2012), s.391.

⁴⁷ Bergström, G., & Boréus, K. (2012), s.354.

⁴⁸ Bergström, G., & Boréus, K. (2012), s.379.

4.2 För och nackdelar med kritisk diskursanalys

Metoden har en styrka i att kunna fokusera på språket som är en viktig del av innehållet. Kritisk diskursanalys är en adekvat metod att använda för att genomföra studien, men metoden har både för- och nackdelar. Bergström och Boréus lyfter fram ett antal fördelar och nackdelar med diskursanalysen. En fördel är att kritisk diskursanalys lyfter fram synen på språkets betydelse för samhällsforskningen genom att öka fokus på språkets utformning. En annan fördel är att diskursanalysen kan tillämpas och det finns flera tekniker för att använda diskursanalys vilket gör den nyanserad samt flexibel att använda. En nackdel som Bergström och Boréus belyser är att om allt ses som präglad av språket så utesluts andra faktorer eller kriterier som kan vara relevanta för diskursen. Diskursanalysen saknar även möjligheten att belysa subjekten som verkliga människor och det kan vara svårt att dra gränsen mellan diskurs och icke diskurs. Men används tydliga analytiska verktyg eller undersökningsfrågor är diskursanalysen enklare att använda och förstå.⁴⁹

4.3 ”What’s the problem represented to be?” Carol Bacchi

Kritisk diskursanalys som metod kan användas på diverse sätt, jag har valt att använda mig av Carol Bacchis⁵⁰ variant på kritisk diskursanalys som främst är anpassad för policydokument. För att förenkla användandet av Bacchis metod krävs det en operationalisering i form av analysfrågor. Dessa analysfrågor underlättar och förtydligar hur jag ska undersöka samt svara på mina frågeställningar. Formuleringar, konstruktioner och språkanvändning undersöks för att förstå hur problemen representeras i frågan om integration av romer. Eftersom policyförslag och policydokument är mitt primära material kommer jag att använda mig av Carol Bacchis tillvägagångssätt som ett verktyg för att underlätta kritisk utfrågning av offentliga policys. Hennes metod fokuserar på problemrepresentationer, där den utgår ifrån antagandet om att det som föreslås i policyn visar på vad som anses vara problematisk och behöver ändras. I min studie ligger fokus på policyförslag som handlar om integration av romer där EU anser att något är problematisk och behöver ändras.

⁴⁹ Bergström, G., & Boréus, K. (2012), s.399.

⁵⁰ Bacchi, C. (2009).

Bacchi beskriver tre antaganden som ligger till grund för hennes metod: 1) vi styrs genom problematiseringar, 2) vi behöver studera problematiseringar (genom att analysera de problempresentationer som de innehåller) snarare än att studera problem, och 3) vi måste problematisera (förhöra) de problematiseringar som finns genom att granska antaganden och effekter av de problemrepresentationer som problematiseringarna innehåller.⁵¹ Regeringar spelar en aktiv roll i skapandet av policyproblem snarare än i deras lösning. Alla policys ger förslag på förändringar, så genom sin natur innehåller policys implicita representationer av vad som anses vara ”problemet”. Hur problemet representeras eller bildas spelar roll, eftersom det sätt som problemet är representerat bär med sig konsekvenser för hur problemet är tänkt och hur de inblandade människorna behandlas.⁵²

Uppgiften och syftet med Carol Bacchis policyanalys är att läsa policys på ett insiktsfullt sätt och analysera hur problemet representeras i policyn och utsätta problemrepresentationerna för kritisk granskning. För att kunna genomföra policyanalysen används en uppsättning av sex frågor som ska ställas till policyn och/eller policyförslaget⁵³. För att kunna besvara mina två frågeställningar har jag valt att använda två utav Bacchis analysfrågor:

1. Vad är ”problemet” (t.ex. användning av narkotika/missbruk, ojämlikhet mellan könen, våld i hemmet, global uppvärmning, sexuella trakasserier etc.) representerat för att vara i en särskild policy eller policyförslag?
2. Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av ”problemet”?

Varför jag har valt endast två frågor är för att den tredje frågan kräver en mer djupgående analys av den romska historien och dess utveckling, den fjärde frågan är en mer spekulativ som kan vara svår att svara på utifrån mitt material och de två sista belyser effekter, spridning och framtagningen av problemrepresentationen vilket kräver en mer omfattande studie än denna. Jag

⁵¹ Bacchi, C. (2009), s.25.

⁵² Bacchi, C. (2009), s.1.

⁵³ Bacchi, C. (2009), s. xii.

anser att de två första frågorna är tillräckliga för att besvara mina frågeställningar eftersom jag i nuläget inte är ute efter att studera historisk utveckling, specifika effekter, spridningar och framtagningar av problemrepresentationen.

4.4 Presentation av material

I valet av material har jag valt att avgränsa studien till EU:s policys om integration av romer, eftersom det är ett ämne som är relativt outforskat på EU-nivå och har kommit att uppmärksammas allt mer de senaste sex åren. Den största förändringen som skedde på EU-nivå i frågan om romernas situation var skapandet av ett ramverk år 2011 för nationella strategier för integration av romer fram till 2020. Innan detta ramverk skapades hade en liten mängd policys på EU-nivå fokuserat på just integrationen av romer. På grund av att EU:s ramverk bildades relativt nyligen har det inte skett stora förändringar eller genombrott från EU:s sida när det gäller integration av romer, vilket innebär att materialet är begränsat. Trots detta anser jag att det finns tillräckligt med relevant material för att kunna genomföra min studie.

Mitt material består endast av EU-dokument eftersom EU:s konstruktioner i frågan om integration av romer står i fokus. Jag kommer att använda mig av sju dokument i min analys som kommer att belysa och besvara mina frågeställningar. Valet av dessa sju dokument baseras på att de kombinerar löpande texter och kvantitativa data som representerar EU:s åsikter och konstruktioner av romernas integration som ett underlag för svaret på mina frågeställningar. En annan anledning till valet av material är för att frågan om romernas situation i EU har aktualiserats på senare tid i och med bl.a. östutvidgningen och den fria rörligheten. Därför väljer jag att titta närmare på frågan om integration av romer från år 2004 och fram till år 2014. Eftersom kritisk diskursanalys har valts som metod är kvantitativa data inte det primära materialet som jag ska analysera utan det är främst löpande texter, men kvantitativa data kan hjälpa till att illustrera problem som beskrivs i materialet. De sju dokumenten är följande:

1. The social and economic integration of the Roma in Europé (KOM 2010).⁵⁴
2. An EU framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 (KOM 2011).⁵⁵
3. National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework (KOM 2012).⁵⁶
4. What works for the Roma inclusion in the EU (European Union 2012).⁵⁷
5. The Situation of Roma in an Enlarged European Union (European Communities 2004).⁵⁸
6. Improving the tools of the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU (European Union 2010).⁵⁹
7. Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies (KOM 2014).⁶⁰

De sju dokumenten är digitala och fasta d.v.s. de uppdateras inte med tiden. Alla dokument omfattar sammanlagt 240 sidor. De tre första dokumenten består av meddelanden från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, för respektive fråga som tas upp. Social och ekonomisk integration av romer i Europa (1), EU ramverk för nationella strategier för integration av romer till år 2020 (2) och ett första steg i implementeringen av EU ramverket för nationella strategier för integration av romer (3). Dokumenten har hämtats från EUR-lex hemsida. Det fjärde dokumenten avser att stödja beslutsfattarens arbete i genomförandet av nationella strategier för integration av romer, i planeringen och utvecklingen av planer för policys och projekt samt ge stöd till offentliga och privata organisationer som arbetar med romer. Det femte dokumenten är en studie som beställdes av generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik vid Europeiska kommissionen. Syftet med studien var att skapa en bättre förståelse för romernas, zigenarnas och nomadernas situation

⁵⁴ KOM. (2010). 133, *The social and economic integration of the Roma in Europe*.

