

10 Slutsatser av kunskapsredovisningen

För första gången i Sverige görs en samlad kunskapsredovisning av svensk forskning om strukturell diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller religion inom sju samhällsområden; det politiska livet, massmedier, utbildningsväsendet, arbetsmarknaden och arbetslivet, boende, välfärd och rättsväsendet. Här redovisas även relevant forskning om strukturell diskriminering i andra länder samt forskning om könsdiskriminering i syfte att öka förståelsen för den svenska kunskapen och se gemensamma drag.

Att samla befintlig kunskap ger en överblick av kunskapsläget och genom att här dra slutsatser utifrån kunskap inom olika fält kan jag peka ut gemensamma och återkommande drag, men också skiljelinjer mellan de olika kunskapsområdena. Att lyfta fram och dra övergripande slutsatser av befintlig kunskap samt att peka ut de kunskapsluckor som finns, är en förutsättning för att formulera effektiva antidiskrimineringsåtgärder.

För slutsatser som dragits för respektive samhällsområde, se tidigare kapitel. För kunskapsluckor se nästa kapitel.

10.1 Vi och dom

Den första slutsatsen jag drar är att diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller religion i varierande grad kan drabba personer med utländsk bakgrund på alla sju redovisade samhällsområden och i flera (o)lika situationer.

Strukturell diskriminering skapar en systematisk över- och underordning mellan ("vita") svenskar och rasifierade människor, främst invandrare. Detta visar sig både i konkreta situationer som t.ex. vid rekrytering, men också generella livsvillkor; i samhällets organisering, t.ex. den etniska arbetsdelningen, i fördelningen av materiella resurser, tex. löneskillnader, i politiska resurser, tex.

exkludering från de politiska partierna samt i sociala resurser, t.ex. tillgång till de "rätta" nätverken.

Jag kan därför konstatera att det inte handlar om enskilda avgränsade situationer i ett i övrigt rättvist samhälle, utan att diskrimineringen sker med sådan systematik att den utgör ett förväntat utfall av samhällets normer. Jag finner att det därför (fortsatt) är relevant att tala om diskrimineringen som strukturell. Jag tror att frånvaron av ett strukturellt perspektiv - att enbart se diskriminering som avvikande isolerade händelser - är en starkt bidragande orsak till att frågans betydelse förnekats och att kraven på åtgärder länge avvisats och/eller förhalats.

Vad som utlöser diskriminering varierar från namn, brytning, utseende, klädsel, till mer generaliserande föreställningar om "invandrare" och att invandrare är annorlunda; har annan "kultur", utgör ett hot, saknar kompetens, inte passar in. Ett återkommande drag är att individer likställs och bemöts utifrån upplevd eller tillskriven etnisk tillhörighet, dvs. diskrimineringen avspeglar en oförmåga att se människor som enskilda individer.

Härigenom görs (oftast undermedvetet) "svenskar" som en tänkt motpol till "invandrare". Idén om "invandrare" symboliserar på detta sätt det som "svenskar" *inte* är. Genom att projicera negativa egenskaper på "invandrare" definieras en positiv "svensk" självbild. Forskare i andra länder har kallat denna process för othering, att göra "De Andra". Detta har i Sverige också kallats "förfrämmande".

Ett exempel på denna motpolslogik är rapporteringen om mäns våld mot kvinnor. Medierna ger en bild av att invandarmäns våld mot kvinnor beror på en kvinnoförtryckande kultur, medan svenska mäns våld mot kvinnor förklaras på individuell, psykologisk nivå. Dessa förklaringar stigmatiserar invandrare som kollektiv samtidigt som det döljer könsmaktsordningen i (majoritet)samhället.

I stor utsträckning saknas det kunskap om hur (uvida) strukturell diskriminering drabbar kvinnor och män olika. På vissa samhällsområden finns dock en del kunskap, vilka redovisas i respektive kapitel. Jag kan därför inte dra några övergripande slutsatser på basis av den redovisade kunskapen, men en rimlig slutsats är att (o)lika system av förtryck, dvs. den etniska maktordningen och könsmaktsordningen *samverkar och görs tillsammans*. En viktig uppgift för den framtida forskningen är därför att empiriskt under-

söka dessa samverkande maktdimensioner av över- och underordning på basis av kön, etnisk tillhörighet och även klass.

10.2 Etniska hierarkier

Förutom samhällets dikotoma¹ indelning av befolkningen i ”svenskar” och ”invandrare”, i ett tänkt ”Vi” och ”Dom”, finns det en tydlig etnisk hierarki. Man kan i forskningen se att utsattheten följer en hierarki eller en ”trappa”. Denna trappa återfinns i stereotyper i medierna och undervisningsmaterial, förtroendevalda och i politisk retorik, i löneskillnader, sysselsättning, ohälsa och boende. Den återfinns också i erfarenheter av diskriminering, såväl generellt som inom specifika områden och situationer. Hierarkin uttrycks också i attityder bland majoritetssamhällets individer och institutioner. De etniska hierarkierna inom de olika samhällsområdena förefaller vara synnerligen stabila även om det under vissa perioder kan observeras en del skillnader.

Denna hierarki överensstämmer förbluffande väl såväl med Carl von Linnés hierarkiska indelning av människor i fyra olika högt och lågt stående raser (från 1758), som den rasbiologiska vetenskapen/ideologin vilken officiellt övergavs efter andra världskriget. (kapitel 2.)

Jag drar därför slutsatsen att strukturell diskriminering är en del av den underliggande rasismen i samhället. Jag anser att det inte går att förstå strukturell diskriminering utan att samtidigt se kopplingen till rasistiska normer och föreställningar. Föreställningen att människors egenskaper och förmågor kan kopplas till kultur, etnicitet och ras – rasism – tycks vara den norm som möjliggör denna systematiska etniska åtskillnad och över- och underordning, dvs. en etnisk maktordning.

Statsvetaren Paula Rodrigo Blomqvist (2005) som i sin avhandling undersökt den svenska demokratin drar slutsatsen:

Även om Sverige aldrig har varit en kolonialmakt i egentlig mening så råder en etnisk baserad maktordning som tydligt påminner om den koloniala och har tydliga paralleller med forna tiders raslära (Ibid:24).

¹ Dikotomi betyder ömsesidigt uteslutande motsatspar, t.ex. plus-minus.

10.3 Privilegier

Genom att tillämpa ett maktperspektiv på ovanstående slutsatser ser jag att strukturell diskriminering leder till privilegier för majoritetsbefolkningen, vilket i sin tur leder till ett (åtminstone underförstått) intresse för privilegierade individer/grupper att behålla den rådande ordningen - ”status quo”.

Normer och beteenden kan därför inte betraktas som neutrala, då konsekvensen är att vissa drabbas negativt och andra påverkas positivt. Att utgå ifrån att strukturell diskriminering missgynnar invandrare, men inte påverkar majoritetsbefolkningen, är som att tro att det bara finns en sida på ett mynt.

[diskriminering] är det självklara utfallet av en strukturell ordning som ger vissa individer eller grupper företräde framför andra. (de los Reyes & Wingborg 2002:11).

10.4 Institutionella praktiker

Ett annat återkommande inslag är att samhällets institutioner ändrar sina regler och sin praxis i relation till vissa etniska grupper. Här kan man skilja på rutiner och regler som formellt särskiljer olika grupper, och när tolkningar av rutiner och regler görs olika för olika etniska grupper utifrån etablerade normer och handlingsmönster. Ett exempel är kravet på jämställdhetsarbete för statligt bidrag för organisationer bildade på etnisk grund (s.k. invandrarorganisationer), där det inte ställs motsvarande krav för att få statligt bidrag för föreningar på det sociala området eller för handikapporganisationer. Ett annat exempel är när lokalrösträtt finns för invandrare från EU samt Norge och Island på samma villkor som svenska medborgare, medan invandrare från andra delar av världen ska vänta i tre år eftersom de senare behöver tid för att lära sig förstå språket och den svenska kulturen (SOU 2000:106 s. 316-317).

Ett oroväckande inslag är bristen på rutiner för att motverka diskriminerande handlingar. När individer diskriminerar finns det institutioner som genom att inte vidta åtgärder därmed legitimerar handlingen. Exempel på detta finns i fackföreningars svårigheter i att driva diskrimineringsärenden. Det är lätt att därmed få intrycket att arbetsgivare som diskriminerar ofta gör det med fackets tysta acceptans. Ett annat exempel är att många myndigheter trots ett

flerårigt krav från regeringen, länge avstod från att skapa mångfaldsplaner. De senaste siffrorna visar att bara 63 procent har en plan (Statskontoret, 2004).

Ett annat inslag är tendensen hos politiker (från höger till vänster), tjänstemän, fackföreningar och arbetsgivare att bibehålla fokus på mer invanda och "trygga" frågor, t.ex. invandrades egenskaper eller åtgärder för att skapa arbete/sysselsättning, i stället för ett fokus på diskriminering, och därmed makthavarnas handlingar, som en nyckel för en hållbar arbetsmarknad där individen uppmuntras att tro på sin egen potential. Problemet med detta fokus är inte att arbete är oviktigt utan att avsaknaden av ett antidiskrimineringsperspektiv resulterar i ett upprätthållande av en segregerad och ojämlig arbetsmarknad.

10.5 Diskrimineringsspiralen

Flera av de refererade forskningsrapporterna och studierna pekar på att diskriminering inom en sektor av samhället förstärker diskrimineringen och samhällets över- och underordning inom andra sektorer. På individnivå yttrar sig denna "diskrimineringspiral" genom att enskilda människor riskerar att drabbas av diskriminering på flera olika samhällsarenor. Dessutom finns det anledning att tala om kedjeeffekter som uppstår när diskriminering inom en samhällsarena får effekter för människors möjligheter på andra samhällsarenor. Ett tydligt exempel på detta som återfinns i den redovisade forskningen är diskriminering på arbetsmarknaden som får effekter för boende och hela den ekonomiska situationen i ett hushåll, liksom konsekvenserna av detta för ojämlig tillgång till och behandling i utbildningssystemet, t.ex. mindre uppmärksamhet i skolan och i slutändan lägre betyg.

Här kan vi i forskningen också finna stöd för att de barn vars föräldrar har pressats ut i samhällets marginaler också själva placeras i en liknande position och man kan därför säga att, om inget görs, att dessa barn växer upp med en erfarenhet av utanförskap som kommer att präglade deras livsval i framtiden.

10.6 Det är alltid någon annans fel

Även på organisationsnivå finns det anledning att tala om en diskrimineringspiral. Inom flera samhällsområden tycks exkluderingen av invandrare inom olika institutioner och verksamheter vara en enskilt bidragande effekt till att institutioners och verksamheter innehåll präglas av ett etniskt majoritetsperspektiv. Detta får troligtvis långtgående konsekvenser för vilka man vänder sig till med sin verksamhet och hur man bedömer individers lämplighet och erfarenheter. Bilder i medierna av den ideale läsaren, i politiken av den ideale väljaren eller på restaurangen av den ideale kunden, tycks få en stor betydelse för diskriminerande normer och handlingsmönster. Dessa bilder används som utgångspunkt och något som försvaras med att det är "någon annan" som inte vill ha/klarar av "invandrare". Denna förflyttning av diskrimineringsbeslutet till någon annan innebär också att individer, institutioner och (andra) verksamheter svär sig fria från sitt eget ansvar.

10.7 Varför har vi inte förstått detta tidigare?

Jag drar slutsatsen att ett dominerande synsätt på frågan om integration och invandring har präglats av att urskilja och fokusera på "invandrare" och inte strukturer i det svenska samhället. Såväl forskning som politik har i stor utsträckning varit inriktade på att undersöka brister och "åtgärda" invandrare. Denna praktik vill jag beteckna "blaming the victim", dvs. att ställa de som drabbas av strukturell diskriminering till svars för sin situation. Denna praktik uttrycks t.ex. i en ensidig fokus på invandrare genom egenförsörjning, validering av utbildning, att problem i skolan beror på annorlunda kultur, att arbetslösa är passiva, i boendefrågor att "de" vill bo med sina landsmän eller att valdeltagande beror på bristande information.

Sverige präglas med andra ord (fortfarande) av ett utbrett förnekande. Som Torun Lindholm påpekar i *Likhet inför lagen* (Diesen, m.fl. 2005), har det i både Nordamerika och flera länder i Väst-europa konstaterats...

att många negativa föreställningar om olika minoritetsgrupper lever kvar och bevaras genom kulturell inläring, kognitiva processer och identitetsbaserade behov. Eftersom tolerans och fördomsfrihet för många i de här länderna är en viktig del av självbilden, vill man dock inte kännas vid sådana negativa föreställningar (Ibid:406).

Hon påpekar att dessa negativa attityder gentemot minoritetsgrupper kan uttryckas utan att skada självbilden...

som fördomsfri och rättvis bl.a. genom att systematiskt betona betydelsen av olika abstrakta värden och principer som alla råkar vara till nackdel för utgruppen [ung. "De Andra"].

Med tanke på Sveriges historia samt avsaknaden av en antidiskrimineringsrörelse, drar jag slutsatsen att det i Sverige finns starka förnekelsestendenser.

En konsekvens av förnekelsen är att forskare som kritiskt granskar majoritetssamhället och dess institutioner i stället för "invandrarna", inte tycks ha fått institutionella resurser att bedriva sitt arbete.

Trots detta finns det en ökande medvetenhet bland, forskare, politiker och praktiker om behovet av ett perspektivskifte.

Jag hävdar därmed att två av de uttalade huvudsyftena med utredningen; att sammanställa kunskapen för att få en mer heltäckande bild och behovet av att uppmärksamma regering och övriga (institutioner i) samhället på problemet, nu kan sägas vara uppfyllt. Vad som däremot står klart är att vi i framtiden *inte* kan hävda att det saknas kunskap (eller en översikt över kunskapen) som kan utgöra ett underlag för att initiera en antidiskrimineringspolitik och andra åtgärder. Samtidigt ser jag att det fortfarande finns viktiga luckor i kunskapen och att det främst saknas kunskap med andra utgångspunkter och metoder än de som hittills varit dominerande, vilket måste till för en fortsatt utveckling av effektiva åtgärder.

10.8 Den etniska maktordningen

Översikten visar att det svenska samhället är delat längs etniska linjer. Jag finner det därför relevant att tala om en etnisk maktordning i samhället. Med utgångspunkt i synen på könsmaktsordningen (kapitel 1) vill jag här ge utredningens definition av den etniska maktordningen.

Begreppet beskriver och förklarar att samhället är präglad av en ojämn fördelning av uppgifter, resurser och makt mellan "svenskar" och "invandrare" och att denna ojämlighet består, trots åtgärder. Den etniska maktordningen karaktäriseras av 1) att "svenskar" och "invandrare" hålls isär, och indelas enligt ett hierarkiskt mönster t.ex. den etniska uppdelningen på arbetsmarknaden och i dagligt tal, 2) att svens-

kar/svenskhet utgör normen och att svenskar är överordnade och ”invandrare” underordnade, vilket kan illustreras med att arbete som betraktas som ”invandrarjobb” får/har lägre status och ger sämre betalt, men också att ”svenskar” tjänar mer för samma arbete. Svenskar har också i allmänhet mer makt, frihet och inflytande i andra delar av samhället.

Den etniska maktordningen återskapar sig själv, bl.a. genom uppfostran, kultur och politisk ideologi, t.ex. genom att vad som betraktas som viktigt i politiken definieras utifrån svenskhet som norm.

10.9 Myter om diskriminering och rasism

När man beaktar den kunskap som finns på området och de slutsatser som vi har dragit av den, får man också insikt i hur diskriminering och rasism har diskuterats i olika sammanhang. Flera av dessa diskussioner har karaktäriserats av förskönande omskrivningar och i mina ögon – förnekande.

I Sverige har begreppet rasism länge likställts med extrema uttryck som nazism och apartheid. Fortfarande verkar denna snäva tolkning som beskriver rasism som en tydlig ideologi om absoluta biologiska raser och deras inbördes hierarki, ha ett visst förklaringsvärde. (Regeringens skr. 2000/2001:59, s. 87; Socialstyrelsen, 1999:75ff; Ds 1998:35, s 98-99; Ds 1996:74; Bonniers svenska ordbok, 2002; SAOL, 1998; Prismas svenska ordbok, 2003).

När stereotypa föreställningar och fördomar om invandrare diskuteras i Sverige, förklaras det ofta med nedärvda och därför naturliga psykologiska mekanismer som ”naturlig rädsla för det främmande” och ”främlingsfientlighet”. Ord som rasism och diskriminering anses vara för starka. I synnerhet representanter från svenska institutioner (politiker, tjänstemän, forskare, företrädare för arbetsgivare och fackföreningar) tycks ha svårt att ta orden i sin mun, både i förhållande till andra makthavare och särskilt om sig själva.

En annan vanlig syn är att integration är en generationsfråga och ett informationsproblem. Resonemang om att ”nästa generation växer ju upp med invandrarna, de blir ju vana” är inte ovanliga. Erfarenheter från andra länder och viktiga förändringar i Sverige, t.ex.

arbetarrörelsen och kvinnorörelsen, tyder på att tiden i sig inte löser problemen.

Det som är gemensamt med ovan ”myter” är att det saknas ett maktperspektiv och ett strukturellt perspektiv. Individuella handlingar har inte setts i ljuset av privilegier och normer. Diskriminering har ofta betraktats som utslag av enskilda individers okunniga eller fördomsfulla agerande. Rasism har ofta setts som något som finns i andra länder, i historien eller bland förvirrade unga män – skinnskallar.

Genom dessa myter har (främst) privilegierade människor kunnat förneka diskrimineringens strukturella karaktär och sluppit granska sig själva.

10.10 Risker med ensidig fokus på mångfald

Att fler och fler institutioner har uttalade policys och driver ett aktivt arbete för att förändra den ”etniska” sammansättningen inom organisationen, som kunskapsredovisningarna visar, ser jag som positivt. Det gäller såväl privata företag som offentliga institutioner och politiska partier. Flera forskare varnar dock för att en mångfaldsretorik och rekrytering utan ett diskrimineringsperspektiv riskerar att tömma frågan på sitt innehåll och leda till en rekrytering som främst går ut på att visa upp symboliska objekt. Forskarna använder begreppet *tokenism* för att beskriva detta problem (kapitel 4) och menar att det inte räcker med en ökad representation i statistisk mening. Frågan om varför samhället ser ut som det gör och anledningen till varför en aktiv rekrytering krävs, måste ständigt hållas i minnet. Det kan bl.a. betyda att inte bara tänka ”mångfald” och diskriminering i rekrytering utan också i arbetslivet – i de vardagliga relationerna och arbetsdelningen på själva arbetsplatserna. Det måste också betyda att frågan om makt och privilegier förblir central. Och det ska även betyda att personer med egna erfarenheter av diskriminering och rasism tillåts definiera problem.

Det behövs dessutom en insikt om att främjandet av mångfald inte med automatik minskar diskriminering, medan motverkande av diskriminering bör leda till en ökad mångfald. Motverkande av diskriminering sätter fokus på det väsentliga, dvs. likheterna mellan människor, i stället för ett mångfaldsarbete som ofta har satt människors olikheter i fokus.

10.11 När vi ser framåt

Jag kan dra slutsatsen att synliggörande och motverkande av strukturell diskriminering är en nyckelfråga för Sveriges framtid. Görs inget nu, trots den kunskap som finns, frångås grundläggande demokratiska principer med gott minne. Detta betyder sannolikt också att samhällsgemenskapen fortsätter att vittra sönder, i stället för att förnyas och fördjupas.

De relativt fasta strukturer och komplexa mekanismer som man ser i kunskapsredovisningen, leder till insikten att detta kräver åtgärder på olika nivåer med olika grad av komplexitet. Det är tillräckligt komplicerat att arbeta med mekanismer bakom strukturell diskriminering inom ett samhällsområde. Det är dock en ännu större utmaning att arbeta med mekanismer som har en områdesöverskridande karaktär. Det betyder bland annat att den som vill arbeta med samhällsöverskridande mekanismer möter hinder från aktörer som befinner sig utanför deras kontroll. Jag tycker mig också se att normer som genomsyrar majoritetssamhällets samtliga arenor också får konsekvenser på de särskilda områdena, vilket ytterligare bidrar till komplexiteten.

Komplexiteten av problemet leder till slutsatsen att det inte finns enkla metoder för att motverka strukturell diskriminering. Men det finns metoder som tillsammans kan leda till en bättre situation än vad vi har i dag. Dessa metoder – där de som jag bedömt relevanta finns i förslag till åtgärder – måste definieras konkret för varje mekanism och samhällsområde och sedan kombineras till en omfattande strategi. Jag ser att i länder som har utvecklat effektiva åtgärder, verkar mobiliseringen och motståndet i det civila samhället ha spelat en avgörande roll. Det är därför inte överdrivet att säga att arbetet mot strukturella diskrimineringen inte bara kräver en åtgärdsplan riktad till en viss myndighet eller ett visst samhällsområde utan en omfattande social och politisk rörelse inriktad på en förändring av det svenska samhället.

Litteraturförteckning

- Bonniers svenska ordbok* (2002) Stockholm: Bonnier.
- de los Reyes, P. & Wingborg, M. (2002) *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige - En kunskapsöversikt*, Integrationsverkets rapportserie 2002:13.
- Diesen C, Lernestedt C, Lindholm T, & Pettersson T. (2005) *Likhet inför lagen*. Natur och kultur.
- Ds 1996:74, *Kunskap som kraft: Handlingsprogram för hur museerna med sitt arbete kan motverka främlingsfientlighet och rasism*.
- Ds 1998:35, *Rasistiskt och främlingsfientligt våld*. Rapport från Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld.
- Prismas svenska ordbok* (2003) Stockholm: Prisma.
- Regeringens skrivelse 2000/2001:59 *En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering*.
- Rodrigo Blomqvist, P. (2005) *Närvarons politik och det mångetniska Sverige : om att ta plats i demokratin*. Göteborgs universitet.
- SAOL (Svenska Akademiens Ordlista) (1998). Norstedts.
- Socialstyrelsen (1999) *Mångfald, integration, rasism och andra ord*. Rapport 1999:6, Socialstyrelsen.
- SOU 2000:106, *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning*.
- Statskontoret (2004) *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald: Ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?* Stockholm: Statskontoret.

11 Kunskapsluckor¹

11.1 Inledning

Av den redovisade kunskapen kan man dra slutsatsen att man vet att strukturell diskriminering på grund etnisk eller religiös tillhörighet förekommer och att det förekommer i de flesta samhällsområdena. Forskningen ger också vissa svar på vilka som drabbas och vilka som drabbas värst, liksom vem som gynnas. Man vet också att det förekommer i olika situationer; i vardagliga relationer mellan "vanliga" människor och mellan "vanliga" människor och individer med tydlig makt som företrädare för institutioner. Man vet också att diskrimineringen är "normal" i bemärkelsen att den är svår att upptäcka för den del av befolkningen som inte drabbas negativt då den vilar på normer som har status av "sanningar". Därmed möjliggörs också en utbredd förnekelse vilket sammantaget gör att diskrimineringen görs osynlig och att detta också ligger i maktens intresse.

Med andra ord vet man tillräckligt för att agera, men man vet däremot inte tillräckligt för att svara på frågorna hur och varför? Här kan nämnas frågan om hur strukturell diskriminering (åter)skapas trots den befintliga kunskapen, trots en uttalad politisk vilja och trots åtgärder för att motverka det. Med andra ord är frågan om mekanismerna bakom, ett outforskat och angeläget fält. Man vet t.ex. väldigt lite om hur föreställningar påverkar handlingar och vice versa, om hur man effektivast motverkar strukturell diskriminering och hur mekanismerna bakom strukturell diskriminering förändras.

Det är t.ex. inte orimligt att anta makten hittar andra vägar att upprätthålla den rådande etniska maktordningen när åtgärder initieras för att motverka det. Vad händer t.ex. när en alltmer restriktiv

¹ Detta kapitel baseras delvis på det kunskapsunderlag som utredningen på begäran lämnade till Justitidepartementet den 18 mars 2004: "Makt, integration och diskriminering – det svenska dilemmat".

lagstiftning motverkar strukturell diskriminering? Det finns anledning att tro att den strukturella diskrimineringen anpassas. Strukturell diskriminering är ett föränderligt fenomen, en maktordning som är flexibel. Kunskapen måste fördjupas och ständigt uppdateras för att kunna formulera bättre och effektivare åtgärder. Störst förutsättning för att lyckas påverka strukturell diskriminering finns i ett samarbete mellan de som berörs av diskriminering, kritiska forskare och politiker med ambition att förändra den rådande ordningen i samhället.

Vad gäller aktörer i det civila samhället som företräder de som drabbas av strukturell diskriminering, har det funnits en splittrande politik som i stället för att förstärka har försvagat.

Vad gäller forskningen har det saknats institutionella förutsättningar för att erbjuda den kontinuitet som är nödvändig för att klara de kunskapsbehoven för formulering av effektiva åtgärder.

Vad gäller det politiska arbetet har det saknats initiativ som utmanar den rådande etniska maktordningen.

Det finns mycket mer forskning internationellt. Till stor del behandlar den omständigheter i USA och Storbritannien. Dessa är oftare än i Sverige direkt kopplade till frågor om makt och etnicitet (här pratar man dock ofta om "ras"). För att klarare se och förstå orsakerna bakom strukturell diskriminering, dess olika uttrycksformer och utbredning i Sverige, liksom kunskap om hur man bäst motverkar det, är det av stor vikt att i större utsträckning ta del av dessa internationella erfarenheter och kunskaper.

De områdesspecifika kunskapsluckorna redovisas i slutsatserna i respektive kapitel.

11.2 Kunskap och kunskapsproduktion - utgångspunkter och förutsättningar

Överlag har forskning om diskriminering inte stått högt i kurs i Sverige. Detta blir särskilt tydligt när man beaktar de stora kunskapsluckorna på vissa samhällsområden, tex rättsväsendet och boende. Jag tolkar det som ett bristande intresse för kunskap om diskriminering, i alla fall i den mening att forskning anpassas ofta till makthavarnas behov. Så länge som makthavarna (politiker, tjänstemän, arbetsgivare och fackföreningar) är någorlunda överens, blir det inte mycket stöd till forskning om diskriminering, lika lite som det blir åtgärder som motverkar.

I Sverige har forskning om rasism och diskriminering i princip inte alls bedrivits förrän på 1980-talet och man kan därför säga att det saknas en vetenskaplig tradition likt den i t.ex. Storbritannien och USA. Under 1990-talet, då problemen började uppmärksammas i den offentliga debatten, fick forskningen om rasism och diskriminering ett litet utrymme på högskolor och universitet, men frågorna har knappast prioriterats. Jag menar att det därför är viktigt att undanröja institutionella hinder för diskrimineringsforskning såväl som att höja dess status och stimulera sådan kunskapsproduktion.

Trots att det alltså finns vissa initiativ som syftar till att närmare undersöka frågor om invandring, integration och i viss mån diskriminering och rasism finns det anledning att fundera över på vilket sätt de befintliga institutionella förutsättningarna kan utgöra hinder och/eller möjligheter för kunskapsproduktion på detta område. Det är tydligt att fokus har funnits på frågor som jag identifierat som mindre viktiga (t.ex. ensidig fokus på skillnader i utfall) och i vissa fall kontraproduktiva (t.ex. söker problemen hos invandrades "kultur"). De institutionella hindren är en fråga som i princip är helt outforskad och därmed utgör en viktig kunskapslucka.

Ytterligare en viktig fråga är vilka resurser som står till buds för den som söker eller vill producera kunskap inom detta område. Hur ser t.ex. finansieringsmöjligheterna ut? Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), konstaterar i sin utvärdering av den svenska IMER-forskningen (Internationell migration och etniska relationer) att resurserna minskat (varför och med vilka konsekvenser?) och att det finns ett stort behov av långsiktig finansiering av såväl tjänster som projekt (FAS, 2003).

Frågan om könsdiskriminering eller om könsmaktsordningen har en relativt central plats i forskarvärlden. Inom jämställdhetsarbetet har genusvetenskap som kunskapsområde varit nära kopplat till en diskussion om diskriminering och marginalisering av kvinnor inom forskarvärlden. En sådan diskussion tycks i det närmaste saknas i relation till forskning om integration, rasism och diskriminering, trots att det finns en påtaglig risk för att akademiker med invandrarbakgrund stöter på strukturella hinder och utsätts för etnisk diskriminering inom universitet och högskolor (kapitel 5) samt relaterade myndigheter och privata verksamheter (forskningsråd, stipendiefonder osv.).

Jag drar på basis av den redovisade kunskapen slutsatsen att kunskapsproduktionen i Sverige sker utifrån majoritetssamhällets syn-

vinkel vilket innebär att kunskapens utgångspunkter och tolkningen av den präglas av majoritetssamhällets förståelse av omvärlden. Detta präglar rimligen kunskapsproduktionen då den utgår från ett för-givet-taget ”vitt svenskt perspektiv”. Här är det viktigt att individer som drabbas av diskriminering ges delaktighet i rätten att definiera frågorna och att dessa erfarenheter tas tillvara i forskningen. Detta är också viktigt för att den som drabbas ska ha en rimlig möjlighet att föra sin talan och artikulera missförhållanden.

Om en förändring ska ske till det bättre på detta område är det viktigt att såväl ansvariga som verksamma inom privat och offentliga verksamhet har kunskap om diskriminerande strukturer för att kunna utforma ett antidiskrimineringsarbete i den egna verksamheten.

11.3 Möjligheter med ett fokusskifte

11.3.1 Kategorisering och problemformulering

Genom att monopolisera kunskapsproduktionen om ”De Andra” kan de eurocentristiska forskningsramarna definiera och positionera ”De Andra” som underlägsna. Detta exkluderar också andra röster och alternativa tolkningar. Vem som definierar problemet och vem som definieras som ett problem är därför viktigt att undersöka.

How does the traditional canon come to encompass the experience of racial minorities, who experience and know that discrimination is part of their daily lives, but who, because of our racial past, have also been excluded from the participatory process of formulating the academic canon and academic management structures? (Lazos Vargas, 2002:6)

I Integrationsverkets rapport Vardagsdiskriminering och rasism – en kunskapsöversikt (de los Reyes & Wingborg, 2002) understryks vikten av språkets förhållande till makt. Ord är inte neutrala kombinationer av bokstäver. I Kapitel 3 i detta betänkande finns forskning som visar att medierna bidrar till att definiera dessa begrepp utifrån ett majoritetsperspektiv och att medierna till stor del exkluderar invandrades erfarenheter av diskriminering. Jag menar att definitionsfrågan av centrala begrepp som t.ex. etnicitet, mångfald, integration, rasism, multikulturalism, diskriminering m.fl., är centrala för att förstå och motverka strukturell diskriminering. Därför är det viktigt att undersöka vilken roll forskningen spelar i att upp-

rätthålla den etniska maktordningen. T.ex. kan forskning som avser att mäta skillnader mellan "svenskar" och "invandrare" och som inte problematiserar de konstruerade kategorierna, riskera att (åter)skapa och cementera idéer om olikhet. Härom finns lite forskning.

11.3.2 Fokus på majoritetssamhället i stället för "De Andra"

FAS, konstaterar i sin utvärdering av den svenska IMER-forskningen att det finns en hel del forskning om integration av "invandrare", men mycket lite integrationsforskning som fokuserar på integration av "svenskar" i ett multietniskt samhälle (FAS, 2003:34). Just frågan om var fokus läggs är av enorm vikt för den kunskap som produceras. Ett enkelt exempel är om fokus sätts på diskriminering så sätts makt och privilegier i centrum, men om fokus sätts på invandrades brister skylls problemen på de som drabbas och rådande maktstrukturer döljs och bibehålls.

Jag ser i kunskapsredovisningen att det finns en brist på forskning som undersöker *varför* fokus i integrationsforskning i så stor utsträckning ligger på "invandrare" och inte på t.ex. diskriminering och vilka konsekvenser detta får.