⁵⁵ KOM. (2011). 173, *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*.

⁵⁶ KOM. (2012). 226, *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework*.

⁵⁷ European Union. (2012). *What works for Roma inclusion in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

⁵⁸ European Communities. (2004). *The situation of Roma in an Enlarged European Union*. Luxemburg: Office of Official Publications of the European Communities.

⁵⁹ European Union. (2010). *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

⁶⁰ KOM. (2014). 209, *Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies*.

i EU-25 och på vilket sätt befintliga och nutida EU och andra policys skulle kunna förbättra situationen. Det sjätte dokumenten är en publikation som beställdes inom Europeiska unionens program för sysselsättning och social solidaritet år 2007 till 2013. Programmet förvaltas av generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter av Europeiska kommissionen. Det etablerades för att ekonomiskt stödja genomförandet av målen för EU:s sysselsättnings- och socialpolitikområde, som anges i den sociala agendan, och därigenom bidrar till att uppnå målen i dessa områden för Europa 2020. Det sjunde dokumentet är en rapport från Kommissionen som är en uppföljning av implementeringen av EU:s ramverk för nationella strategier för integration av romer.

4.5 Begränsningar och brister i materialet

En aspekt som är problematisk i det valda materialet är att romernas situation varierar väldigt mycket mellan EU:s medlemsstater och mellan åren 2004 och 2014. En undersökning av alla medlemsstaters nationella strategier och policys kring integration av romer hade varit ett alternativ för att få en mer nyanserad analys men p.g.a. tidsbrist och omfång är det alldeles för omfattande och tidskrävande för att kunna genomföras inom ramen för min studie. Eventuellt skulle valet av endast ett land varit ett alternativ men där finns stora begränsningar då alla medlemsländer inte har översatt sina dokument till engelska vilket gör det svårt att tolka och förstå innehållet. Även tillgängligheten till nationella dokument i frågan om integration av romer är bristfällig och svåråtkomlig i vissa medlemsstater t.ex. Rumänien. Därav är EU:s policy och dokument det lämpligaste valet av material för att minimera problem och missförstånd i form av översättningar, vilket leder till mer adekvata slutsatser och resonemang utifrån analysen.

4.6 Studiens kvalitet

Kritisk diskursanalys som metod är komplex eftersom den ger möjligheten att kunna tolka språk i texter på ett fritt sätt samtidigt som metoden kan ge beskrivande och ibland svårtolkade resonemang då analysverktygen måste anpassas till varje enskild studie. I mitt fall har jag valt ett passande diskursanalytiskt ramverk som lämpar sig för policys som genererar relevanta slutsatser med koppling till teori. Genomförandet av studie grundas av ingående läsning och tolkning av texterna i förhållande till två analytiska frågor som ställs till texten vilket preciserar problem och

funderingar i frågan om integration av romer. Dessa frågor sätter grunden för hur texterna ska tolkas vilket gör genomförandet mer specifikt och trovärdigt än om egna analysverktyg hade skapats. Eftersom materialet är dokument skrivna av EU-organ med officiell statistik ökar pålitligheten i min studie då den baseras på tillförlitliga källor av hög kvalité. Ett annat argument för undersökningens relevans och trovärdighet är att analysverktygen har använts för liknande studier tidigare men inte just i frågan om integration av romer på EU-nivå. Detta gör studien unik, intressant utifrån ett vetenskapligt perspektiv samt genomförbar med spännande resonemang.

4.7 Analysschema

För att tydliggöra analysen har jag skapat ett analysschema där teorin och två analytiska frågor ställs parallellt med varandra. Under analysens gång kommer analysschemat att fyllas i där det framgår vad varje dimension belyser i de två analysfrågorna samt hur det skiljer sig åt mellan dimensionerna. I min studie med syftet i åtanke blir frågorna:

1. Vad anser EU vara det huvudsakliga problemet i frågan om romernas integration utifrån strukturell, sociokulturell samt politisk och rättslig integration?
2. Vad anser EU vara de bakomliggande antagandena eller förutsättningarna till problemen utifrån strukturell integration, sociokulturell integration samt politisk och rättslig integration?

| | 1. Strukturell integration | 2. Sociokulturell integration | 3. Politisk och rättslig integration |
|--|----------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Vad är "problemet" representerat för att vara i en särskild policy eller policyförslag? | | | |
| 2. Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet"? | | | |

5. Resultat

I denna del kommer jag att med hjälp av de två analysfrågorna från Bacchis metod presentera resultatet av mina frågeställningar med utgångspunkt i de sju dokumenten som jag har valt.

5.1 Analysfråga 1

5.1.1 Vad är problemet representerat för att vara i policyn utifrån strukturell integration?

Exkludering av romer utgör en ekonomisk förlust och börda för samhället

I KOM 2010⁶¹ beskrivs den romska gruppen som en ekonomisk förlust för samhället. Romers låga inkomster, höga arbetslöshet och korta livslängd försvårar deras möjligheter på arbetsmarknaden. Dessa faktorer påverkar produktiviteten och leder till att staten måste stötta romer med ekonomiska medel. Kommissionen menar att om romer skulle integreras på ett fullständigt sätt skulle det gynna samhället, framförallt i länder med minskad befolkning som inte har råd att exkludera en stor del av deras potentiella arbetskraft. Med andra ord framställs exkluderingen av romer som en ekonomisk börda då de skapar direkta kostnader för offentliga budgetar samt indirekta kostnader genom minskad produktivitet.

Kommissionen förklarar att ett ökat deltagande av romer på arbetsmarknaden i medlemsstater med stor romsk befolkningen kommer att generera ekonomiska fördelar, speciellt under ekonomisk påfrestning. Ett exempel på det kan en ekonomisk kris där sociala utgifter behöver minskas, som i sin tur påverkar socialbidraget till utsatta individer.⁶² Ett exempel på hur exkludering av romer framställs som en ekonomisk börda återfinnas i rapporten European Union 2012⁶³:

”They usually move in (family groups), tend to live or join the extended family and tend to move between different cities or regions according to economic opportunities, social pressures and the degree of benevolence or administrative controls; sometimes part of the group remains in the destination country while part of the group returns to the country of origin for shorts periods of

⁶¹ KOM. (2010). 133, s.2.

⁶² KOM. (2012). 226, s.7.

⁶³ KOM. (2012). 226.

*time. In fact, all these migration patterns corresponding to sedentary Roma groups that remain to some extent nomadic in spirit and are consistent with the traditional way of life, not only surprise citizens but also provoke a generalised confusion in administrations, which perceive Roma to exploit, if not plunder welfare states without demonstrating any further commitment to the host country”.*⁶⁴

I detta citat beskrivs den nomadiska livsstilen som en orsak till romernas migration men också att romer genom kontinuerliga förflyttningar kan öka sina arbetsmöjligheter samtidigt som de hjälper sin familj i hemlandet. Det skapar en konflikt med myndigheter eftersom romer utnyttjar sociala tjänster trots att de inte är medborgare eller bosatta permanent. Problematiken sätter press på de lokala myndigheterna eftersom landets ekonomiska intäkter minskar om människor arbetar i landet utan att betala skatt samtidigt som de utnyttjar välfärdens tjänster. Utnyttjandet av välfärden är en aspekt av varför romers exkludering anses vara en ekonomisk börda, de blir tvungna att dra nytta av välfärdsstaten eftersom deras möjligheter begränsas av nationella myndigheter.