Integrationsverket konstaterar i *Rapport Integration 2002*, att fram till i dag har forskningen i Sverige utgått ifrån och därmed fokuserat på invandrades brister för att förklara t.ex. svårigheter att komma in på arbetsmarknaden (Integrationsverket, 2003:46). Inte nog med att detta inte kan förklara skillnaderna i t.ex. förvärvsfrekvens – detta synsätt och fokus på individernas brister bidrar till att skuldbelägga "invandrarna" för den underordnade position många av dem befinner sig i. Därmed behålls fokus på betryggande avstånd från makten och majoritetssamhället.

Liknande slutsatser finns i internationell forskning. Teun van Dijks analyser av den akademiska världens roll i kunskapsproduktionen och dess påverkan på politiker, allmänhet samt sociala och ekonomiska relationer är ett exempel. Van Dijks slutsats är att akademins studier av icke-europeiska människor (också när dessa finns inom Europa) (har spelat och) spelar en avgörande roll för hur synen på "De Andra" laddas med negativa stereotyper, ofta ställda i motsats till "vita västerlänningar".

various forms of modern, symbolic racism are also widespread in academia: research that subtly blames the victims, denial of racism, gro-

wing lack of interest in remaining inequalities, opposition against Affirmative Action, irritation about minority radicals who are seen as "exaggerating" and so on. (van Dijk, 1993:195)

11.3.3 Fokus på strukturer i stället för individer

Kunskapsredovisningen leder mig till slutsatsen att det finns en betydande mängd forskning som undersökt förhållanden för "invandrare" i Sverige. Vad som emellertid också är tydligt är att det saknas viktiga teoretiska utgångspunkter och viktiga slutsatser utifrån den kunskapen (de hänger givetvis ihop). Alltför många studier har karaktären av en beskrivande ansats, där lite eller inget görs att dra slutsatser om varför resultaten ser ut som de gör och hur (miss)förhållanden skapas och återskapas, dvs. de bakomliggande mekanismerna.

Så är fallet t.ex. med den forskning som undersöker skillnader mellan "svenskar" och "invandrare" mätt i levnadsstandard, grad av sysselsättning m.m. Sällan dras slutsatser där strukturella förhållanden och mekanismer ses som avgörande för de existerande skillnaderna. Detta tror jag delvis kan förklaras med "felaktiga" teoretiska utgångspunkter (se avsnittet ovan). Snarare finns en utbredd tradition av att oreflekterat använda (de socialt konstruerade) motsatsparen svensk-invandrare (vi-dom) som oproblematiska analyskategorier. Därutöver finns förmodligen psykologiska överlevnadsmekanismer. Om en forskare vill undersöka fackens och arbetsgivarernas roll i etnisk diskriminering, finns det risker. Om samma forskare vill undersöka invandrares brister, finns det färre risker.

En betydande del av forskningen om diskriminering i Sverige har fokuserat på individers handlingar och attityder och har inte försökt se detta inom ramen för ett större strukturellt perspektiv. Detta gör att det blir svårt att lära sig något om på vilket sätt dessa handlingar återskapar strukturell diskriminering och vilken roll som normer och ideologier i samhället spelar (se också de los Reyes & Wingborg, 2002:78; FAS, 2003:35). Samtidigt gör ett individuellt perspektiv att det blir "lättare" att se diskriminering som uttryck för enskilda individers fördomar och inte som ett uttryck för vedertagna förhållningssätt och normer i samhällets institutioner.

Med ett strukturellt perspektiv finns det också större möjlighet att förstå vilken roll majoritetssamhällets privilegier spelar för (åter)skapandet av etnisk ojämlikhet.

Jag ser att ”invandrades” utanförskap, exkludering, marginalisering, segregation samtidigt innebär och är en konsekvens av de privilegier som finns tillgängliga för de som tillhör majoritetssamhället. Att födas in i den ”vita (manliga) gemenskapen” innebär att födas med ett privilegium. I andra länder, främst USA har ett forskningsfält som ofta kallas *Critical Whiteness Studies* (CWS) vuxit fram. Denna har en ambition att just fokusera på de(n) dominerande grupp(e)n(a) och analysera de privilegier de åtnjuter som ett sätt att förstå hur systematisk över- och underordning reproduceras. Detta är viktigt att undersöka också i Sverige.

Här finns lärdomar att hämta från den del av den feministiska forskningen som analyserat hur män tar del av och (därmed) upprätthåller olika privilegier inom ramen för könsmaktsordningen, vilket innebär ett återskapande av ett könsbaserat privilegiesystem.

11.3.4 Fokus på hur diskriminering samverkar – ett intersektionalitetsperspektiv

Den viktiga kunskapen om hur olika system av ojämlika maktrelationer samverkar med varandra, s.k. intersektionalitet, saknas till stor del i Sverige. Vi talar då särskilt om kopplingen mellan etnicitet, kön och klass. Feministiska forskare har sedan 1980-talet talat om att (den västerländska) feminismen inte förmår analysera den rådande samhällsordningen eller representera kvinnor med annan bakgrund än ”vit” (medelklass). Dessa forskare menar att ”vita” kvinnor och kvinnor (och män) med invandrarbakgrund erfar delvis (o)lika former av förtryck och underordning. (de los Reyes & Wingborg, 2002:77; de los Reyes & Mulinari, 2005).

Såväl den svenska forskningen, debatten som politiken, har ofta karaktären av ett ställningskrig. De ”vita” medelklassfeministerna beskylls för att ”se om sitt eget hus” och ignorera eller t.o.m. motarbeta den anti-rasistiska feminismen samt att kvinnors röster och erfarenheter inte tas tillvara i integrations- och anti-rasistiskt arbete. Ibland får detta absurda konsekvenser som skapar en olycklig polarisering. Det är därför av stor vikt att mer fokus sätts på hur olika mekanismer bakom systematiskt över- och underordning samverkar med varandra, och att disciplinerna kan bli gränsöverskridande. Också FAS IMER-utvärdering kommer till denna slutsats (FAS, 2003:35).

Frågan om intersektionalitet verkar också spela en allt viktigare roll inom det juridiska arbetet för att motverka diskriminering. I varje fall har man i Kanada ansett att det är viktigt att förstå att olika diskrimineringsgrunder samverkar i sammanhang där diskriminering uppstår. Och att denna förståelse bidrar till en viktig utveckling av rättspraxis.

Det saknas en historisk forskning angående hur i synnerhet arbetet mot könsförtryck och rasförtryck har samspelat och hur dessa har bidragit till och/eller motverkat varandra. I kapitel 12 nämns t.ex. de tidiga feministernas arbete i kampen mot slaveri i USA. Dessutom har utvecklingen av frågan om lika rättigheter och möjligheter drivits fram pga kön eller pga etnicitet i olika historiska sammanhang. I nordamerika utvecklades antidiskrimineringslagar i första hand i förhållande till etnicitet. Medan det i Europa var kön som var den historiska drivkraften. Samtidigt byggde de europeiska lagar till stor del på erfarenheterna i Nordamerika. Här finns det kanske viktiga insikter att hämta på strategier för samhällsförändring.

11.3.5 Fokus på hur diskriminering på olika samhällsområden hänger ihop

Vad som också i stor utsträckning saknas är analyser som sammanbinder ojämlika förhållanden från olika samhällsområden. Flera av de redovisade rapporterna antyder emellertid att det är nödvändigt att beakta ojämlikhet inom ett samhällsområde för att förstå ojämlikhet inom ett annat. Ofta bedrivs forskning med den klassiska positivistiska utgångspunkten att göra smala undersökningar på ett begränsat område för att kunna komma med "vattentäta och objektiva sanningar". Vad man därmed går miste om är möjligheten att finna kunskap om de komplexa processer som strukturell diskriminering skapas och förstärks.

Exempelvis hur föreställningar sprids i politiken, vilka upprepas så ofta i medierna att de blir för-givet-tagna "sanningar". Dessa föreställningar och normer skapar en tolkningsram för arbetsgivare vilket kan påverka t.ex. rekrytering. Detta kan i sin tur påverka boende(segregationen) som i sin tur kan begränsa valmöjligheterna för skolgång för sina (ev.) barn.

11.3.6 Större möjligheter med tvärvetenskaplig forskning

Min slutsats är också att fler forskningsprojekt av tvärvetenskaplig, disciplinöverskridande karaktär skulle gynna en djupare förståelse av (mekanismer och processer bakom) den strukturell diskriminering. Eftersom strukturell diskriminering är ett komplext fenomen kan det visa sig fördelaktigt att kombinera olika erfarenheter, utgångspunkter, teorier och metoder. I dag sker forskning ofta i separata linjer – ”stuprör” vilket ger mindre möjlighet för korsbefruktning.

Marginaliseringens ekonomiska sida (otrygga och lågt betalda jobb, långtids- och återkommande arbetslöshet) påverkar och påverkas av social marginalisering (förlust av nätverk och möjlighet till socialt deltagande), som i sin tur påverkar och påverkas av politisk marginalisering (förlust av deltagande och inflytande). Ekonomisk och politisk marginalisering leder till politisk polarisering (minskad social sammanhållning), som i sig också påverkar den sociala marginaliseringen. Budskapet är här att kunskapsbildningen inte kan begränsas av samhällets sektorisering. För att skapa hållbara dynamiska teorier behövs ett mångvetenskapligt perspektiv och ett sektoröverskridande tänkande (Eriksson, 2000).

11.3.7 Förändringsstrategier

En viktig kunskapslucka handlar om förändringsstrategier. Mycket av den forskning som finns handlar om problembeskrivningar. Dessutom kan forskning vara bra på att förklara vilka processer inte fungerar. Men det saknas forskning om hur lyckade förändringsprocesser skapas och genomdrivs. Även i denna utredning läggs det fram förslag som är mer eller mindre byggda på mina antaganden och insikter i förändringsprocesser i t.ex. andra länder, snarare än endast på forskning som visar att vissa åtgärder är framgångsrika. Även i förhållande till Sverige drar jag slutsatsen att kvinnorörelsen har varit viktigt för att driva fram jämställdheten. Men det är svårt att hävda att det finns mycket forskning om detta.

Bland annat tror många att lagar ska bidra till förändring. Samtidigt finns det många lagar (och andra åtgärder) som jag också karakteriserar som trevliga men innehållslösa symbollagar. Dessa kan i stället bidra till att förhålla reella förändringsprocesser. Inte heller detta är speciellt utforskat.

11.4 Möjligheter med andra vetenskapliga metoder

11.4.1 Erfarenheter som kunskapskälla

Traditionell positivistisk forskning med sin ”objektiva” utgångspunkt, har sällan betraktat upplevelser och erfarenheter som viktiga kunskapskällor. Erfarenheter har setts som subjektiva uppfattningar som inte kan användas som underlag för (den objektiva) ”sanningen”. Detta har dock på senare år kommit att ifrågasättas i allt större utsträckning av flera vetenskapsfilosofier, t.ex. post-strukturalism, postmodernism och postkolonialism. Forskare som t.ex. Michel Foucault har argumenterat för att all kunskap produceras i ett sammanhang. Sammanhanget (eller kontexten) präglas av ideologier och intressen vilket gör att forskningen inte sker i ett vakuum och definitivt inte är objektiv. Snarare vill Foucault se kunskap som något som förhandlas fram i en ständigt pågående (makt)kamp, som också förändras över tid.

Det har ofta hävdats att upplevelser och erfarenheter är subjektiva och därför inte intressanta kunskapskällor. Jag menar dock att det är just denna subjektivitet som gör dem särskilt relevanta att undersöka och hävdar att individuella (subjektiva) erfarenheter är särskilt viktiga genom att de erbjuder en förståelse för hur diskriminering faktiskt uttrycks och upplevs, något som ger en koppling och möjlighet till djupare förståelse av de gemensamma erfarenheter som mäts på statistisk väg.

Med erfarenheter avses t.ex. berättelser, vilka kan utvecklas och diskuteras i djupintervjuer och inte erfarenheter som mäts i procentsatser genom t.ex. enkäter. Detta gäller såväl de under- och överordnade informanternas erfarenheter som forskarens egna erfarenheter. Särskilt viktigt är det därför att forskare med egna erfarenheter av diskriminering och rasism ges utrymme att formulera, bedriva och analysera institutionella/strukturella mekanismer bakom diskriminering. Wanda Pillow resonerar:

”The task is not simply about ”doing data collection” in a different way, but it is also about producing a new kind of knowledge, outsider centered knowledge...” (Lazos Vargas, 2002:9)

Att använda erfarenheter är särskilt viktigt eftersom att strukturell diskriminering ofta uppfattas som normalt av majoritetsbefolkningen. Detta kan innebära att kvantitativa data inte förmår ifrågasätta det normala. Dessutom är mekanismerna bakom särskilt svåra

att upptäcka genom ett traditionellt angreppssätt. Kvantitativa data kan visa omfång och förekomst av diskriminering, medan kvalitativa undersökningar (särskilt undersökningar av erfarenheter) kan bättre svara på frågan *hur*?

Detta har lyfts fram av många (FAS, 2003:35; van Dijk, 1993:196; Essed, 1991; de los Reyes & Wingborg, 2002:78).

Här är det också viktigt att dra lärdomar av den feministiska forskningen som har försökt tydliggöra de (tvingande och begränsande) premisser som avgör hur forskning ska bedrivas.

11.4.2 Aktionsforskning

Ett annat forskningsfält/metod med stor potential men som är underutvecklat är den s.k. aktionsforskningen (FAS, 2003:9). Aktionsforskning har en normativ utgångspunkt och en ambition att förändra och förbättra till exempel de missförhållanden som undersöks. Det kan handla om att föra en dialog och ge återkommande återkopplingar om resultat, gentemot exempelvis en undersökt arbetsplats. Allt för mycket forskning om integration och diskriminering i Sverige distanserar sig från sitt undersökningsobjekt och har ofta karaktären av en "problemkatalog". Melanie Carter uttrycker problemet i en amerikansk kontext med följande uppmaning: "to resist the temptation of "hit and run" research, unconcerned about the consequences" och efterlyser att man hellre ska: "pursue research that demonstrates concern for the collective good of our communities" (Lazos Vargas, 2002:7)

11.4.3 Situation testing (praktikprovning)

I Sverige har forskning med s.k. praktikprovning (situation/discrimination testing) inte ansetts etiskt korrekt. Forskningsetiska invändningar ledde till att några forskare fick avslag på 1990-talet från Socialvetenskapliga forskningsrådet. Även politiker avtog dessa ansökningar. Dessa avslag har i princip lett till ett svenskt förbud mot metoden. Samtidigt som forskningsmetoden accepteras i länder som Tyskland, Belgien, Nederländerna, Italien, Storbritannien, Kanada och USA.

F.d. ordföranden i FN:s rasdiskrimineringskommitté, Michael Banton, har påpekat att användningen av praktikprovning hade ett

tydligt inflytande på antidiskrimineringspolitiken i England. Banton har också kritiserat den svenska hållningen till praktikprövning. ”To conclude that the ethical objections to practice-testing constitute an insuperable obstacle to the use of this research method is, in effect, to endorse the prevailing incidence of racial discrimination” (Banton, 1997:419).

Ett viktigt framsteg på området ligger i uppdraget Integrationsverket nu har fått att göra en studie av diskriminering i rekryteringsprocesser på arbetsmarknaden (kapitel 6).

Även om situation testing är en metod som inte främst syftar till att undersöka diskrimineringens mekanismer är det en av få metoder vars resultat är så tydliga att de kan ha en stor opinionsbildande effekt. Detta kan påverka det allmänna förnekandet av etnisk diskriminering i ett samhälle som ser diskriminering som ett väldigt avvikande beteende.

Litteraturförteckning

- Banton, M. (1997) "The ethics of practice-testing" i: *New Community* 23(3): 413-420, July 1997.
- de los Reyes, P. & Mulinari, D (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- de los Reyes, P. & Wingborg, M. (2002) *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige - En kunskapsöversikt*, Integrationsverkets rapportserie 2002:13. Norrköping: Integrationsverket.
- Eriksson, C. (2000), *Sociala skyddsnät, socialt kapital och det civila samhället*, Statens folkhälsoinstitut: <http://www.fhi.se/nyheter/data.asp?id=204>
- Essed, P. (1991) *Understanding Everyday Racism*. Newbury Park: Sage.
- FAS (2003) *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995-2002*, FAS
- Integrationsverket (2003) *Rapport Integration 2002*. Norrköping: Integrationsverket
- Lazos Vargas, (2002) "Introduction" ingår i: *Interrogating racism in qualitative research methodology*, (2002) Lopez & Parker (red.)
- van Dijk, T. (1993), *Elite Discourse and Racism*. London: Sage.

12 Erfarenheter av åtgärder mot strukturell diskriminering i andra länder och könsdiskriminering i Sverige

12.1 Inledning

Den uppenbara strukturella diskrimineringen som kan finnas i form av lagar och regler som öppet diskriminerar människor på grund av etnisk eller religiös tillhörighet har avskaffats i de flesta länder. Det som finns kvar är ofta lagar och annat som reglerar förhållandet mellan medborgare och icke-medborgare, eller som skiljer mellan invandrare från olika länder (t.ex. EU-medborgare och s.k. tredjelandsmedborgare). Exempel finns i de olika regelsystem där staten anses ha ett övervägande intresse av medborgarens lojalitet (i förhållande till bl.a. militären eller polisen) eller områden där det anses att den rättighet som regleras har en naturlig koppling till medborgarskap (t.ex. rösträtt). Dessa särbehandlingsgrunder har krympt i omfång. Många stater har i varierande grad tagit bort medborgarskapskrav vid anställning på offentliga myndigheter. Invandrare, oavsett om de har förvärvat svenskt medborgarskap eller inte, kan formellt sett arbeta på de flesta offentliga arbetsplatserna i Sverige. Å andra sidan behöver inte en ändring i reglerna innebära en förändring i normer och handlingsmönster. Det är också så att det inte med nödvändighet måste ha funnits formella diskriminerande lagar i ett samhälle för att diskriminerande normer och handlingsmönster skall finnas.

Samspelet mellan avvecklingen av diskriminerande lagar och regler kan till exempel ses på jämställdhetsområdet. De flesta lagar som innebar en formell särbehandling av män och kvinnor har avvecklats i Sverige och i många andra länder. Det har inte inneburit att könsmaktsordningen upphört. Det finns fortfarande en underordning av kvinnor och en privilegiering av män.

De vanligaste förekommande åtgärderna för att motverka strukturell diskriminering i andra länder är olika lagar för att motverka diskriminering och främja jämlikhet. Likaså finns det olika offentliga policys. Dessa kan till exempel vara främjande av jämlik-

het genom offentliga upphandlingar, tydliga krav på jämlikhet i den offentliga sektorn, olika policys som berör utbildning och jämlikhet, utbildning av personal i frågor som berör diskriminering och rasism, analyser i skolor av historiska ojämlikheter i samhället samt det pågående arbetet med att främja jämlikhet som en fråga om demokrati och mänskliga rättigheter eller särskild forskning inriktad på att analysera ojämlikhet i samhället.

Det är även väsentligt att se den roll som olika aktörer i det civila samhället spelar i att hålla ett kritiskt öga på efterlevnaden av dessa policys. Det finns dock inte mycket forskning som analyserar hur samhällsförändringar avseende minskad diskriminering och ökad jämlikhet har kommit till stånd, men det verkar uppenbart att nya lagar och policys får störst effekt i situationer där det finns starka och kunniga aktörer i det civila samhället som granskar det offentligas arbete och driver på utvecklingen i övrigt. Det civila samhällets insatser har i flera andra länder varit nödvändiga för att få fram verkningfulla reformer.

Flera länders åtgärder tas upp i detta avsnitt. De åtgärder som jag tar upp har utvecklats främst i länder som har varit tvungna att möta samhällskriser som berör rasism och diskriminering. USA är känt bland annat för slaveriet samt sin rasåtskillnadspolitik. Det kanadensiska samhället har länge arbetat med närliggande frågor som förtryck av inhemska minoriteter samt andra s.k. synliga minoriteter. Storbritannien och Nederländerna har också arbetat med dessa frågor delvis på grund av sin koloniala historia.

Utvecklingen i just USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna har påverkat och påverkar fortfarande arbetet mot diskriminering i (övriga) Europa. Denna översikt ger underlag så att viktiga och användbara lärdomar på ett mer systematiskt sätt kan dras från både deras framgångar och misstag.

Jämställdhetsåtgärderna i andra länder har främst varit en del av ett bredare arbete mot diskriminering och för jämlikhet på flera olika grunder. Dessa jämställdhetsåtgärder har i sin tur påverkat utvecklingen i Sverige. Denna utveckling analyseras i avsnitt 12.6.

Det kan redan här nämnas att det finns en stor kunskapslucka i Sverige och flera länder i Europa om samspelet mellan arbetet för lika rättigheter och möjligheter med hänsyn till kön respektive ras/etnicitet.

Varje land har sin egen historia. Samtidigt har de europeiska och nordamerikanska staterna en sammanflätad historia där rasism och etnisk diskriminering har ingått och ingår som viktiga fundament. I

flera av dessa länder har insikten om förekomsten av strukturell diskriminering inneburit att åtgärderna som vidtagits har inriktats både på att skapa ett individskydd och att utforma åtgärder för att komma åt den strukturella diskrimineringen. Därmed borde det finnas värdefulla lärdomar att hämta från dessa länder.

Det som tas upp i denna översikt är inte en fullständig redogörelse över alla åtgärderna som finns i dessa länder (eller i världen). Jag har valt ut dem som vi anser erbjuder de viktigaste lärdomarna (negativa eller positiva) som kan bidra till att utveckla effektiva åtgärder i Sverige.

12.2 USA

12.2.1 Bakgrund

På grund av sin historia med slaveri och rasism, har frågan om motverkande av rasdiskriminering i USA påverkat utvecklingen på ett väldigt tydligt sätt. Fram tills USA:s inbördeskrig 1860–65 var slaveriet lagligt i sydstaterna. Arbetet med åtgärder mot diskriminering börjar med rörelsen mot slaveriet redan på tidigt 1800-tal. Både män och kvinnor deltog aktivt i antislaverirörelsen. Att arbetet mot slaveriet var en internationell rörelse kunde ses i och med att världens antislaveriföreningar samlades till ett konvent i London 1840. Kvinnornas medverkan och delaktighet i rörelsen aktualiserade även en del idéer angående kvinnors frigörelse – i synnerhet när aktiva tillresta kvinnor uteslöts från ett jämlikt deltagande i London. De tvingades sitta i ett annat rum medan konventet pågick. Denna särbehandling av kvinnorna som deltog på detta konvent ledde så småningom till historiens första konvent för kvinnliga rättigheter 1848 i Seneca Falls New York. (Zinn 1995:121) Här och på efterföljande möten såddes en del frön för samspelet kring jämlikhet på olika grunder. Bland annat underströk en svart feminist, Sojourner Truth, 1852 i en klassisk text *Är inte jag en kvinna?* att många kvinnor redan då utförde mansarbete.¹

¹ Lena Gemzöe, *Feminism*, s 153, 2002. ”Ja, mina barn, där det förs så mycket oväsen, måste något vara fel. Jag tror att de vita männen, i kläm mellan negrerna i söder och kvinnorna i norr som alla talar om rättigheter, ganska snart kommer att vara illa ute. Men vad rör sig allt talet om? Mannen där borta säger att kvinnor behöver hjälpas in i vagnar och lyftas över diken och överallt få den bästa platsen. Ingen hjälper någonsin mig in i vagnar eller över dypölar eller ger mig den bästa platsen! Och inte jag en kvinna? Titta på mig! Titta på min arm! Jag har plöjt, sått och samlat i ladorna, och ingen man kunde styra mig! Och är inte jag en kvinna? Jag kunde arbeta lika mycket och äta lika mycket som en man – när jag fick

Inbördeskriget ledde till slaveriets avskaffande. Flera grundlagsändringar skulle komma att befästa rätten till likabehandling och lika rösträtt. I sydstaterna upprättades så småningom olika rasåtskillnadslagar. USA:s Högsta Domstol stadfäste dessa lagar 1896 som grundlagsenliga i ett rättsfall som hette *Plessy v. Ferguson*. Denna dom slog fast den s.k. ”separate but equal”-doktrinen dvs- åtskilda men jämlika (Anderson, 2004:3–4).

Doktrinen ifrågasattes, i synnerhet av svarta som arbetade fram en politisk och juridisk strategi för att få fram en ändring. Det dröjde tills 1954 innan HD förkastade doktrinen i *Brown v. Board of Education*-domen.²

Tio år senare antog kongressen Medborgarrättslagen (1964 Civil Rights Act) som bland annat förklarade att arbetsgivare skulle främja lika möjligheter oavsett ras (eller kön) samt att rasdiskriminering på offentliga platser som restauranger och hotell var olaglig. Det är värt att notera att kön lades till som en diskrimineringsgrund även om könsdiskriminering inte var en huvudfråga. Förslaget stöddes av en del politiker av taktiska skäl. De trodde att tillägget om kön skulle leda till att kongressen röstade emot hela förslaget. Tillägget blev en del av hela förslaget mycket tack vare en stark argumentation av kongressledamoten Martha Griffiths, som påpekade det märkliga i att svarta män och kvinnor ska ha lika möjligheter i arbetslivet jämfört med vita män, medan vita kvinnor inte ska ha några rättigheter alls. (Anderson, 2004:81)

Antagandet av Medborgarrättslagens *Title VII* la grunden för det fortsatta arbetet i USA mot diskriminering i arbetslivet.

En koppling mellan offentliga upphandlingar och motverkande av etnisk diskriminering började redan under 1940-talet. Försvarsindustrin hade börjat gå på fulla varv. Det var också uppenbart att de svarta i USA diskriminerades, i synnerhet i försvarsindustrin. En del svarta ledare, särskilt A. Philip Randolph, hade påkallat en demonstration i Washington för att protestera. USA hade inte gått in i andra världskriget än. Läget var känsligt och president Roosevelt ville absolut inte ha denna demonstration. Randolph ställde in demonstrationen efter en uppgörelse där som gick ut på att ”that there shall be no discrimination in the employment of workers in defense industries or government because of race, creed, color or

någon mat – och även tåla piskan! Och är inte jag en kvinna? Jag har fött tretton barn och sett de flesta slumpas bort som slavar, och när jag skrek ut min moderssorg var Jesus den ende som hörde mig! Och är inte jag en kvinna?

² *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

national origins". (Roosevelt Executive Order 8802). Det var ett sätt att bemöta de svartas klagomål att de var tvungna att betala skatt, samtidigt som dessa skattemedel gick till företag som diskriminerade mot dem.

Efter många år utvecklades denna förordning till dagens regelsystem som ställer krav på framställning av regelbundna "affirmative action plans" på alla större företag som har federala kontrakt.

En viktig vändpunkt i relationer mellan svarta och vita uppnåddes under 1960-talet. Fram till dess hade många välmenande vita gått till de svarta för att ställa frågan om vad de kunde göra för att hjälpa till med det "svarta" problemet. Svaret från de svarta blev allt tydligare – vi har inget svart problem. Vi har ett "vitt" problem. De vitas diskriminering sattes i fokus. Integrationen var svaret på samhällets erkännande av diskriminering.

Lagstiftning på federal och delstatsnivå

USA:s federala statsskick innebär att lagar stiftas både på federal nivå och i de olika delstaterna. Lagstiftningen på båda nivåerna kompletterar och samverkar med varandra. Detta gäller även USA:s antidiskrimineringslagstiftning. Jag berör den federala lagstiftningen i avsnitt 12.2.2 och lagar på delstatsnivå under avsnitt 12.2.10.

12.2.2 Federal lagstiftning. Grundlagen

De mest relevanta delarna i det konstitutionella skyddet mot diskriminering finns i det 13:e, 14:e och 15:e tillägget till grundlagen, som ratificerades efter det amerikanska inbördeskrigets slut 1865. Det 13:e tillägget avskaffade slaveriet. I det 14:e tillägget finns en artikel om lika behandling, som förklarar att "ingen av delstaterna skall förvägra en person inom dess gränser möjligheten att vara lika behandlad under lagen". Avsikten med det 14:e tillägget var att skydda de amerikanska invånarnas rättigheter och privatliv från offentligt intrång. Det gav därför mer makt åt de enskilda delstaterna. Det 15:e tillägget berörde rösträtten.

År 1954, i ett historiskt mål känt som *Brown v. Board of Education*, tydliggjorde Högsta Domstolen en radikal förändring i rättspraxis. Med hänvisning till en reviderad tolkning av kravet på

likabehandling i 14:e tillägget, förklarade domstolen att principen "separate but equal" som den hade kommit till uttryck i en del delstater, stred mot grundlagen. Efter detta mål har Högsta Domstolen tolkat likabehandlingskravet som en "riktning där alla människor under samma förutsättningar ska behandlas lika". Huvudsakligen har kravet på lika behandling tillämpats för att klargöra att det offentliga inte får göra oförsvarliga (oförsvarbara) rättsliga skillnader mellan olika grupper av människor. Det finns viktiga fall som har berört både ras och kön.

Civil Rights Act 1964

Civil Rights Act of 1964 (CRA-Medborgarrättslagen) kom till efter decennier av diskriminering och segregation som påverkat USA:s svarta och andra minoriteter. Efter målet *Brown v. Board of Education* 1954 växte en tydligare kritik fram mot den segregation som länge präglade samhället och som till stor del var ett resultat av USA:s egna lagar och rättssystem. Under president Kennedys administration lades grunden till det som senare skulle bli the Civil Rights Act of 1964. Tidigare medborgarrättslagar hade inte nått någon större framgång på grund av de mycket snäva tolkningarna som gjorts. Skyddet i grundlagen är i princip riktad mot det offentliga medan CRA är riktad mot handlingar i privata verksamheter som t.ex. företag och skolor.

Civil Rights Act förbjuder diskriminering på grund av ras, färg, religion eller nationalitet när det gäller allmänna platser som till exempel hotell och restauranger (title II), undervisning på statliga skolor och universitet (title IV), statsfinansierade program (title VI) och arbetslivet (title VII). Dessutom förbjuds diskriminering på grund av kön. Redan 1965 kom det en ny lag om rösträtt, 1965 Voting Rights Act, som förbjöd diskriminering på grund av ras, färg eller etnicitet vid val. 1968 förbjöds etnisk diskriminering med hänsyn till boende. När det gäller arbetslivsdiskriminering är det Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) som är den federala tillsynsmyndigheten.³ För kommentarer om effektiviteten av CRA kan man se Leonard nedan i avsnittet om analyser.

³<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/laws/majorlaw/civilr19.htm>, och www.sverigemotrasism.nu

12.2.3 Tillsyn utanför arbetslivet

The Civil Rights Division of the Department of Justice

Medborgarrättsavdelningen inom Justitiedepartementet bildades 1957. Grunden var de första medborgarrättslagarna som trädde i kraft nästan 100 år tidigare. Avdelningen har ansvar för att utöva tillsyn över de federala lagar som förbjuder diskriminering på grund av ras, kön, funktionshinder, religion och nationalitet (utanför arbetslivet). Det handlar om bland annat medborgarrättslagarna och the Voting Rights Act.⁴

U.S. Commission on Civil Rights

Den amerikanska kommissionen om medborgerliga rättigheter är ett oberoende organ som grundades 1957 av kongressen och ny-etablerades 1983. Den ska arbeta med följande:

- undersöka klagomål om diskriminering på grund av ras, färg, religion, kön, ålder, funktionshinder eller nationalitet inom valsystemet
- analysera och samla information relaterad till diskriminering eller andra brott mot medborgerliga rättigheter på grund av ras, färg, religion, kön, ålder, funktionshinder eller nationalitet
- utgöra en central informationsbank om etnisk diskriminering
- lägga fram rapporter och rekommendationer till presidenten och kongressen
- utfärda offentliga rapporter för att motarbeta diskriminering eller annat förnekande av medborgerliga rättigheter.