Problemrepresentationen om att exkludering av romer utgör en ekonomisk börda och förlust för samhället har en tydlig koppling till strukturell integration. Kommissionen belyser arbetsmarknaden som en av de viktigaste aspekterna av romernas integrationsprocess, vilket dimensionen strukturell integration håller med om. Romernas låga inkomster gör den etniska minoriteten allt mer beroende av välfärdsstaten och därför måste det ske en förstärkning av romernas ekonomiska situation med hjälp av nationella och lokala nivå. Resonemanget beskriver Junger-Tas i den strukturella integrationen genom en modell som kallas ”Proportionality model” eller ”The emancipation paradigm” som innebär att alla medborgare ska uppnå en jämlik socioekonomisk position. Eftersom många romer inte har integrerats i samhället har det försvårat deras chans till att kunna försörja sig själva. Därför har romerna haft ett större behov av hjälp från staten i form av bidrag och behövt flytta mellan stater för att kunna överleva. Därför ses exkluderingen av romer som en ekonomisk börda eftersom de drar nytta av välfärden trots att de i många fall inte är medborgare.

⁶⁴ European Union. (2012), s.14.

5.1.2 Vad är problemet representerat för att vara i policyn utifrån sociokulturell integration?

Bristande acceptans av romer som etnisk minoritet

I mitt forskningsmaterial är problemet utifrån sociokulturell integration representerat för att vara att alla medlemsstater i EU inte accepterar romer som en etnisk minoritet. Deras erkännande är ett viktigt steg för att minska diskriminering och främja social integration. För att komma vidare måste acceptansen av romer öka i medlemsstaterna och det behöver ske en förändring i tankesättet hos majoriteten av befolkningen men också av romerna själva.⁶⁵

*“Issues of minority ethnic status and recognition of Roma and other groups perceived as “Gypsies” continue to challenge a number of Member States. There is a pressing need to provide full recognition of Romani and other similarly situated minorities in all Member States, new and old, without arbitrary limitation”.*⁶⁶

Kommissionen menar att samtliga medlemsstater bör erkänna romer, “zigenare” och resande folk som en etnisk minoritet och bör avstå från godtyckliga kriterier.⁶⁷ Om medlemsstater väljer att inte erkänna romer som en etnisk minoritet kan de innebära begränsad åtkomst till tjänster och hjälp som är avgörande för deras överlevnad.

Romernas nomadiska livsstil har varit återkommande i diskussioner. För de flesta romer tillhör livsstilen det förflutna och deras förväntning är att de ska bo tillsammans med resten av befolkningen. Men det finns romer som fortfarande ser nomadismen som hjärtat av deras kultur och identitet. För att kunna förstå och uppleva den romska kulturen krävs acceptans, respekt och stöd. Historiskt har stater haft svårigheter acceptera romernas traditionella livsstil och anpassa sina bestämmelser till deras behov. Bristen på anpassning påverkar romernas möjligheter t.ex. när stater väljer att inte genomföra relevanta program som kan vara till fördel för romernas livskvalité. Situationen medför många spänningar på lokal nivå, det leder till att många medborgare missförstår orsakerna till varför vissa romer utövar alternativa livsstilar, när det egentligen handlar om behovet av anpassade regler och specifika tjänster.⁶⁸

⁶⁵ KOM. (2012). 226, s.2.

⁶⁶ European Communities. (2004), s.37.

⁶⁷ European Communities. (2004), s.50.

⁶⁸ European Union. (2012), s.15.

För att toleransen ska förbättras är det nödvändigt att hela samhället förstår den romska kulturen bättre. Många misstag och misslyckanden med interventioner för romer är relaterade till bristen på känslighet. Politiken som förbiser den kulturella dimensionen sänder en signal till samhället att romers integration i samhället är en fråga om att romerna ska glömma vilka de är, om de vill uppnå sociala framsteg.⁶⁹

Problemrepresentationen om bristande acceptans mot romer som etnisk minoritet drar många paralleller till argument som den sociokulturella integrationen står för. Främst handlar det om värdlandets nivå för acceptering av livsstil och seder hos den etniska gruppen, som i detta fallet är romer. Konstanta förflyttningar gör den ännu svårare för romer att kunna delta i sociala aktiviteter med icke-romer och lära sig språket för att underlätta deras delaktighet på arbetsmarknaden. Men vikten av att värdlandets mottagande är avgörande för romernas möjlighet till att kunna bli integrerade i samhället hävdar den sociokulturella integrationen. Assimilation tas upp som en annan aspekt av integration där nykomlingar ska uppmuntras till att delta i politiken, lära sig värdlandets språk och lära sig värdlandets seder. Detta kommer att göra nykomlingarna till bättre medborgare, men assimilation kan innebära att den etniska minoriteten tvingas offra sina traditioner och kulturella identitet. EU hävdar utifrån ett sociokulturellt perspektiv att problemet ligger hos majoritetsbefolkningens inställning, inte hos romerna själva. Assimilation förespråkas inte av EU utan minoriteten ska accepteras fullt ut oavsett ursprung och etnicitet.

5.1.3 Vad är problemet representerat för att vara i policyn utifrån politisk och rättslig integration?

Otillräckliga politiska åtgärder från medlemsstaterna

Utifrån politisk och rättslig integration menar Kommissionen att medlemsstaternas otillräckliga åtgärder och initiativ är det huvudsakliga problemet för integrationen. Hanteringen och användningen av finansiella medel från EU är viktig eftersom ekonomiskt stöd skapar förutsättningarna för att kunna förbättra romernas situation. Ett exempel är finansiella instrument genom EU:s strukturfonder där problemet inte ligger i tillgängligheten till medel för att stödja

⁶⁹ European Union. (2012), s.17.

politik och program menar Kommissionen, utan snarare att det finns hinder där medlemsstater inte kan använda medel till åtgärder inriktade på integrering av romer. Hinder kan vara brister i planering och programmering samt administrativ börda. Medlemsstaterna måste koncentrera sina insatser på att möta de utmaningar som de står inför genom att effektivisera politiken i termer av både innehåll och process.⁷⁰

I KOM 2012 uttrycker Kommissionen sin problemframställning av medlemsstaternas bristfälliga engagemang i politisk och rättslig integration där det tydligt framgår vad staterna behöver åtgärda:

”However, much more needs to be done at national level. Socio-economic inclusion of Roma remains first and foremost the responsibility of the Member States and they will need stronger efforts to live up to their responsibilities, by adopting more concrete measures, explicit targets for measurable deliverables, clearly earmarked funding at national level and a sound national monitoring and evaluation system.”⁷¹

”The Member States have the primary responsibility and the competences to change the situation of marginalised populations, so action to support Roma lies first and foremost in their hands. To support them in addressing this situation, the EU has made available a wide range of legal, policy and financial instruments.”⁷²

”Most Member States failed to explain how they see cooperation with regional and local authorities on the one hand, civil society as well as Roma communities on the other, in the implementation and monitoring of their policies. Member States need to take more efforts to meaningfully involve both the regional and local authorities and civil society at all stages of the national strategies.”⁷³

⁷⁰ KOM. (2012). 226, s.6.