Kommissionen har också kallats in till rättegångar för att presentera dokument och annan bevisning om diskriminering. Den har kontakt med representanter från federala myndigheter och agerar som konsult till privata organisationer och företag. Kommissionen saknar de juridiska befogenheterna som behövs, men hänvisar naturligtvis parter som klagat till de olika myndigheter som har ett tillsynsansvar.⁵

⁴ <http://www.usdoj.gov/>

⁵ Se <http://www.usccr.gov/>

12.2.4 Tillsyn i arbetslivet

*Equal Employment Opportunity Commission*⁶

Den mest kända federala myndigheten som arbetar med tillsyn över diskrimineringsfrågor är den federala Equal Employment Opportunity Commission (EEOC). EEOC arbetar med frågor som rör lika möjligheter i arbetslivet. Kommissionen har ett tillsynsansvar för de olika federala lagar och policys som rör diskriminering på arbetsmarknaden. Dessa lagar förbjuder diskriminering inom arbetslivet och omfattar platsannonser, anställningsprocessen, arbetsvillkor och löner samt avskedande.

Kommissionen grundades genom Title VII i CRA och startade 1965. EEOC har tillsyn över följande lagar: Title VII i CRA (ras, etnicitet, religion och kön); Equal Pay Act of 1963 (kön); Age Discrimination in Employment Act of 1967 (ADEA); Rehabilitation Act of 1973, Sections 501 and 505; Titles I and V of the Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA – lagen mot diskriminering pga. funktionshinder); och Civil Rights Act of 1991 (tydliggjorde bland annat bevisreglerna, reglerna kring straffskadestånd (s.k. punitive damages) samt bildade (tog initiativet till) Glass Ceiling Commission som skulle undersöka möjligheterna för kvinnor och minoriteter att nå högre poster i arbetslivet).

Enligt dessa lagar är det olagligt att diskriminera i alla delar av arbetslivet, inklusive anställning, arbetsvillkor, platsannonser, rekrytering och avsked. Dessutom omfattar lagarna diskriminerande praktiker (practices) och trakasserier, repressalier, och att inte ge lika möjligheter i arbetslivet på grund av kön, ras, etnicitet, religion, ålder eller funktionshinder. Därtill kan det påpekas att alla arbetsgivare har en skyldighet att informera sina anställda om deras rättigheter enligt de antidiskrimineringslagar som EEOC utövar tillsyn över samt de anställdas rätt att inte bli utsatta för repressalier.⁷

12.2.5 Förordningar

Den amerikanska presidenten har rätt att utfärda förordningar, s.k. executive orders, som bland annat ska styra statliga myndigheters agerande och underlätta deras juridiska uppgifter. Olika presidenter har använt sin förordningsmakt till att förbjuda etnisk diskrimine-

⁶ Se <http://www.eeoc.gov/>

⁷ Se <http://www.eeoc.gov/facts/qanda.html>

ring och uppmuntra etnisk mångfald i statliga myndigheter. Här är några exempel:

Contract compliance

Förordning 11246 från 1965 förbjuder federala leverantörer och underleverantörer att diskriminera i arbetslivet. Den förbjuder diskriminering på grund av ras, hudfärg, religion, kön, nationellt ursprung när det gäller att hyra eller anställa någon. Överträdelser kan bland annat leda till upphävning av kontrakt, skadestånd eller ett förbud mot deltagande i framtida upphandlingar.

Den gäller för alla federala leverantörer och underleverantörer med kontrakt värda mer än USD 10 000 under ett år. Förordningen ställer också krav på att leverantörer ska vidta aktiva åtgärder (*affirmative action*) för att säkra att lika möjligheter gäller hos dem som arbetsgivare.

Vidare ska federala leverantörer med 50 eller fler anställda och USD 50 000 eller mer i federala upphandlingar ta fram ett skrivet *affirmative action program* (AAP). Programmet ska bidra till att leverantören identifierar och analyserar potentiella problem i delaktighet och användning (*participation and utilization*) av kvinnor och minoriteter som är anställda av leverantören. Om det finns problem ska leverantören i programmet specificera de åtgärder och ansträngningar som kommer att vidtas för att skapa lika möjligheter på arbetsplatsen. Specifika mål och tidtabeller ska medtas vid behov. Exempel på sådana är fördjupade ansträngningar angående rekrytering och träning som vidtas för att bidra till att medlemmarna i de skyddade grupperna kan konkurrera på en jämlik basis med andra sökande och arbetstagare. Det bör noteras att företag inte får använda sig av kvotering som medel, något som i sig skulle innebära ett brott mot reglerna enligt Office of Federal Contract Compliance Programs (OFCCP) som står för tillsynen.⁸

⁸ Se <http://www.dol.gov/esa/ofccp/index.htm>

OFCCP

OFCCP upprätthåller och har tillsyn över bland annat förordningen ovan genom följande åtgärder:

- utreda olika klagomål
- ta emot förlikningsförslag från leverantörer och underleverantörer som inte har levt upp till sina åtaganden
- utöva tillsyn över utvecklingen hos leverantörer och underleverantörer när det gäller att leva upp till åtaganden som berör ”affirmative action”
- medla mellan leverantörerna och arbetsmarknadsdepartementet
- OFCCP har också ett nära samarbete med andra myndigheter såsom justitiedepartementet, EEOC och andra aktörer.

OFCCP:s mandat i sin helhet innebär en tillsyn över Förordning nr 11246, delar av the Rehabilitation Act of 1973 (berör funktionshinder) och av Vietnam Era Veterans Readjustment Assistance Act. Enligt dessa ska federala leverantörer och underleverantörer vara skyldiga att vidta *affirmative action* för att säkra att alla individer har lika möjligheter i arbetslivet utan hänsyn till ras, hudfärg, religion, kön, nationellt ursprung, funktionshinder eller status som Vietnamveteran eller funktionshindrad krigsveteran.

Närmare 26 miljoner individer eller 22 procent av arbetskraften är berörda av förordningarna. De offentliga upphandlingarna uppgick 1995 till mer än USD 179 miljarder.

OFCCP ställer som kontraktsvillkor att en leverantör, själv ska analysera sitt företag för att se om det finns några hinder för lika möjligheter i arbetslivet. OFCCP är den enda federala myndighet som vidtar systemanalyser av arbetsgivarnas anställningsrutiner med inriktning mot diskriminering. Dessutom undersöker OFCCP klagomål som berör diskriminering.

Under år 2003 reviderade OFCCP arbetsgivarnas jämlikhetsarbete i över 7 700 *compliance evaluations* och 50 Corporate Management Reviews. Följden av revideringarna och genomgångarna var ett stort antal förlikningar som omfattade ca 14 000 minoritets- eller kvinnliga löntagare. En del fall lämnades för vidare rättslig behandling.⁹

⁹ Se <http://www.dol.gov/esa/welcome.html>

Följande är en sammanfattning av de krav som OFCCP ställer:

- icke-diskriminering
- information via anslag/affischer om lagarna mot diskriminering
- förtydligande i platsannonser om att lika möjligheter gäller på arbetsplatsen
- att utveckla och hålla information om sina anställda (Keep Records)
- ge OFCCP tillgång till denna information när så krävs
- lämna en årlig rapport

Informationen, som ska finnas på affischerna, förutom adress och telefonnummer till OFCCP och EEOC, handlar om de krav som ställs på arbetsgivare som deltar i federala upphandlingar, information om lagar mot diskriminering samt information om att icke-diskriminering ska gälla i alla program eller aktiviteter som erhåller federalt stöd och att den myndighet som förmedlar stödet ska kontaktas om diskriminering sker.

12.2.6 Analyser av effekterna av Civil rights act och contract compliance inom arbetslivet

Jonathan Leonard har analyserat tusentals företag med statliga upphandlingar som lydde under kraven på *affirmative action*¹⁰ jämfört med tusentals företag utan sådana krav. Han kom fram till att det fanns en statistisk signifikant snabbare ökning av kvinnor och minoriteter som anställda. ”Executive order 11246 has led to significant employment gains for females and for blacks in contractor establishments, and compliance reviews have played an important role in this process” (Leonard, 1984A, abstract och s 14) Leonard jämförde den demografiska förändringen mellan 1974 och 1980 på mer än 68 000 företag. Han kom även fram till slutsatsen att myndigheternas uppföljning av *affirmative action* har varit ett effektivt tillsynsverktyg trots att uppföljningarna kunde varit mer effektiva. Han understryker att målet med *affirmative action* – att öka kvinnors och minoriteters anställningsmöjligheter – har uppnåtts gene-

¹⁰ Den *affirmative action* som menas här är den typ som är kopplade till offentliga upphandlingar. Det finns även andra typer av *affirmative action* i USA som kan tillämpas frivilligt eller kan beordras av en domstol om det visar sig att en part har tillämpat en avsiktlig diskriminering.

rellt sett. Och att detta har skett trots att systemet mött ett stort politiskt motstånd. (Leonard, 1984A, abstract och s 17–18)

I sina studier kom Leonard också fram till att de mål som företagen frivilligt fastställde hade en viktig effekt för de resultat man nådde. Även om målet inte uppnåddes, verkade de företag med mer ambitiösa mål för att anställa kvinnor och minoriteter uppnått bättre resultat än företag med mindre ambitiösa mål. Dessutom drog Leonard slutsatsen att målen användes just som mål och inte som kvoteringskrav och att detta fungerar. Företagen lovar att försöka att agera *på bästa möjliga sätt (in good faith)* för att uppnå de utsatta målen men garanterar inte att de når målen. (Leonard, 1984B:14–15)

En annan fråga som har studerats är hur förordningen inverkat på karriärmöjligheter. Leonards studie visar att löneskillnaderna mellan könen och mellan "raserna" minskat tack vare förordningen.¹¹ (Leonard, 1984C:15)

Till slut drar Leonard vissa mer övergripande slutsatser angående både effektiviteten av lagen mot diskriminering och systemet med affirmative action inom ramen för offentlig upphandling. "Litigation under Title VII of the Civil Rights Act of 1964 has played a significant role in increasing black employment. In addition, as minority and female employment shares have increased, their relative productivity, while poorly measured, has not significantly declined." (Leonard, 1985:abstract) Lagen har varit effektiv i att få in fler svarta på arbetsmarknaden. Dessutom finns det indikationer på att den ökning av andelen minoriteter och kvinnor på arbetsmarknaden som skett, har skett på grund av antidiskrimineringsinsatser och affirmative action åtgärder som lett till anställning av kvalificerad arbetskraft och inte på grund av kvotering eller liknande. (Leonard, 1985:abstract:38)

Angående diskrimineringsprocesser och deras effekt understryker Leonard vikten av de prejudikat som har utvecklats. Han pekar på fallet *Griggs v. Duke Power* som lett till mycket stora effekter. "By establishing the principle of disparate impact as prima facie evidence of discrimination, it placed a heavier burden on all employers to avoid the appearance of discrimination." (Leonard, 1985:33)

¹¹ "Executive Order 11246 has promoted the occupational advance of minorities of both sexes, as well as increasing their employment among government contractors. For white females, the impact of the program appears mixed, and more difficult to separate from concurrent supply shifts. The finding of occupational advance for black males is reinforced by evidence that affirmative action has narrowed the difference in earnings between the races."

Detta fall har även bidragit starkt till den internationella utvecklingen av begreppet indirekt diskriminering. Enligt Leonard har prejudikaten nog haft större betydelse än EEOCs arbete med de individuella anmälningar om diskriminering i arbetslivet.¹² (Leonard, 1985:36)

I en senare rapport till USA:s Glass Ceiling Commission (12.2.7) gjorde Leonard flera påpekanden som gällde både contract compliance (och OFCCP) samt individanmälningar som hanterades av EEOC och som understryker effekten av prejudikat och regeländringarna enligt ovan som skapat ett intresse hos företag för att undvika diskrimineringsfall, vilket i sin tur torde ha lett till större möjligheter på arbetsmarknaden för minoriteter och kvinnor. (Leonard, 1994:67) I samma rapport lämnar han flera förslag för att utöka effektiviteten kring uppföljning av arbetet mot diskriminering. Han underströk behovet av en tydlig politisk vilja samt noggrann uppföljning av affirmative action planer baserade på strategiska analyser samt behovet av insikter om samspelet mellan beteendeförändring och större risker för påföljder, inklusive de som finns i lagarna mot diskriminering. Förslagen inkluderade behovet av användning av diskrimineringskontroller för att testa efterlevnaden av antidiskrimineringspolicys. Därtill påpekades att "Throughout its history, the EEOC has been drowning in complaints from workers who believe they have been discriminated against. It has never had sufficient manpower or budget to investigate these complaints thoroughly. Nor has the EEOC focussed on cases of systemic discrimination." (Ibid:68) Detta ledde till en rekommendation om ett tydligare strategiskt fokus i förhållande till de fall som drivs.

12.2.7 Glass Ceiling Commission

Det fåtal kvinnor och representanter för de olika minoriteterna i ledande positioner visar på en kontinuerlig systematisk och en "pattern and practice" diskriminering. Det finns ett tak, det s.k. glastaket, som hindrar kvinnor och minoriteter att nå högre posi-

¹² Leonard påpekar att: Black gains through Title VII have been most striking in professional and management positions, suggesting that Title VII litigation has created pressure for occupational advancement as well as employment.... In sum, these results suggest that Title VII litigation has played a significant role over and above that of affirmative action. This impact has been greater for blacks than for women, and greater for the skilled than for the unskilled." (Leonard 1985:36) Dessutom dras slutsatsen att "discriminatory employment practices" har reducerats. (Ibid:37).

tioner. Detta ledde till att en Glass Ceiling Commission etablerades 1991. Syftet var att analysera hindren till samt lämna förslag för att eliminera dessa hinder ”to the advancement of women and minorities” to ”management and decisionmaking positions.” (The Glass Ceiling 1995:4)

Först och främst är glastaket en fråga om en social orättvisa som drabbar två tredjedelar av befolkningen. Dessutom är det en fråga om ekonomiskt slöseri för den amerikanska ekonomin. Rättvisa såväl som klokt affärstänkande kräver att detta tak förgörs.¹³

Kommissionen har lämnat förslag för både staten och näringslivet.

Följande föreslogs i förhållande till staten: att staten skulle bli ledande genom exempelvis makt, en skärpning av tillsynen över antidiskrimineringsverktygen och lagstiftningen, förbättrad insamling av statistik samt ökad öppenhet kring data om mångfalden i olika sammanhang. Angående tillsynen över lagarna underströk kommissionen att: ”The paucity of minorities and women in managerial ranks serves as a compelling reminder of continued systemic and ”pattern and practice” discrimination. Systemic discrimination is practiced against an entire class; pattern and practice discrimination is the regular, routine or standard practice of discrimination by an employer against a particular group. The Commission recommends the continuation of efforts to end systemic discrimination through a variety of means, including bringing pattern and practice and class action cases and expanding systemic investigation of Federal contractors. (The Glass Ceiling 1995:36–37) Framför allt underströks vikten av insikten om samspelet mellan olika verktyg, t.ex. diskrimineringslagarna och kraven på affirmative action i offentliga upphandlingar. Kommissionen tog också upp vikten av insikter om samspelet mellan olika diskrimineringsgrunder (intersektionalitet).

I förhållande till näringslivet föreslogs bland annat följande: ett tydlig ledningsåtagande; införandet av mångfald i alla strategiska affärsplaner, inklusive ett resultatansvar för cheferna; användning av affirmative action som ett verktyg; anställning, främjande och behållning av kvalificerade individer, förberedande av minoriteter och kvinnor för högre chefspositioner, utbildning av de anställda i

¹³ The Glass Ceiling Commission, A SOLID INVESTMENT: MAKING FULL USE OF THE NATION'S HUMAN CAPITAL, Recommendations of the Federal Glass Ceiling Commission, Washington, D.C. November 1995, s 4 (”The glass ceiling is not only an egregious denial of social justice that affects two-thirds of the population, but a serious economic problem that takes a huge financial toll on American business. Equity demands that we destroy the glass ceiling. Smart business demands it as well.”).

företaget, och familjevänliga policys. (The Glass Ceiling 1995:13–15)

Angående affirmative action hade kommissionen följande definition: ”Affirmative action, properly implemented, does not mean imposing quotas, allowing preferential treatment or employing or promoting unqualified people. It means opening the system and casting a wide net to recruit, train and promote opportunities for advancement for people who can contribute effectively to a corporation and, consequently, the nation’s economic stability.” (The Glass Ceiling 1995:22)

12.2.8 Urban institute: situation testing

Urban institute gav 1998 ut rapporten *A National Report Card on Discrimination in America: The Role of Testing*. Den är en intressant samling av artiklar där diskrimineringstesting tillämpas på flera olika områden. Avsikten var dels att visa på diskriminering inom dessa områden, dels att få fram idéer kring just situation testing. John Yinger analyserade diskriminering på bostadsmarknaden. Enligt Yinger finns det flera fördelar med metoden. Bland annat har frågan blivit tydligare, mer genomskådlig samt lättare att förstå genom den personliga erfarenheten som kan förmedlas – även om Yinger påpekar att situation testing inte kan täcka alla de viktiga frågorna som är kopplade till diskriminering. (Fix 1998:3) I övrigt behandlade rapporten diskriminering på arbetsmarknaden samt på konsumentmarknaden. Rapporten avslutas med olika rekommendationer kring ett fortsatt arbete med metoden samt utveckling av den som ett sätt att testa myndigheternas arbete på olika sätt.

12.2.9 NGO:er i USA

Med hänsyn till dels utveckling av nya lagar och verktyg, dels det civila samhällets tillsyn av frågor som berör diskriminering, är det viktigt att ta i beaktande vikten av olika NGO:er. Dessa organisationer är viktiga för förverkligandet av USA:s antidiskrimineringspolitik. Påtryckningarna från det civila samhället var nödvändiga eftersom följderna av politiken var att viktiga maktförhållanden rubbades i samhället. Utan frivilligorganisationerna skulle det ha varit ännu svårare att förverkliga politikens intentioner. NGO:ernas in-

satser fungerade som en blåslampa på politiker och tjänstemän. Här nedan nämns några av dessa NGO:er.

Applied Research Center (ARC)

Applied Research Center bildades 1981. Det är ett forskningscenter som kom till genom ett lokalt initiativ. Både aktivister och akademiker kände ett behov av djupgående studier kring organisationen av aktivism och forskning om diskriminering. I början hade ARC ett nära samarbete med *The Center for Third World Organizing*. De båda organisationerna publicerade tidskrifter och anordnade olika program för att lära ut och visa på betydelsen av organisationsfrågor på lokal nivå. Under början av 1990-talet publicerade ARC *Beyond the Politics of Place*, en viktig undersökning om organisationsgraden och andra relaterade frågor inom områden som rasism, etniska minoriteter, kvinnor och homosexuella. Undersökningen visade hur viktigt det var för intressenterna att organisera sig för att kunna kämpa för sina frågor. Den gav också råd om hur man söker information för att starta en egen organisation.

ARC har också startat tidningen *Racefile* som har blivit en av USA:s ledande tidskrifter om rasism och media. ARC:s inflytande växte genom utgivningen av flera studier om samhällspolitik och diskriminering. Under den senare delen av 1990-talet har ARC grundat *Action Education*, ett unikt nationellt initiativ som uppmuntrar ungdomar att organisera sig och bekämpa rasism. Ett annat program är *Erase* som försöker ifrågasätta rasism och etnisk diskriminering inom skolan. Under 2001 har programmet försökt skapa ett skydds nätverk för människor utsatta för rasism och segregation. Idag är ARC ett av USA:s ledande center för forskning som arbetar med att utveckla verktyg för att bekämpa rasism och andra orättvisor.¹⁴

¹⁴ Se <http://www.arc.org/>

Southern Poverty Law Center

SPLC började som en advokatbyrå för medborgarrättsfrågor 1971, men är nu mest känt för sitt utbildningsprogram om tolerans och sina rättsliga segrar mot rasistiska och nazistiska grupper. SPLC har också arbetat med att kartlägga olika s.k. hatgrupper. Centrets huvudkontor ligger i Montgomery, Alabama och grundades av två advokater, Morris Dees och Joe Levin. Mer än 500 000 människor hjälper centret ekonomiskt och ser till att det kan arbeta utan bidrag från staten.¹⁵

National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)

NAACP är USA:s största och mest välkända medborgarrättsorganisation. Organisationen startades 1909 av bl.a. W. E. B. Dubois och Walter White. Avsikten var att visa på de stora bristerna i rättsskyddet för svarta och andra etniska minoriteter i USA.

Organisationen kämpade på flera fronter. Bland annat hjälpte den svarta som hade blivit fängslade på grund av den rådande rasismen i rättsystemet och i samhället i stort. Påtryckningar från bland andra NAACP fick president Truman att förbjuda etnisk diskriminering inom de federala myndigheterna. Under 1960-talet arbetade organisationen med att bekämpa segregationen i den amerikanska södern. Demonstrationer organiserades på skolor och andra offentliga institutioner. NAACP har också kämpat mot apartheidregimen i Sydafrika genom att uppmuntra till bojkott samt demonstrationer. Under de senaste åren har organisationen försökt göra det amerikanska samhället uppmärksam på det ökande våldet bland annat genom kampanjer och diskussionsforum.

Organisationen har också flera program som stödjer unga svarta studenter genom stipendier och bidrag för universitetsstudier. NAACP håller också seminarier för unga svarta i ansvars- och ledarskapsfrågor i förhållande till skolan och samhället i övrigt. Organisationen försöker även övertyga privata företag att anställa fler svarta och arbetar med olika program för rekrytering av mångfald.¹⁶

¹⁵ Se <http://www.splcenter.org/>

¹⁶ Se <http://www.naACP.org/>

NAACP Legal Defense Fund (LDF)

Av olika skäl har det länge funnits en separat men närliggande organisation, LDF, som bidrog till arbetet med många av de viktiga rättsfallen som drevs av NAACP. LDF hanterade det juridiska arbetet medan andra organisationer mobiliserade aktörerna i det civila samhället. Många anser att det var just LDF som var den strategiska motorn bakom medborgarrörelsen. Thurgood Marshall var länge den mest kända drivkraften på LDF. Det var han som var bland annat den ledande advokaten i fallet *Brown v. Board of Education*. Han var även känd som den advokat som hade vunnit flest fall inför Högsta Domstolen och han blev den första svarta domaren i Högsta domstolen.¹⁷

National Organization for Women (NOW)

National Organization for Women (NOW) är den största feministorganisationen i USA med ca 500 000 medlemmar. Ända sedan den grundades 1966 har NOW haft som mål att åstadkomma jämlikhet för alla kvinnor. NOW arbetar för en eliminering av diskriminering och trakasserier i arbetslivet, i skolan, i rättssystemet och alla andra delar av samhällslivet; för att säkra rätten till abort, preventivmedel m.m. (reproductive rights for all women); för en eliminering av alla former av våld mot kvinnor; för en eliminering av rasism, sexism och homofobia; och för att främja jämlikhet och rättvisa i samhället.¹⁸ Det intressanta här är att organisationen har en insikt om att motverkandet av rasism är en viktig del i arbetet mot könsdiskriminering och tvärtom.

Legal Momentum: Advancing Women's Rights

Sedan 2004 är Legal Momentum är det nya namnet för NOW Legal Defense and Education Fund. Sedan 1970 har organisation varit en av de drivande krafter i utveckling av innovativa strategier som berör juridiken, lagstiftning och utbildning som har som mål att främja jämlikhet och rättvisa för kvinnor i USA.¹⁹ Samspelet liknar

¹⁷ Se <http://www.naacpldf.org/>

¹⁸ Se <http://www.now.org/>

¹⁹ Se <http://www.legalmomentum.org.>

det som har skett mellan NAACP och NAACP Legal Defense Fund.

Women As Allies

Women As Allies grundades för att motverka den diskriminering, rasism, sexism och homofobi som många hade upplevt inom olika kvinnoorganisationer. Women As Allies hjälper och uppmuntrar kvinnor, i synnerhet kvinnor från olika minoriteter, att bli ett bättre stöd för varandra. Organisationen anser att minoritetskvinnornas närvaro i samhället saknas och att väldigt lite hänsyn tas till deras historia, utmaningar och värderingar. Den insats som minoritetskvinnor har gjort i samhället har behandlats som om den är obetydlig eller obefintlig och de stora kvinnoorganisationerna har gjort väldigt lite för att ändra på dessa förhållanden.

Women As Allies har som sin främsta uppgift att organisera seminarier och studiegrupper där *women of color* utbildas om rasism, lär sig av varandra och fördjupar sina diskussioner. Ett annat syfte är att bygga nätverk mellan minoritetskvinnor i USA och kvinnor i tredje världen för att lägga grunden till en starkare kontakt mellan kvinnor som delar liknande problem och intressefrågor.²⁰

12.2.10 Lagar på delstatsnivå

Delstaterna har egna antidiskrimineringslagar. Oftast kallas de lagar för mänskliga rättigheter (Human Rights Acts). Här är några exempel från Minnesota och New York.

Minnesotas lag om mänskliga rättigheter förbjuder diskriminering baserad på ras, hudfärg, religion, härkomst, nationalitet, kön, civilstånd, sexuell läggning, funktionshinder och ålder, inom arbetslivet, bostadsmarknaden, allmännyttiga företag och tjänster, utbildning och privata företag. Personer som hävdar att de har blivit diskriminerade anmäler händelsen till Minnesota department of human rights inom ett år. Om kommissionen finner anmälan befogad har personen rätt till kompensation för kränkningen.²¹

1945 skrevs delstaten New Yorks första lag om mänskliga rättigheter. Det var också den första delstatslagen av det slaget i USA.

²⁰ Se <http://www.women-as-allies.org/>

²¹ Se <http://www.humanrights.state.mn.us/>

Lagen förbjuder diskriminering baserad på ras, hudfärg, religion, härkomst, nationalitet, kön, civilstånd, sexuell läggning, funktionshinder och ålder inom arbetslivet, bostadsmarknaden, allmännyttiga företag och tjänster, utbildning och privata företag.²²

Den lokala nivån

Även många städer och andra lokala politiska nivåer motverkar diskriminering genom den lokala förordningsmakten. Detta sker ofta i form av införande av antidiskrimineringsklausuler vid offentliga upphandlingar. Städerna New York och Minneapolis visar exempel på de mest långtgående insatserna på området. Deras Human Rights Commissions (nämnderna för mänskliga rättigheter) utövar städernas tillsynsansvar för regelsystemet.²³

12.3 Kanada

Trots att Kanada också är ett land som länge har betraktats som ett invandrarland finns det i förhållande till USA viktiga skillnader. Rasism och diskriminering finns samtidigt som det inte finns en historia motsvarande den amerikanska med slaveri. Däremot finns förtryck av indianer och inuiter. Det bör även nämnas att Kanada har ett välfärdssystem som i stort sett är jämförbart med det svenska.

Kanadas federala statskick innebär att lagar stiftas både på federal nivå och i de olika delstaterna (provinserna). Lagstiftningen på de båda nivåerna kompletterar och samverkar med varandra. Detta är också fallet när det gäller Kanadas antidiskrimineringslagstiftning.

12.3.1 Federal lagstiftning

Canadian Charter of Rights and Freedoms

Diskriminering orsakad av ras eller etnicitet nämns i artikel 15 i den kanadensiska grundlagen om fri- och rättigheter. Där står det att

²² Se <http://www.nysdhr.com/hist.html>

²³ Se tex: <http://www.ci.minneapolis.mn.us/citywork/civil-rights/commission.html> och <http://www.ci.nyc.ny.us/html/cchr/home.html>.

”varje individ ska behandlas jämlikt under lagen och ha samma rätt till skydd mot diskriminering, i synnerhet diskriminering på grund av ras, nationalitet, etniskt bakgrund, hudfärg, kön, ålder eller funktionshinder”.

Där står också att lagen inte får motverka andra lagar som syftar till att förbättra situationen för individer eller grupper som utsätts för diskriminering på grund av ras, nationalitet, etnisk bakgrund, hudfärg, kön, ålder eller funktionshinder.

The Canadian Human Rights Act

Den ursprungliga kanadensiska lagen om mänskliga rättigheter antogs 1977. Ett år senare grundades The Canadian Human Rights Commission (CHRC), Kanadas kommission för mänskliga rättigheter, med tillsynsansvar för lagen. Lagstiftningen syftar till att garantera medborgarnas frihet, deras likhet inför lagen och skydda dem från diskriminering inom de verksamheter, inom och utanför arbetslivet, som står under den federala regeringens inflytande, bland annat: federala myndigheter; postväsendet; bankväsendet; flygbolag; TV-kanaler och radiokanaler; telefonbolag; tåg- och busstrafik mellan provinserna; och andra statliga myndigheter

Lagen innebär ett förbud för federala myndigheter och arbetsgivare att diskriminera på bland annat följande grunder: ras, hudfärg, nationellt eller etnisk bakgrund, religion, ålder, kön (inkl. havandeskap), civilstånd, sexuell läggning och fysiskt eller mentalt funktionshinder.

Lagen förbjuder diskriminering både inom arbetslivet och utanför.²⁴

*Employment Equity Act*²⁵

Kanadas Employment Equity Act 1995 (lag om rättvisa vid anställning) gäller för alla privata och offentliga arbetsgivare med fler än 100 anställda och som omfattas av den federala lagstiftningen Dvs.ca 900 000 arbetstagare eller åtta procent av Kanadas arbetskraft. Även för denna lag har The Canadian Human Rights Com-

²⁴ Se <http://www.chrc-ccdp.ca/>

²⁵ Se <http://laws.justice.gc.ca/en/E-5.401/>

mission (CHRC) tillsynsansvar, något som också innebär att man genomför lokala arbetsplatsundersökningar.

Syftet med lagen är att uppnå jämlikhet inom arbetslivet så att ingen kan nekas rätten till arbete eller förmåner av andra anledningar än bristande kompetens. Lagen kräver särskilda åtgärder för att komma till rätta med diskriminering i arbetslivet mot kvinnor, ursprungsbefolkning, funktionshindrade och etniska minoriteter (visible minorities). Målet skall nås genom tillämpning av principen om "employment equity", dvs. rättvisa vid anställning. Varje arbetsgivare måste arbeta för att ha en rimlig representation av dessa grupper och måste ändra anställningsprocesser, policys och praxis som missgynnar dem. De ska tillämpa lagen genom att:

- kartlägga och analysera sin arbetsstyrka. Endast de arbetstagare som själva identifierar sig som urinvånare, person med funktionshinder eller medlem av en minoritet får räknas. Däremot kan information om kvinnor som en specifik grupp inhämtas på annat sätt
- analysera sin anställningspolitik och sina rutiner för att identifiera och ta bort de hinder som de berörda grupperna möter
- anta en politik och ett program för att komma till rätta med underrepresentationen på arbetsplatsen samt vidta rimliga åtgärder för att anpassa den till mångfalden bland de anställda
- konsultera arbetstagarnas representanter angående utvecklingen av dessa åtgärder, deras tillämpning samt informationen till arbetstagarna.

Lagen kräver däremot inte av arbetsgivaren att denne ska vidta särskilda åtgärder för att införa "employment equity" om dessa innebär oskäligen svårigheter för arbetsgivaren. Arbetsgivarna ska inte heller tvingas anställa eller befordra okvalificerade personer, eller skapa nya tjänster på arbetsplatsen.

Arbetsgivare som inte följer lagen kan tvingas betala ett vite på 10 000 kanadensiska dollar för enstaka överträdelser och upp till 50 000 dollar för flera eller en serie överträdelser.