⁷¹ KOM. (2012). 226, s.16.

⁷² KOM. (2012). 226, s.2.

⁷³ KOM. (2012). 226, s.12.

Problemrepresentationen om otillräckliga politiska åtgärder från medlemsstaterna handlar i första hand om att implementera riktlinjer och taktiker för hur romernas situation ska kunna förbättras i medlemsstaterna. Initiativen ska ske på nationell och lokal nivå som styrs av värdlandets politiska värdegrund och styre där det krävs politiskt engagemang, vilket den politiska och rättsliga integrationen förespråkar på olika sätt. Införandet av rättigheter och rådgivande organ är centrala tillvägagångssätt för att kunna uppnå en fulländad integration. Eftersom etniska minoriteter anses vara andraklassmedborgare av regeringen och objekt för rasism är den politiska integrationen avgörande i att stärkas etniska minoriteters möjligheter till att påverka.

5.2 Analysfråga 2

5.2.1 Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet" enligt strukturell integration?

Segregerade skolor bidrar till låg utbildningsnivå

Den romska befolkningens utbildningsnivå är lägre än resten av EU:s befolkning men situationen varierar mellan medlemsstaterna.⁷⁴ Romska barn tenderar till att vara överrepresenterade i specialundervisning och segregerade skolor är en stor utmaning där det inte finns några enkla eller entydiga lösningar.⁷⁵ Det är välkänt, enligt Kommissionen, att barn som missar, börjar sent eller lämnar skolan för tidigt står inför språksvårigheter och utanförskap. Resultat blir att möjligheter till studier på universitet eller arbete minskar drastiskt.⁷⁶

Ett citat som beskriver konsekvenserna av segregationen av romska barn i skolan:

"School segregations remains the major problem in many rural areas, with cases of special Roma schools and of de facto Roma schools. Segregation is related to the physical distance, and entails in many cases the existence of schools with poor infrastructure, limited resources, sometime closing down in winter time in places affected by extreme weather conditions".⁷⁷

⁷⁴ KOM. (2011). 173, s.5.

⁷⁵ KOM. (2014). 209, s.3.

⁷⁶ KOM. (2011). 173, s.5.

⁷⁷ European Union. (2012), s.39.

Segregerade skolor är en förutsättning som stödjer problempresentationen om att romer utgör en ekonomisk förlust och börda för samhället. Förutom att segregationen bidrar till romska barns utanförskap, kan det bidra till att barnen inte får en fullständig skolgång p.g.a. lokalernas miljö och organisation. Placering av romska barn i skolor med otillräckliga resurser leder till exkludering från andra barn. Kommissionen påpekar att romernas utbildningssituation främst handlar om att försäkra alla romska barns tillgång till utbildning och inte utsättas för diskriminering eller segregation oavsett om de är bofasta eller ej. Medlemsstater bör försäkra att barnen slutför grundskolan.⁷⁸ Om skolväsendet fortsätter att ignorera romska barns specifika behov som är avgörande för att de ska kunna klara av skolgången, kommer välfärdsstaten vara tvungen att bidra med ekonomiska resurser.

I KOM 2014 förklarar Kommissionen att för att nå betydande framsteg inom utbildningsområdet hos romer bör allmänna utbildningssystem bli mer inkluderande och skräddarsydda för romska elevers behov. Tjeckien, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Grekland nämns som exempel där det behövs åtgärder för att skapa ett utbildningssystem med kvalitet, tillgänglighet och inkludering.⁷⁹ Utan grundskoleutbildning ökar risken för arbetslöshet och minskar möjligheten att bidra till samhällets välfärd. Segregerade skolor bidrar till deras utanförskap snarare än att göra dem delaktiga i det nationella utbildningssystemet.

Koncentration av romer till specifika bostadsområden

Etnisk koncentration i bostadsområden nämns som ett vanligt fenomen som skapar skillnader mellan romer och icke-romer, vilket stödjer problemrepresentationen om att de är en ekonomisk börda eftersom de tvingas ta emot socialbidrag eller behöver subventionerade bostäder för att inte bli hemlösa. Citaten nedan belyser hur etnisk koncentration kan se ut och vad det har för påverkan på integrationen:

"In some urban centres, Roma are dispersed in various (working- or lower-middle class) areas, and within certain neighbourhoods the percentage of Roma is not very high and they are

⁷⁸ KOM. (2011). 173, s. 5-6.

⁷⁹ KOM. (2014). 209, s.3.

distributed in different streets and housing blocks. In other cases, the percentage of the Roma in the neighbourhoods tends to be higher or they are mainly concentrated in some streets or living mostly together in the same blocks of flats. The degree of concentration/dispersion inside the neighbourhood directly influences the opportunities for Roma integration. In fact, higher concentration usually renders integration more difficult while physical distribution facilitates it significantly. ”⁸⁰

”Neighbourhoods with a high concentration of Roma are perceived as the symbol of all urban ills (violence and insecurity, trafficking, drug abuse etc.) As a consequence, these areas offer little attractiveness for business and their inhabitants thereby do not benefit from investments by private supplies (for example, grocery shops) for the provision of goods and services nor working opportunities. ”⁸¹

Att koncentrera romer till samma bostadsområden ökar marginaliseringen och begränsar bostadsvillkoren genom att de distanseras från resten av befolkningen. Segregering stärker känslan av ett ”vi och dem” där romerna inte får ta del av samma bostadsvillkor som majoritetsbefolkningen. Hög koncentration av romer i bostadsområden minskar möjligheten till arbete eftersom de oftast förknippas med osäkerhet, risk, instabilitet och våld. De romska bostadsområdena associeras med hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och kriminalitet – tre faktorer som bidrar till att romer framställs som en folkgrupp som endast skapar problem och orolighet. De tre faktorerna gör romer allt mer beroende av samhällets resurser eftersom deras socioekonomiska situation gör de omöjligt för dem att kunna överleva. För att få en bostad ställs det krav på individen t.ex. en inkomst från sysselsättning. Men eftersom många romer är arbetslösa tvingas de ta hjälp av myndigheter för att få ekonomiska medel som ökar deras chanser till att få en bostad. Om romer istället väljer att försörja sig genom kriminella handlingarna måste staten lägga ännu mer resurser på att bekämpa kriminaliteten. Med andra ord, koncentrationen av romer till specifika bostadsområden leder till flera scenarion som i slutändan kommer att framställa romers exkludering som en ekonomisk börda och förlust för

⁸⁰ European Union. (2012), s.9.

⁸¹ European Union. (2012), s.11.

samhället.