The Federal Contractors Program (FCP)

The Federal Contractors Program (det federala upphandlingsprogrammet) initierades efter ett regeringsbeslut 1986. Medan the Employment Equity Act endast omfattar federalt reglerade arbets-

givare, gäller FCP för de företag som erhåller federala kontrakt för varor eller tjänster som är värda mer än 200 000 kanadensiska dollar (ca 1,15 miljoner SEK) och som har fler än 100 anställda. Som ett villkor för att delta i budgivningen för stora federala kontrakt, måste företagen skriftligen förklara att de planerar att sträva efter "employment equity". Om ett företag vägrar att leva upp till sitt åtagande, kan det leda till att det förlorar rätten att delta i framtida federala upphandlingar.²⁶

Canadian Multiculturalism Act

Canadian Multiculturalism Act (Den kanadensiska lagen om det mångkulturella samhället) antogs 1988. Det är en av de första lagarna i världen som handlar specifikt om en nations mångkulturella samhälle. Lagen belyser vikten av det mångkulturella samhället och vikten av att Kanadas mångkulturella karaktär bevaras. Den erkänner också ursprungsbefolkningens rättigheter och påpekar att även om engelska och franska är landets officiella språk, så minskar inte andra språks inflytande eller betydelse i den kanadensiska kulturen. Lagen stärker också lagen om mänskliga rättigheter och understryker förbudet mot diskriminering på grund av ras, hudfärg, religion, nationalitet eller etniskt bakgrund.²⁷

12.3.2 Lagstiftning på delstatsnivå

Samtliga kanadensiska provinser har egna lagar som förbjuder diskriminering i form av lagar om mänskliga rättigheter. Exemplet nedan är från Ontario.

The Ontario Human Rights Code

Ontarios lag om mänskliga rättigheter antogs 1962 och var den första i Kanada. Lagen skyddar idag invånarna i Ontario mot diskriminering inom arbetslivet, fackföreningar och allmänna platser på följande grunder: ras, hudfärg, släkttillhörighet, etniskt tillhörighet, religion, medborgarskap, kön (inkl. havandeskap), sexuell läggning,

²⁶ Se <http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/lp/lo/lswc/we/programs/fcp/index-we.shtml&hs=wzp>

²⁷ Se <http://laws.justice.gc.ca/en/C-18.7/text.html>

funktionshinder, ålder, civilstånd, familjestatus, partnerskap för homosexuella, personer som får socialbidrag samt personer med kriminell bakgrund.

Enligt lagen om mänskliga rättigheter ska alla människor behandlas lika under lagen och ingen ska behöva utsättas för trakasserier på dessa grunder. Skyddet mot diskriminering gäller för arbetslivet, bostadsmarknaden, undervisning och alla statliga program. Även nedsättande skämt eller andra tillmälen om en persons ras eller hudfärg kan ses som diskriminering.

Inom arbetsmarknaden är det förbjudet att diskriminera när det gäller: platsannonser, rekrytering, befordran, arbetsförhållanden, lön och andra förmåner och avsked. Det avgörande är om en handling har fått diskriminerande effekter, och inte om diskrimineringen varit avsiktlig.²⁸

12.3.3 Tillsyn av lagarna. Federal nivå

The Canadian Human Rights Commission, CHRC

Den kanadensiska kommissionen för mänskliga rättigheter har åtta ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden kan sitta i högst sju år. De andra ledamöterna sitter i kommissionen på ideell basis. Ledamöterna kommer från olika delar av Kanada, är lika många kvinnor som män och har olika bakgrund. De samlas regelbundet under året för att gå igenom olika fall och diskutera lösningar. Kommissionens vardagliga arbete sköts av 200 anställda som jobbar på huvudkontoret i Ottawa. Det finns också kontor i de större regionala städerna Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg, Edmonton och Vancouver.

Kommissionens arbete handlar till stor del om att utföra utredningar och undersökningar. Kommissionen ger också personer vägledning om vilka myndigheter de ska vända sig till med sina ärenden. En del av arbetet handlar om medling mellan parter i syfte att nå förlikning. Målsättningen är att förhindra att diskrimineringen fortsätter eller upprepas. Om parterna inte kommer överens, skickas fallet vidare till en tribunal för mänskliga rättigheter, som då kan avgöra om en individ eller organisation har gjort sig skyldig till diskriminering. Tribunalens dom kan överklagas till de federala domstolarna eller Högsta Domstolen. Personer eller grupper som

²⁸ Se <http://www.ohrc.on.ca/>

har blivit utsatta för diskriminering kompenseras för den förlust de har lidit. Alla kostnader för undersökningar och förhandlingar betalas av kommissionen.

Om kommissionen bedömer att någon har blivit diskriminerad kan följande krav ställas på den ansvarige:

- upphöra med diskrimineringen
- starta ett program för att rätta till problemet
- skapa en plan för att förebygga diskriminering
- kompensera den drabbade för förlorad arbetsinkomst och psykiskt lidande
- betala kostnaden för överenskommelsen.

Kommissionens *Employment Equity Branch* granskar arbetsgivare i privata och offentliga sektorn för att bedöma hur de efterlever *Employment Equity Act*. Kommissionen använder sig av vissa förebyggande åtgärder för att försäkra sig om att grupper som länge diskriminerats i arbetslivet får en rättvis chans till anställning och befordring.²⁹

The Canadian Heritage

The Canadian Heritage (Det kanadensiska kulturarvet) är en separat myndighet med ansvar för federala program och initiativ som har med det kanadensiska kulturarvet i vid mening att göra. Verket försöker få kanadensare att känna stolthet över sitt land och att respektera och värdesätta mångfalden som finns i landet. Myndigheten stödjer kulturella utbyten över etniska gränser i syfte att bryta ner fördomar och rädsla. Den samarbetar med organisationer och andra myndigheter för att främja olika program runt om i Kanada. Några av organisationerna som arbetar aktivt med mångfald och integration är Kanadas nationella museer, Kanadas nationella kvinnoorganisation, Kanadas konstkommission och Kanadas rasrelationskommitté.

Myndigheten har en egen minister som kallas för kulturarvsminister. Myndigheten är indelad i bl.a. avdelningen för mångfald och avdelningen för ursprungsbefolkningen. Avdelningen för mångfald har som ansvar att främja en dialog om rasism och främlingsfientlighet i Kanada och sprida kunskap om mångfalden i lan-

²⁹ Se <http://www.chre-ccdp.ca/>

dets olika delar. Det handlar också om att försöka göra företag och myndigheter medvetna om de lagar som skyddar minoriteter mot diskriminering.

Avdelningen för ursprungsbefolkningen arbetar med att skydda deras rättigheter och identitet. De skapar kurser i modersmål och olika program som kan hjälpa ursprungsbefolkningen att hitta jobb och bättre undervisning. Avdelningen främjar också ursprungsbefolkningarnas egna organisationers arbete med frågor som berör barn, kvinnor och hälsa. En annan uppgift är att se till att alla kanadensiska barn lär sig om ursprungsbefolkningens historia och deras kultur. Avdelningen arbetar också för att göra människor medvetna om den diskriminering som ursprungsbefolkningen har fått genomlida i århundraden och hur detta har påverkat Kanadas historia och kultur.³⁰

12.3.4 Tillsyn av lagarna. Delstatsnivå

The Ontario Human Rights Commission

Ett exempel på de kanadensiska provinsernas egna kommissioner för mänskliga rättigheter är kommissionen i Ontario. Den etablerades redan 1962 och var den första i Kanada. Ontarios kommission har till uppgift att bekämpa diskriminering i samhället och ge medborgarna i Ontario skydd och service i frågor som rör diskriminering. Kommissionen använder Ontarios lag om mänskliga rättigheter som rättesnöre.

Kommissionen försöker se till att företag uppfyller följande krav:

- att rekrytering och anställning sker på ett rättvist och jämlikt sätt
- att man från ledningens sida uppmuntrar mångfald inom arbetslivet
- att inte någon form av diskriminering tolereras.

Kommissionen försöker förbättra sitt arbete genom att vara lyhörd, medveten och ha kunskap om vad diskriminering i själva verket innebär. Den ger information och material till företag och enskilda människor för att öka medvetenheten om deras rättigheter

³⁰ Se http://www.pch.gc.ca/index_e.cfm

och skyldigheter. Kommissionen försöker också utreda diskrimineringsanmälningar så skyndsamt som möjligt.³¹

Myndigheter på den lokala nivån

Torontos fullmäktige etablerade 1981 sitt Access and Equity Grant Program. Avsikten var att bidra till en förstärkning av de etniska relationerna i staden samt för att öka respekten för Toronto som en mångkulturell och mångetnisk stad. Syftet med programmet är bl.a. att förstärka ett positivt förhållande mellan de olika etniska grupperna i Toronto, att arbeta för respekt för de mångkulturella värdena i Toronto och för att underhålla en infrastruktur som motverkar rasism och ojämlikhet när det gäller arbete, ekonomisk utveckling, mänskliga rättigheter, utbildning m.m. Genom programmet kan staden stödja strategiska allianser och nätverk med lokala organisationer för att öka delaktigheten och rollen som påverkare (*advocacy*). Programmet stödjer därför olika aktiviteter som stärker mänskliga rättigheter och jämlikhet/jämställdhet, allmänna utbildningsprogram som syftar till att eliminera rasdiskriminering samt program för att motverka hatbrott.

Det finns ett tydligt fokus på empowerment av det lokala civila samhället. Det offentliga bidrar framför allt till att fokusera frågor som är av stor relevans för etniska minoriteterna. Det finns en medvetenhet hos politiker och tjänstemän att de behöver starka frivilliga organisationer som påverkare och intressebevakare för att det offentliga ska kunna göra sitt jobb. Och huvudfrågorna är just de som korsar bland annat olika etniska gränser (mänskliga rättigheter, diskriminering, hatbrott). Även detta kan leda till större anspråk på påverkan eftersom det kan leda till en ännu tydligare samverkan grupperna emellan. (Detta är det motsatta till det som länge skedde i Sverige – det är organisering kring den egna nationaliteten som har varit i fokus i stället.)

³¹ Se <http://www.ohrc.on.ca/>

12.3.5 NGO:er i Kanada

Canadian Race Relations Foundation (CRRF)

Canadian Race Relations Foundation bildades efter att den kanadensiska regeringen och den nationella kanadensisk-japanska organisationen skrev på ett förlikningsavtal 1988. I förlikningsavtalet erkände den kanadensiska regeringen att de hade agerat orättvist och felaktigt mot invånare med japansk bakgrund under andra världskriget, då de infört rasistiska lagar mot personer i Kanada med japanskt påbrå. Regeringen medgav att de kränkt deras mänskliga rättigheter och brutit mot de konventioner som Kanada hade skrivit under och bad de drabbade om förlåtelse. I avtalet enades man också om att regeringen skulle grunda en organisation som skulle bedriva forskning om rasism, utveckla idéer om hur rasism kan motverkas och främja mångkulturella utbyten. CRRF öppnade sina dörrar 1997.

CRRF är en nationell organisation med huvudkontor i Toronto. Organisationen kan betraktas som en blandning mellan en myndighet och en NGO. Personalen är inte politiskt tillsatt och består till stor utsträckning av aktivister som tidigare har jobbat med anti-rasistiskt arbete.

CRRF har som mål att:

- öka den kritiska analysen om rasism och diskriminering i Kanada
- avslöja orsaker till rasism och hur rasism manifesterar sig
- framställa och presentera fakta för den kanadensiska befolkningen om olika minoriteter och hur dessa har blivit påverkade av rasism
- framhäva minoriteternas bidrag till samhället och hur deras kulturer har berikat det kanadensiska samhället i stort.³²

³² Se <http://www.crr.ca/>

The Urban Alliance on Race Relations

UARR är en frivilligorganisation, bildad i Toronto, som arbetar proaktivt med lokala aktörer, och de offentliga och privata sektorerna genom att bidra med utbildningsprogram och forskning som är nödvändig för att kunna motverka rasism i Kanada.³³

Mer specifikt arbetar UARR med att höja medvetenheten om nyckelfrågor som finns i en multietnisk och mångkulturell stadsmiljö; främja full och jämlik delaktighet genom att angripa hindren till lika möjligheter; och bidra till offentliga och privata institutioners utveckling av policys och praktiker som ska tillförsäkra lika tillgång till arbete och tjänster i Kanada.

Bland annat har UARR lagt grunden för *the Anti-Racism Response Network*. Detta nätverk etablerades 1992 för att bidra till samordningen och förmedlingen av resurser till lokala frivilliga organisationer som arbetar med att motverka både direkta och indirekta former av rasism. De ca 145 organisationer som ingår i nätverket reflekterar den etniska mångfalden som finns i Toronto området.

The Court Challenges Program of Canada (CCPC)

Detta program inrättades 1994. Det är en ideell organisation som bidrar med ekonomiskt och annat stöd till utveckling av pilotfall som rör grundlagens lika rättigheter och språkliga rättigheter (equality rights) i Kanada. Programmet startades av olika jämlikhetsorganisationer i det civila samhället, samt akademiker och jurister som har ett intresse av jämlikhetsfrågor. Organisationen har en oberoende styrelse som bestämmer vad som ska få stöd. Medlemmarna är personer från olika organisationer som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter och språkliga rättigheter. De har oftast tidigare jobbat på gräsrotsnivå och har som främsta mål att hjälpa dem som diskrimineras i samhället. Organisationen arbetar också med juridisk rådgivning och undersökningar. Tanken är att hjälpa de individer eller grupper som har betydelsefulla ärenden vars utgång kan bidra till en utveckling av rättspaxis. Kanadas regering bidrar till fonden genom ett stöd på 2,75 miljoner kanadensiska dollar per år. Flera viktiga prejudikat har utvecklats på området tack vare denna fond. Även privata advokater och jurister från fri-

³³ Se <http://www.urbanalliance.ca/index1.html>

villiga organisationer kan bidra till en utveckling av rättspraxis på området.³⁴

12.3.6 Olika studier av intresse

Visible Minorities and the Public Service of Canada: A report submitted to the Canadian Human Rights Commission (Minoriteter och den offentliga sektorn i Kanada: en rapport till kanadensiska kommissionen för mänskliga rättigheter)

CHRC har kartlagt orsakerna till underrepresentationen av minoriteter i den offentliga sektorn. Studien syftar till att ge den offentliga sektorn konstruktiva förslag genom att identifiera bakomliggande problem vid rekrytering och i övriga arbetslivet. Med hjälp av enkäter, fokusgrupper och personliga intervjuer samlades såväl kvalitativ som kvantitativ information in.

Studien fann att flexibilitet och ansvarsskyldighet var av speciell vikt eftersom detta direkt påverkade anställningsmöjligheterna för minoriteter. Den viktigaste observationen som gjordes var att det krävs engagemang och åtagande från högsta ledningsnivå för att kunna åstadkomma förändringar. När detta väl slagits fast kan man påbörja en process för att ta fram och genomföra mångfaldsplaner så att arbetsplatsen fullt ut kan leva upp till intentionen i både Public Service Employment Act och Employment Equity Act.

Studien visade också att det inte är kvotering av minoriteter som behövs inom den offentliga sektorn utan snarare ett avlägsnande av hinder som står i vägen för att alla meriter och kunskap ska erkännas och bedömas likvärdiga.³⁵

Ethnocultural Groups & The Justice System in Canada: A Review of the Issues

Denna rapport som producerades 1994 för Kanadas Department of Justice. Trots att rapporten är mer än 10 år gammal, riktas den in på frågor som Sverige har behov av att utveckla. Även om forskningen inte kunde sägas innehålla "conclusive evidence" (ovedersägliga bevis) om rasism i Kanadas rättsväsendet ansåg författarna att mino-

³⁴ Se <http://www.ccpej.ca/>

³⁵ Se <http://www.chrc-ccdp.ca/ee/vismin/contents.asp>

riteternas bild av rasism i systemet var tillräckligt för att dra slutsatsen att "The perception of racism, based on individual experiences and other anecdotal evidence, cannot be without foundation." Slutsatsen innebär att man ska satsa mer på undersökande och utvecklande arbete för att åtgärda problemen som minoriteterna utsätts för i rättsväsendet.³⁶

12.4 Storbritannien

Storbritannien har ett viktigt historiskt arv med hänsyn till landets roll som en världsomfattande kolonialmakt. Etniska minoriteter har därmed länge spelat en viktig roll – men denna roll har varit speciellt tydlig sen slutet av andra världskriget. Bilden är inte ovanlig för Europa. Dessa minoriteter utgör ett spektrum av inflyttade invånare från f.d. kolonier, till arbetskraftsinvandrare till flyktingar.