Hög arbetslöshet hos romer

Empirisk data och undersökningar visar att det finns en märkbar klyfta i sysselsättningsgrad mellan romer och resten av befolkningen. Världsbanken gjorde en studie år 2010 med slutsatsen att en fullständig integration av romer på arbetsmarknaden skulle ge ekonomiska fördelar till ett värde av 0,5 miljarder euro årligen. Om fler romer skulle komma in på arbetsmarknaden skulle det öka den ekonomiska produktiviteten, minska statliga utgifter för social vård och öka intäkter från inkomstskatter.⁸² Den svarta arbetsmarknaden erbjuder möjligheter för romer utan utbildning och arbetslivserfarenheter att kunna försörja sig och lämna fattigdomen. Citat nedan beskriver många romska kvinnors arbetssituation:

”Romani women are in many instances the primary breadwinner in a family, often working at three or four jobs in the ”gray” economy in order to support families. Some such activities include door-to-door selling, domestic work, making traditional handicrafts and agricultural work. Exclusion from the formal labour market is particularly widespread in places such as the Czech Republic where an exclusionary citizenship law continues to have negative effects on the ability of Roma to fully participate in society. Women working primarily in the gray economy are very frequently excluded from a range of protections such as maternity benefits, pensions and medical leave, and they are very vulnerable to exploitation.”⁸³

Det faktum att romska kvinnor inte får ta del av dessa rättigheter p.g.a. att de exkluderas från arbetsmarknaden förvärrar deras situation ytterligare. Kommissionen konstaterar i rapporten European Union 2010 att romer har försökt att förhindra arbetslösheten och fattigdomen genom tillfällig arbetskraftsmigration till t.ex. Västeuropa.⁸⁴ Antagandet om hög arbetslöshet hos romer stödjer problemrepresentationen att romer utgör en ekonomisk börda och förlust eftersom arbetslivet är av stor betydelse för att kunna ta del av landets välfärdstjänster såsom sjukvård och

⁸² KOM. (2011). 173, s.3.

⁸³ European Communities. (2004), s.33.

⁸⁴ European Union. (2010), s. 9.

skolgång. Om arbetslösheten hade minskat hos den romska befolkningen hade landet haft möjlighet att öka sin produktivitet och i sin tur även den ekonomiska tillväxten. Utnyttjandet av välfärdssystemet p.g.a. en ökad arbetslöshet påverkar romernas rättigheter till lika socioekonomisk status negativt eftersom de drar nytta av skattemedel från majoritetsbefolkningen utan att själva bidra tillbaka.

5.2.2 Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet" enligt sociokulturell integration?

Brist på kunskap om romers kultur och livsstil

Problemrepresentationen om bristande acceptans av romer som etnisk minoritet stöds av antagandet att det finns en brist på kunskap om romers kultur och livsstil, som bidrar till att romer inte accepteras av icke-romer. Nedan är ett citat från KOM 2011 där Kommissionen diskuterar romska barns utbildning med koppling till sociokulturell integration:

*"There is as need to strengthen links with communities through cultur/school mediators, churches, religious associations or communitites and through active participation of the partners of Romal, to improve the intercultural competences of teachers, to reduce segregation and to ensure compliance with the duty to primary schoool attendance. Mediators can inform and advise parents on the workings of the local education systems, and help to ensure that children make the transition between each stage of their school career."*⁸⁵

I citatet beskrivs två förklaringar till vad som ligger bakom problemrepresentationen. Å ena sidan att det är lärarnas okunskap som bidrar till att romska barn segregeras och diskrimineras i skolan och därför behöver de en större inblick i den romska kulturen. Å andra sidan är det romska föräldrar som måste förstå hur det lokala utbildningssystemet fungerar för att anpassa sin livsstil, då många romer lever en nomadisk livsstil. Förslaget skapar en bild av att romska barn och föräldrar behöver särskild undervisning för att klara av att anpassa sig till skolsystemet och klara av skolgången, det är en form av särbehandling. Men samtidigt har lärarna inte tillräckligt

⁸⁵ KOM. (2011). 173, s.5.

med interkulturell kompetens om romer. Det finns en stor avsaknad av interkulturell kompetens inom bl.a. utbildningsväsendet som är avgörande för huruvida romer inkluderas med resten av befolkningen. Att isolera romer från icke-romer försvårar utvecklingen av sociala kontakter mellan parterna och gör det även svårare för romer att bli accepterade av värdlandet – vilket hör tydligt ihop med sociokulturella dimensionens resonemang.

Kommissionen poängterar att ett sätt för att kunna öka kunskapen om romers kultur och livsstil är genom utbildning där skolväsendet ska tillhandhålla kulturell utbildning om romer som innefattar det romska språket, romsk historia och romsk kultur. Utbildningen ska föras både till romer och icke-romer och på så sätt överkomma sociala barriärer mellan romer och majoritetsbefolkningen.⁸⁶ Initiativ som de flesta medlemsstater har tagit är att öka medvetenheten om romsk kultur och historia genom t.ex. organiserade aktiviteter för att hylla minnet av romska förintelsen.⁸⁷

5.2.3 Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet" enligt politisk samt rättslig integration?

Bristfälligt genomförande leder till diskriminering

Kommissionen använder begreppet diskriminering genomgående i deras strategier och rapporter. Diskriminering gentemot romer förekommer inom de fyra områden som Kommissionen identifierar som viktiga för integration av romer: utbildning, sysselsättning, hälsa- och sjukvård samt bostäder. Utbredda negativa attityder gentemot romer, antiziganism och stigmatisering har enligt Kommissionen identifierats som centrala hinder för lyckad implementering av åtgärder för att förbättra integrationen.⁸⁸ För att bekämpa diskriminering måste lagstiftningen kombineras med politiska och finansiella åtgärder. Inom området sysselsättning begränsas romernas möjligheter till arbetsmarknaden genom direkt och indirekt diskriminering.⁸⁹ Kampen mot diskriminering och rasism måste varje enskild medlemsstat ta ansvar för och basera den på en

⁸⁶ European communities. (2004), s.21

⁸⁷ KOM. (2014). 209, s.9.

⁸⁸ European Union. (2010), s.9.

⁸⁹ KOM. (2014). 209, s.5.

fullständig överenskommelse med EU och nationell lagstiftning.⁹⁰

EU:s direktiv ”Race Equality Directive 2000” förbjuder både direkt och indirekt diskriminering och betraktar trakasserier som en form av diskriminering. Direktivet ger skydd mot diskriminering p.g.a. ras eller etniskt ursprung för alla i EU inom utbildning, sysselsättning, socialt skydd etc.⁹¹ Trots att direktivet antogs år 2000 är diskriminering av romer fortfarande utbredd. Kommissionen hävdar att diskriminering mot romer handlar i första hand om genomförandet och inte p.g.a. luckor i lagstiftningen.⁹² Varje medlemsstat har ett ansvar för hur lagstiftningen mot diskriminering implementeras. Antagandet om bristfälligt genomförande leder till diskriminering stödjer problempresentationen om otillräckliga politiska åtgärder från medlemsstaterna. Den politiska och rättsliga dimensionen av integration betonar att etniska minoriteter ses som objekt för diskriminering och rasism där det kan dras många paralleller till romernas situation eftersom de utsätts både för indirekt och direkt diskriminering i olika former. Som tidigare nämnt anses anti-diskrimineringslagstiftning vara ett sätt att förbättra den politiska och rättsliga integrationen vilket EU har gjort delvis genom skapandet av direktivet om diskriminering. Men eftersom medlemsstaterna väljer hur de vill arbeta med det blir resultatet varierande. Med andra ord är det upp till medlemsstaterna att ta sig an direktivet och implementera det i nationell lagstiftning.

Uteslutning av romskt deltagande i offentliga beslut och policys

Kommissionen förklarar att uteslutning av romers deltagande i offentliga beslut och policys är en förutsättning som stödjer problemrepresentationen om att medlemsstaterna har otillräckliga politiska åtgärder för romers integration. Den romska befolkningens deltagande i beslutsfattande processer är begränsad och gör det svårt för deras röst att bli hörd på den politiska nivån. Kommissionen vill att romers effektiva deltagande borde säkerställas i ett tidigare skede av politisk bildning, design av program, genomförande och utvärdering. Aktörer som är involverade både i att genomföra och utvecklas projekt och politik har vid flera tillfällen påpekat att romers

⁹⁰ KOM. (2012). 226, s.13.

⁹¹ European Union. (2012), s.49.

⁹² European Union. (2012), s.9.

engagemang på alla stadier är avgörande för initiativens verkliga effekter och hållbarhet.⁹³

Kommissionen drar slutsatsen att ett effektivt deltagande av romer i offentliga angelägenheter i allmänhet samt utformningen och genomförandet av politiken för integration av romer är en grundläggande princip som erkänns av EU och medlemsstaterna. En annan aspekt som tas upp är den politiska representationen av romer som varierar mellan EU:s medlemsstater. Romer i Västeuropa representeras inte som politiska personer (med några få undantag) medan i centrala och sydöstra Europa kan romska företrädare hittas på lokal, regional och nationell nivå. Dessa romska företrädare kan finnas antingen i oberoende romska partier, i nationella politiska partier eller som ledamöter. Romernas politiska representation i varje land ligger fortfarande lågt i förhållande till romernas relativa andel av befolkningen. Romska politiska partier i de länder som nyligen anslutit sig till EU (Rumänien och Bulgarien) har haft en liten framgång och en begränsad delaktighet i den nationella politiken. Romer som vill vara med i politiken måste gå via de allmänna partierna. Det enda tillvägagångssättet som har försäkrat romernas politiska representation är de platser som är speciellt tilldelade för dem.⁹⁴

Resultatet av den låga nivån av romernas politiska representation blir att romer bara har en rådgivande roll för att bestämma politik som påverkar dem, och ingen aktiv roll i det faktiska beslutsfattandet.⁹⁵ Civilsamhället och särskilt romska organisationer bör inte ses som passiva mottagare av förändring men bör uppmanas till att spela en aktiv roll i att generera förändring. Romska organisationer måste spela en avgörande roll i att få med romer och bygga upp tillit mellan majoriteter och minoriteter.⁹⁶

Brist på handlingar inom den romska befolkningen

Kommissionen anser att brist på personliga handlingar bland den romska befolkningen har varit en förutsättning för att problem har uppstått i deras integrationsprocess. Tillgången till personliga handlingar är en fråga som medlemsstaterna kan påverka på nationell nivå och därför stödjer

⁹³ European Communities. (2004), s.47.

⁹⁴ European Union. (2010), s.22.

⁹⁵ European Union. (2010), s.23.

⁹⁶ KOM. (2012). 226, s.17.

förutsättningen problempresentationen om medlemsstaterna otillräckliga politiska åtgärder för romernas integration. För att romer ska kunna få likvärdiga grundläggande rättigheter och tillgång till tjänster behövs personliga handlingar såsom födelsebevis, identitetshandlingar, lokalt uppehållstillstånd, äktenskapsintyg, pass etc. Dessa handlingar är ingen självklarhet och många romer har inte de dokument som krävs. Avsaknaden av handlingar kan innebära att romer inte får tillgång till sociala tjänster men också i vissa fall statslöshet d.v.s. att personen inte har medborgarskap i något land. Kommissionen anser att medlemsstaternas regeringar bör utföra diskrimineringskydd för sina medborgarskapsförvaranden för att säkerställa att de uppfyller både EU:s principer om icke-diskriminering och omfattas av internationella konventioner om behandling av tillfälligt och permanent boende.⁹⁷

Citat nedan från rapporten European Communities 2004 belyser problematiken som finns i medlemsstater med personliga handlingar, där romer ofta diskrimineras vilket begränsar deras chans till att kunna få hjälp från staten. Men eftersom diskriminering oftast inte erkänns officiellt hamnar många romer utanför systemet:

”Social protection systems across Europe often allow Romani individuals to slip through the safety net, either deliberately or through neglect. There is evidence that discriminatory measures are applied to Romani applicants for social welfare support.”⁹⁸

Politisk och rättslig integration fokuserar på etniska minoriteters rättigheter samt deras politiska delaktighet i samhället där de får samma förutsättningar som resten av befolkningen. För att kunna få likvärdiga grundläggande rättigheter inom EU och få tillgång till tjänster krävs personliga handlingar. Dimensionen förespråkar rättsliga åtgärder för att garantera lika villkor för alla medborgare oavsett etniskt ursprung. Romers brist på handlingar hamnar under dimensionen politisk och rättslig integration eftersom det påverkar deras rättigheter och bekämpning av utanförskap. Men för att kunna garantera politisk och rättslig integration för romer krävs insatser från medlemsstaterna som i många fall är otillräckliga.

⁹⁷ European Communities. (2004), s.33.

⁹⁸ European Communities. (2004), s.3.

Begränsad tillgång till bostäder för romer

Bostadsinsatserna för romer har ofta varit de svagaste länkarna i de nationella strategierna för integration. Mellan 72 % till 100 % av hushåll inom EU är anslutna till det kommunala vatten och avloppssystemet. Men för romer är situationen betydligt sämre. Deras usla bostadsförhållanden innebär otillräcklig tillgång till vatten, el och gas där romer som inte är bofasta har ofta svårt att hitta platser med tillgång till vatten.⁹⁹ Brist på framsteg inom bostadsområdet beror främst på gråzoner i legalisering av befintliga bostads- och husvagnsplatser, misslyckandet i att etablera en dialog med både lokala samhällen och romska samhällen, brist på offentliga nationella medel och lågt utnyttjande av tillgängliga EU-medel trots Kommissionens vägledning och behovet av att vidareutveckla den subventionerade bostadssektorn i flera medlemsstater.¹⁰⁰

Kommissionen anser därför att medlemsstater bör främja icke-diskriminerade tillgång till bostad, inklusive subventionerade bostäder. Medlemsstaterna, enligt Kommissionen, bör ta itu med icke-bosatta romers behov genom att erbjuda tillgång till lämpliga rastplatser. Medlemsstaterna bör ingripa med målinriktade program där regionala och lokala myndigheter involveras.¹⁰¹ Problemet med subventionerade bostäder är att i storstäder händer det ofta att romer som ansöker om subventionerad bostad inte får det eller att de endast får det om kommunen har ett speciellt program för bostäder riktade till romer.¹⁰²

Kommissionen beskriver i materialet att romernas boendesituation kännetecknas oftast av gettoisering med svag infrastruktur och få tjänster, segregering från andra bosättningar, hög grad av sjukdomar och vräkning från bostäder. Tillhandhållandet av bostäder för romer är i de flesta fall obefintlig eller otillräcklig.¹⁰³ Den begränsade tillgången till bostäder för romer är en förutsättning som stödjer problemrepresentationen om medlemsstaters otillräckliga politiska

⁹⁹ KOM. (2011). 173, s.7.

¹⁰⁰ KOM. (2014). 209, s.8.

¹⁰¹ KOM. (2011). 173, s.7.

¹⁰² European communities. (2004), s.26.

¹⁰³ European communities. (2004), s.2.

åtgärder. Varje enskild medlemsstat ska anpassa och modernisera sina nationella regelverk för att möjliggöra bostadsalternativ för romer. Men lagstiftningen i flera medlemsstater gör det svårare för romer att få subventionerade bostäder, som i många fall är deras enda alternativ för att inte riskera att bli hemlösa.

6. Analys

Med hjälp av mina resultat kommer jag nu att diskutera mina frågeställningar i förhållande till tidigare forskning och presentera mitt fullständiga analyschema. I mitt analyschema har jag placerat de problem och antaganden/förutsättningar som redovisats i resultatet för att tydliggöra vad de tre dimensionerna anser vara problemet och vilka antaganden eller förutsättningar som stödjer de representerade problemen:

| | 1. Strukturell integration | 2. Sociokulturell integration | 3. Politisk och rättslig integration |
|--|--|---|---|
| 1. Vad är "problemet" representerat för att vara i en särskild policy eller policyförslag? | Exkludering av romer utgör en ekonomisk förlust och börda för samhället | Bristande acceptans av romer som etnisk minoritet | Otillräckliga politiska åtgärder från medlemsstaterna |
| 2. Vilka förutsättningar eller antaganden stödjer denna representation av "problemet"? | Segregerade skolor bidrar till låg utbildningsnivå Koncentration av romer till specifika bostadsområden Hög arbetslöshet hos romer | Brist på kunskap om romers kultur och livsstil | Bristfälligt genomförande leder till diskriminering Uteslutning av romskt deltagande i offentliga beslut och policys Brist på handlingar inom den romska befolkningen Begränsad tillgång till bostäder för romer |

Utifrån mitt analyschema kan jag konstatera att den tredje dimensionen, politisk och rättslig integration, har uppmärksammats mest i EU:s policys och strategier och den andra dimensionen, sociokulturell integration, har uppmärksammats minst. Den politiska och rättsliga integrationen har flest bakomliggande antaganden som stödjer det representerade problemet - otillräckliga politiska åtgärder från medlemsstaterna.

Den strukturella integrationen belyser socioekonomiska aspekter där sysselsättningsgrad, utbildning och bostäder är viktiga delar. De tre faktorerna förklarar varför romerna anses vara en ekonomisk börda/förlust för samhället som bottnar i att de inte bidrar till värdlandets ekonomi och sociala välfärd. Romer framställs som en belastning genom att utnyttja tjänster som de egentligen inte har rätt till t.ex. socialbidrag. Den låga utbildningsnivån, höga arbetslösheten och etniska koncentrationen i bostadsområden är bakomliggande förutsättningar som gör dem tvungna till att utnyttja välfärden och få ekonomiskt stöd från staten. Om utbildningsnivån hade ökat, arbetslösheten hade minskat samt bostadsområden hade blandat hushåll med romer och icke-romer hade romernas beroende av värdlandets resurser minskat. Det hade kunnat resultera i en förändring av representationen av romer som en ekonomisk börda/förlust för samhället, till att istället ses som en tillgång till det nationella välfärdssystemet.

Den sociokulturella integrationen lyfter fram sociala och kulturella aspekter där graden av acceptans mot minoriteter är avgörande för romernas integrationsmöjligheter. En förutsättning för att romer ska accepteras av majoritetsbefolkningen är att öka medvetenheten om romers livsstil och kultur. Eftersom många romer fortfarande lever enligt nomadiska traditioner blir det svårare för dem att anpassa sig till samhällets strukturer och interagera med icke-romer. Om kunskapen om romers kulturella arv ökar finns det större chans att minska de negativa attityderna och i sin tur öka acceptansen av romer som etnisk minoritet.

Den politiska och rättsliga integrationen fokuserar på juridiska åtgärder och grundläggande rättigheter. Medlemsstaternas insatser och engagemang är avgörande vilket diskuteras genomgående i Kommissionens strategier och policys där varje land bär ansvaret för sin egen romska befolkning. Genom medlemsstaternas nationella initiativ och åtgärder kan romernas

marginalisering och utanförskap minskas dramatiskt poängterar Kommissionen. Uteslutning av romskt deltagande i policys, bristfälligt genomförande, avsaknaden av personliga handlingar och begränsad tillgång till bostäder är förutsättningar som tyder på att problemet inte ligger i första hand hos romerna själva. Majoritetsbefolkningen och medlemsstaten är de två huvudsakliga aktörerna som bidrar till att romer bibehåller sin underordnade ställning i samhället.

I förhållande till tidigare forskning har min studie uppdagat nya konstruktioner av romers integration som ett problem. I Baranys¹⁰⁴ forskning är förklaringen till romernas utanförskap deras kultur och traditioner som anses vara annorlunda gentemot resten av befolkningen. Men i mitt resultat utifrån den sociokulturella dimensionen är det representerade problemet att romer inte accepteras som etnisk minoritet med förutsättningen att det råder brist på kunskap om deras kultur och historia. Med andra ord är inte problemet romernas avvikande kultur utan det är snarare hur resten av befolkning accepterar och är villiga att lära sig mer om den romska kulturen. I Baranys¹⁰⁵ resonemang läggs skulden på romerna själva med deras avvikande kultur medan Kommissionen i sina resonemang lägger knappt någon skuld på romerna utan det är främst icke-romer som bidragit till att romernas marginalisering har kvarstått. Barany menar att romernas kulturella arv, utseende, värderingar och beteende anses vara de främsta orsakerna till varför romerna har blivit utsatta för förtryck, utanförskap och diskriminering, vilket Cederberg håller med om.¹⁰⁶ I tidigare studier, från de två nämnda forskarna, är den sociokulturella dimensionen dominerande och sociala faktorer framställs som de mest betydelsefulla för romernas integration. Det som förminskas är den politiska och rättsliga integrationen samt hur den nationella nivån kan påverka romernas integration, vilket Kommissionen tar upp gång på gång i sina policys.

Under 1990-talet framställdes romer som syndabockar för existerande nationella problem i samband med att flera populistiska partier växte fram i Östeuropa förklarar Cederberg.¹⁰⁷ I mitt resultat har Kommissionen framställt romer som offer snarare än syndabockar, det har skett ett

¹⁰⁴ Barany, Z. (2002), s.2.

¹⁰⁵ Barany, Z. (2002), s.2.

¹⁰⁶ Cederberg, I. (2004), s.12.

¹⁰⁷ Cederberg, I. (1998), s.14–16.

skifte från att ha lagt all skuld på romerna till att istället lägga skulden på den nationella nivån och hur varje medlemsstat väljer att hantera frågan om integration av romer. McGarry¹⁰⁸ förklarar att representationer konstrueras och upprätthålls av personer i institutionella sammanhang däribland EU som har en stor inverkan på hur omvärldens uppfattar romer. Han påpekar vikten av att inte se samtliga romer som en och samma enhet som tänker, agerar och känner på samma sätt. När Kommissionen beskriver romer i sina policys tas viss hänsyn till att romernas situation ser väldigt olika ut p.g.a. att varje medlemsstat har varierande förutsättningar gällande ekonomi och politik. Men samtidigt beskrivs romer för det mesta som en samlad enhet som står inför gemensamma utmaningar där mycket fokus läggs på medlemsstaternas nationella situation i form av lagstiftning, arbetsmarknad, utbildningssystem osv. och hur det kan påverka romernas integrationsprocess.

Representation för och representation av är två begrepp som McGarry¹⁰⁹ använder sig av för att beskriva hur man kan se på olika representationer. Utifrån mitt resultat är det i första hand representationer av romer som presenteras. Romernas förmåga att kunna uttala sig, ställa krav och kontrollera representationerna av sig själva diskuteras företrädesvis när det gäller den politiska integrationen. Bristfälligt genomförande, begränsad tillgång till bostäder, brist på personliga handlingar och uteslutning i politiska beslut är exempel på förutsättningar som gör det svårare för romer att kunna uttala sig och ställa krav på vad de har för rättigheter. McGarry¹¹⁰ drar slutsatser om att majoritetsbefolkningen har skapat framställningen av romer som ett problem baserat på olikheter mellan romer och icke-romer. Romer är en folkgrupp som resten av befolkningen kan lägga skulden på och uttrycka sin vrede. Den sociokulturella och strukturella integrationen innehåller främst representationer för romer eftersom de bidrar till att forma den romska identiteten genom att förknippa romer med låg utbildningsnivå, hög arbetslöshet, bristande acceptans, ekonomiska börda/förlust etc. Representationerna skapar en bild av vad den romska identiteten är och påverkar i sin tur hur omvärlden ser på romer som etnisk minoritet.

¹⁰⁸ McGarry, A. (2014), s.757–758

¹⁰⁹ McGarry, A. (2014), s.757.

¹¹⁰ McGarry, A. (2014), s.761.

Cederberg¹¹¹ hävdar att i samband med kommunismens kollaps år 1989 försämrades romernas levnadsvillkor som resulterade i hög arbetslöshet och socialbidrag, som stämmer väl överens med strukturell integration. Romer var en av de minoriteter som drabbades hårdast av övergången från industri till tjänstebaserad ekonomi. Men det som tidigare forskning inte har tagit fasta på är att trots att många romer är arbetslösa och saknar utbildning fortsätter medlemsstater att skapa barriärer för romers integration. T.ex. genom segregerade skolor och koncentration av romer i bostadsområden leder till att romer konstrueras som en belastning genom att de utgör en ekonomisk påfrestning för samhället. Kommunismens fall är nödvändigtvis inte den enda förklaringen till varför romerna behandlas och representeras som en börda för den nationella ekonomin. Det finns en anledning till varför romernas situation inte förbättras, och det menar Kommissionen handlar främst om att medlemsstaternas politiska åtgärder inte är tillräckliga.

7. Slutdiskussion

Ambitionen med uppsatsen har varit att besvara mina frågeställningar och se hur EU konstruerar romers integration som ett problem inom EU:s medlemsstater. Genomförandet av studien har varit komplex eftersom kritisk diskursanalys innehåller tolkningar och abstrakta konstruktioner som kan vara svåra att applicera. Men trots detta har jag ändå lyckats applicera metoden på ett material som gör resultatet lätt att förstå och förklara på ett enkelt sätt. Språkets betydelse och representationer av romers integration har stor inverkan på hur romer som etnisk minoritet framställs. Det har varit en genomgående röd tråd i studien. Resultatet har gett en klarare bild av EU:s konstruktioner av romers integration som ett problem och vilka förutsättningar/antaganden som stödjer problemet, vilket knappt har berörts i tidigare forskning. Den lokala, nationella och europeiska nivån spelar en betydelsefull roll i genomförandet, utformandet och resultatet av åtgärder som kan göra skillnad för romernas livssituation. Allt mer ansvar läggs på den politiska nivån, framförallt på den nationella istället för att involvera romerna själva i formuleringen av åtgärder och diskussion av problem som måste lösas. Romernas politiska inflytande varierar beroende på minoritetens status i respektive land och därför är nationella insatser avgörande.

¹¹¹ Cederberg, I. (2004).

Alla tre dimensioner belyser problem med romernas integration som Kommissionen har presenteras i sina rapporter och strategier. Trots att dimensionernas representerade problem skiljer sig åt är den politiska och rättsliga integrationen dominerande.

Studiens avgränsning hade kunnat begränsas genom att välja endast en integrationsdimension alternativt ett område t.ex. utbildning. Fler exempel från olika medlemsstater och hur de har arbetat i den romska frågan hade gjort studien mer konkret, men samtidigt gjort studien mer omfattande och rörig vilket det inte fanns utrymme för. Förslag på vidare forskning inom romernas integration kan vara att studera huruvida medlemsstaterna väljer att implementera en nationell strategi för integration av romer. I min studie har det konstaterats att medlemsstaternas politiska åtgärder är otillräckliga, men hur många av medlemsstaterna väljer att integrera EU:s policys i nationell strategi och vad ger det för resultat? En kvantitativ komparativ studie mellan två eller flera medlemsstater i EU och indikatorer inom utbildning, hälsa, sysselsättning och bostäder under en begränsad tidsperiod är ett sätt för att undersöka romernas situation. Har de medlemsstater som valt att integrera EU:s policys lyckats förbättra romernas levnadsvillkor eller sker det en försämring? Romernas situation är kritisk och det finns stor potential för utveckling men det krävs mer efterforskning.

Under genomförandet av min studie har jag lärt mig hur viktigt det är att hitta trovärdigt material samt en passande metod som avgränsar resultatet och lyfter fram aspekter som kan vara viktiga för svaret på frågeställningarna. Med dessa komponenter blir studien intressant och unik för framtida forskning.

Referenslista

Böcker

Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest N.S.W: Pearson.

Barany, Z. (2002). *The East European Gypsies – regime change, marginality and ethnopolitics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bergström, G., & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys.* Lund: Studentlitteratur AB.

Bunescu, I. (2014). *Roma in Europe – The Politics of Collective Identity Formation.* Dorchester: Dorset Press.

Cederberg, I. (1998). *Världspolitikens dagsfrågor – Tusen år i Europa – om romerna /zigenarna.* Kalmar: KalmarSund Tryck.

Cederberg, I. (2004). *Världspolitikens dagsfrågor – Romerna i ett förändrat Europa.* Stockholm: Elanders Gotab.

Cederberg, I. (2010). *Född fördömd, romerna – ett europeiskt dilemma.* Stockholm: Leopard förlag.

Entzinger, H.B. (1996). Minderheden of medeburgers? Naar een nieuw integratie-paradigma. I H. Heern, P. Vogel and H. Werdmölder (Eds), *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek* (pp. 8–79). Amsterdam: Boom.

Glazer, N. (1997). *We are all Multiculturalists Now.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ringold, D., Orenstein, A. M., & Wilkens, E. (2005). *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.

Stewart, M. (2012). "Populism, Roma and the European politics and cultural difference", i Stewart, M (ed.) *The Gypsy Menace: Populism and the New Anti-Gypsy Politics* (pp. 3-23). London: Hurst.

Tawhida, A. (2011). *The Impact of EU Law on Minority Rights*. Portland: Hart Publishing

EU-dokument och policy

European Communities. (2004). *The situation of Roma in an Enlarged European Union*. Luxemburg: Office of Official Publications of the European Communities.

European Union. (2010). *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

European Union. (2012). *What works for Roma inclusion in the EU*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

KOM. (2010). 133, *The social and economic integration of the Roma in Europe*. Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0133&from=en>

KOM. (2011). 173, *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN>

KOM. (2012). 226, *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework*. Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0226&from=en>

KOM. (2014). 209, *Report on the implementation of the EU framework for National Roma Integration Strategies*. Tillgänglig:

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.pdf

FRA. (2007-2018). *Roma*. Hämtad 2018-10-30 från <https://fra.europa.eu/en/theme/roma>

Vetenskapliga artiklar

Junger-Tas, J. (2001). "Ethnic minorities, social integration and crime." *European Journal of Criminal Policy and Research*, 9: 5-29.

Kroon, A., Kluknavská, A., Vliegthart, R., & Boomgarden, H. (2016). "Victims or perpetrators? Explaining media framing of Roma across Europe." *European Journal of Communication*, 31(4): 375-392.

McGarry, A. (2011). "The dilemma of the European Union's Roma policy". *Critical Social Policy*, 32(1): 126-136.

McGarry, A. (2014). "Roma as a political identity: Exploring representations of Roma in Europe". *Ethnicities*, 14(6): 756-774.

Nationalencyklopedin [NE]. (2017). Integration. Tillgänglig:

<http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/integration>