12.4.1 Lagstiftning

The Race Relations Act 1976 (RRA)

The Race Relations Act skrevs 1976 och fick ytterligare tillägg i och med Race Relations (Amendment) Act 2000.³⁷ Lagen förbjuder diskriminering på grund av "ras", hudfärg, nationalitet eller etnisk grund. Lagen täcker diskriminering inom arbetslivet, bostadsmarknaden och utbildning samt utbyte av varor och tjänster. Den förnyade lagen ger ett utökat skydd mot offentliga myndigheters diskriminering. Den ställer inte bara krav på icke-diskriminering utan ålägger myndigheterna ett *positive duty to promote race equality* (ungefär: ett positivt ansvar för att främja etnisk jämlikhet, jämför med ett ansvar för att inte diskriminera).

Det finns liknande lagar som förbjuder både könsdiskriminering och diskriminering pga. funktionshinder. Men dessa saknar motsvarande *positiva ansvar*.

The Race Relations Act tillåter positiva åtgärder från arbetsgivare och andra, men den kräver inte sådana åtgärder. Positiva åtgärder får vidtas för att se till att det skapas en plattform, kunskaper eller erfarenheter som gör att individen kan konkurrera på lika villkor för en tjänst. Däremot är inte positiv särbehandling

³⁶ Se <http://www.canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/202-e.html>

³⁷ Lagen från 1976 ersatte den tidigare lagen från 1966.

tillåtet när ett anställningsbeslut ska tas. Med andra ord innebär positiva åtgärder att arbetsgivare, fackorganisationer, utbildningsanstalter m.fl. kan ta egna initiativ för att öka tillgång och möjligheter, exempelvis genom utbildning, översättning av ansökningshandlingar för etniska minoriteter eller andra åtgärder för att bidra till kvalificering av minoriteter för högre positioner på en arbetsplats.³⁸

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att Storbritanniens jämställdhetslag antogs 1975 (Equal Opportunities Act 1975). Equal Opportunities Commission bildades som tillsynsmyndighet i förhållande till denna lag. Dessa två lagar byggdes upp på i princip samma juridiska förutsättningar – med hänsyn till exempel bevisbördan, skadestånd och räckvidd.

Crime and Disorder Act 1998

Lagen skrevs 1998 och innehåller en sektion om "ras"-motiverade brott (racially aggravated offences). Regeringen introducerade dessa nya lagbrott för att kunna ta itu med problemen kring rasistiskt våld och trakasserier. Därmed erkänner regeringen att rasistiska brott inte enbart drabbar offret, utan även offrets familj och att det kan påverka och hota en hel befolkningsgrupp. Syftet med lagen är att prioritera eventuella rasistiska motiv i bevisinsamlingen för att undvika att motiven ignoreras.

En övergripande organisation av polischefer (Association of Chief Police Officers – ACPO) definierar rasistiska incidenter som: "varje incident där det för den undersökande tjänstemannen verkar som att klagomålet innehåller element av rasistiska motiv, eller varje incident som innehåller någon klagan syftande på rasistiska motiv." ACPO har tagit fram grundläggande handlingsplaner för handläggning av rasistiska incidenter. Vissa poliskårer har producerat handböcker för att behandla denna typ av brottslighet med största allvar.

Definitionen för "racial group" är densamma som i RRA. För att stödja åklagare i sitt arbete påpekas bland annat att rasmotiverade brott är särskilt viktiga för "det allmänna intresset" i "instruktionerna" för statliga åklagare (Code for Crown Prosecutors). Brotts

³⁸Se http://www.cre.gov.uk/legaladv/rra_amend.html och <http://www.legislation.hmsso.gov.uk/acts/acts2000/20000034.htm>

med rasistiska motiv ska av domaren anses som brott som kräver strängare påföljder.³⁹

Enligt Crown Prosecution Service (CPS-motsvarar åklagarmyndigheten) har ett ökande antal brott som innehåller ett rasmotiv lett till fällande domar under senare år.⁴⁰ En anledning till detta kan vara det arbete CPS lagt ned på utveckling av en handbok som heter *Guidance on Prosecuting Cases of Racist and Religious Crime*, CPS lyckade arbete med att öka den etniska mångfalden inom CPS och/eller CPS tydlighet gentemot allmänheten om att hatbrott kommer att hanteras seriöst när dessa anmäls. Förmodligen kan anledningen hittas i en kombination av dessa faktorer. Jämförelser mellan länder är alltid mycket vanskliga men det kan noteras att i varje fall Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har funnit att det finns viktiga problem med tillämpningen av den motsvarande straffskärpningsgrunden i Sverige eftersom man föreslagit ett flertal åtgärder för att denna grund ska tillämpas i större utsträckning än har skett hittills. (BRÅ 2002:9 s 9)

12.4.2 Nationella institutionella aktörer

The Racial Equality Unit (REU)

Som en del av regeringens inrikesdepartement (Home Office) arbetar REU för att regeringen håller sig till sitt mål att skapa en nation där rasism är oacceptabelt och motverkas, etnisk mångfald hyllas och där varje medlem i samhället har möjlighet att nå sin fulla potential. Enheten arbetar framför allt med individer och grupper för att bygga ett säkert, rättvist och tolerant samhälle samt med målsättningen att stödja ett samhälle där människor av alla "raser" och bakgrunder är värdefulla och deltar på lika villkor. Ett av delmålen är därmed även att utarbeta en policy som förespråkar jämlikhet och motarbetar fördomar och främlingsfientlighet.

Enheten är ansvarig för lagstiftning och policy kring rasrelationer och hjälper även till med att förespråka jämlikhet och lika möjligheter inom andra områden av inrikesdepartementet och inom andra myndigheter. Med enhetens stöd satte inrikesdepartementet år 2000 upp ett servicemål för att förespråka rasjämlighet, särskilt för offentliga tjänster inom utbildning, sjukvård,

³⁹ Se <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980037.htm>

⁴⁰ Se http://www.cps.gov.uk/news/pressreleases/archive/114_04.html

rättsväsende, boende och lokala myndigheter. Man publicerar även årligen *Race Equality in Public Services*. Man strävar även efter att uppnå representativitet på arbetsplatser inom inrikesdepartementet, poliskåren, brandkåren och på fängelser.⁴¹ Åtminstone Crown Prosecution Service kunde nyligen rapportera man nått sitt mål för 2005.⁴² Det är dessa planer som alla myndigheter måste utveckla för att leva upp till sitt ansvar att motverka *institutional racism and promote race equality* – i enlighet med RRA ovan.

The Commission for Racial Equality (CRE)

Kommissionen är en offentligt finansierad enhet som initierades under Race Relations Act 1976 för att bemöta rasdiskriminering och förespråka jämlikhet. Kommissionen är tillsynsmyndigheten i förhållande till lagen. Kommissionen arbetar både inom den privata och den offentliga sektorn för att bidra till likabehandling och icke-diskriminering oavsett "ras", hudfärg, nationalitet eller etnisk härkomst. Den arbetar både på individplanet och på ett strukturellt plan.

Man arbetar med information och rådgivning till människor som anser sig ha blivit diskriminerade eller trakasserade på grund av sin "ras" samt bistår personer som har klagomål om rasdiskriminering och trakasserier. Genom kampanjer söker CRE öka medvetenheten kring rasfrågor samt uppmuntra organisationer och individer i arbetet för jämlikhet. Den kan också föreslå nya lagar och andra åtgärder och har en särskild roll i uppföljningen av myndigheternas *positive duty to promote race equality*.⁴³

Den framtida Commission for Equality and Human Rights (CEHR)

CRE har i princip gått med på regeringens förslag om införandet av en Commission for Equality and Human Rights. CRE har tills nyligen varit motståndare till en samlad tillsynsmyndighet för alla de olika diskrimineringsgrunderna eftersom man bland annat ansåg att det fanns en risk för en försvagning av myndighetens maktbefogenheter. De ändrade sig när de fick garantier om att skyddet mot etnisk diskriminering inte skulle försvagas, och att minimi-

⁴¹ Se <http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/race/index.html>

⁴² Se http://www.cps.gov.uk/news/pressreleases/archive/121_02.html

⁴³ Se <http://www.cre.gov.uk/>

skyddet mot alla former av diskriminering skulle förstärkas, samt att ett tydligt skydd mot diskriminering pga. religion skulle införas.⁴⁴

Storbritanniens regering har kommit fram till att det bästa sättet att främja likabehandling och motverka diskriminering är genom en samlad tillsyn. Regeringens inställning presenterades i ett s.k. ”White Paper” med titeln *Fairness For All: A New Commission for Equality and Human Rights*.⁴⁵ Jämlikhet är en viktig fråga för alla och inte enbart en minoritetsfråga. Efter konsultationsprocessen kring *Green Paper, Equality and Diversity: Making it Happen*, drog regeringen slutsatsen att en samlad tillsynsmyndighet är den bästa lösningen för att uppnå visionen om ett mer rättvist, mer inkluderande och mer framgångsrikt land. Rapporten (det s.k. White Paper) som föreslår en Commission for Equality and Human Rights (CEHR) klargjorde visionen, rollen, och befogenheterna för den nya kommissionen. CEHR skall ha ett helhetsansvar för motverkande av diskriminering i samhället, samt ha ett ansvar för främjande av mänskliga rättigheter.

Enligt regeringen har de nuvarande separata kommissionerna för kön, etnicitet, funktionshinder starkt bidragit till utvecklingen av jämlikhet. Samhällsförändringar medför att nya tydligare arbetsformer behövs som även tar hänsyn till nya grunder som ålder samt inte minst samspelet mellan dessa. Medan den nya kommissionen måste ha ett fokus och expertkunskap med hänsyn till varje diskrimineringsområde, ska den även stå för jämlikhet och mänskliga rättigheter på ett sätt som korsar de olika grunderna. En samlad myndighet kommer att ha intersektionalitet som nyckelfråga. Dessutom kan den underlätta för arbetsgivare och andra att ha en kontakt med endast en myndighet när det gäller olika diskrimineringsgrunder. (White Paper 2004:17–18)

Racial Equality Councils and Partnerships

The Commission for Racial Equality har finansierat flera lokala byråer som arbetar med mångfaldsfrågor och etnisk diskriminering. I nuläget finns det över 90 sådana byråer runt om i Storbritannien

⁴⁴ Se http://www.cre.gov.uk/media/nr_arch/2004/nr041118.html

⁴⁵ Se <http://www.dti.gov.uk/consultations/files/publication-1193.pdf>

och majoriteten har stöd från CRE. Detta är ett effektivt sätt att bidra till det lokala arbetet mot rasism och diskriminering.⁴⁶

12.4.3 Lokala institutionella aktörer

På lokal nivå har många kommuner skapat nämnder som har ett brett ansvar för motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet. Birmingham och Leeds är några exempel.

The Leeds Equal Opportunities Unit

Leeds Equal Opportunities Unit ska bland annat se till att de lokala myndigheterna i Leeds följer Race Relations Act 1976 och Race Relations Amendment Act 2000. Enheten informerar om mångfald och etnisk diskriminering till de lokala myndigheterna och uppmanar dem att ta initiativ till och utveckla jämlikhetsplaner. Enheten fungerar också som ett stöd till minoriteter, kvinnor och funktionshindrade som har den lokala myndigheten som sin arbetsgivare.⁴⁷

Birmingham Equalities Unit

Birmingham City Commission arbetar med jämlikhetsfrågor på en bred front. De frågor som berörs gäller allt från kön, till etnicitet, funktionshinder och sexuell läggning. Staden tog intryck av den nationella utredningen av Lawrence mordet och initierade en egen lokal undersökning om *institutional racism*. I sin första rapport i mars 2001 "Challenges for the Future – Race Equality in Birmingham" drog man följande slutsats: Det är allvarligt att kommunen som måste spela en ledande roll för rasjämlighet i Birmingham, har förhindrats genom den institutionaliserade rasismen. Bristen på planer och ett ledarskap som inte tar sitt ansvar har inneburit att framsteg och effekt inte har nått tillräckligt långt. Ras ojämlikhet och diskriminering är fortfarande ett mycket stort problem för många minoriteter i Birmingham idag⁴⁸.

⁴⁶ <http://www.cre.gov.uk/about/recs.html>

⁴⁷ <http://www.leeds.gov.uk>

⁴⁸ http://www.birmingham.gov.uk/ELibrary?E_LIBRARY_ID=182

12.4.4 NGO:er i Storbritannien

The Institute for Race Relations (IRR)

IRR är ett av Storbritanniens ledande forskningsinstitut inom området institutionell rasism och diskriminering. Institutet forskar om den ständiga kampen mot rasism och för jämlikhet inom Storbritannien och i andra länder. Institutet försöker återspegla de erfarenheter som minoriteter i Storbritannien har haft. Det kommer med konkreta förslag till lösningar på de problem med rasism som finns i samhället. Institutet grundades 1958 för att stödja forskning om *race and ethnic relations*. Institutet fungerar som en självständig organisation som företräder människor, som förtrycks på grund av institutionell rasism.

IRR fungerar som rådgivare till olika akademiska institutioner men också till myndigheter som ansvarar för mångfaldsfrågor. Institutet tar fram frågor som varit tabubelagda i det brittiska samhället, såsom polisbrutalitet, rasism inom media, diskriminering inom rättsväsendet och fattigdom bland minoriteter i Storbritannien. IRR arbetar för närvarande med två olika initiativ i London där man forskar och informerar om hatbrott och polisbrutalitet som riktas mot minoriteter. Forskningen inom IRR sträcker sig även till europeisk nivå. Man undersöker rasism i Europa och det ökande rasistiska våldet, fascistiska partier, asyl- och invandrapolitik, brott mot mänskliga rättigheter samt säkerhetspolitik. IRR arbetar också med att belysa de nyheter, som berör minoriteter men som förbises av de dominerande medierna, bland annat genom tidskriften *Race and Class* som utges varje kvartal.⁴⁹

London Race Discrimination Unit (RDU)

RDU är en organisation som erbjuder rådgivning och advokat-hjälp/juridisk hjälp till Londonbor som upplevt etnisk diskriminering på arbetsplatsen. RDU finansieras genom bidrag från CRE. Enheten tar emot fall som hänvisats från frivilligorganisationer och även fall som har anmälts direkt av privatpersoner. RDU:s samtliga tjänster är kostnadsfria. Personalen har erfarenhet av arbetslivsfrågor och i synnerhet diskrimineringsfall. RDU arbetar även med

⁴⁹ <http://www.irr.org.uk/>

förmedling av information samt utbildning av advokater och andra relevanta aktörer.⁵⁰

Race on the Agenda (ROTA)

ROTA är en tankesmedja med inriktning på socialpolitik och andra frågor som berör Londons svarta och etniska minoriteter. Organisationen arbetar för lika rättigheter och möjligheter och jämlikhet, samt mot diskriminering. ROTA producerar olika analyser av befintlig samhällsinformation. Organisationen publicerar även en tidskrift (Agenda) som behandlar relevanta frågor om mångfald, segregation samt orättvisor inom polis- och rättssystemet.⁵¹

The Runnymede Trust

Runnymede är en av de viktigaste forskningsinstitut inom området etnicitet och mångfald i Storbritannien. Den har som mål att bekämpa etnisk diskriminering och rasism och arbetar med analyser och utvärderingar av olika lagar och andra policys.

Runnymede förmedlar kontakter mellan olika minoritetsgrupper och uppmuntrar till samarbete genom olika gemensamma projekt och konferenser. Den deltar också i debatter som berör minoritetsgrupper och organisationer och myndigheter med hänsyn till sådana frågor som arbetsmarknad, utbildning och kriminalitet.

Institutet informerar också myndigheter och andra berörda organisationer om de problem som finns i minoritets samhällen samt om åtgärder som bör vidtas för att förbättra situationen för olika utsatta grupper. Institutet arbetar också med framtagning av nya lagar och policys som behövs för att förhindra fortsatt diskriminering och segregation av minoriteter i Storbritannien.⁵²

⁵⁰ <http://www.rdu.org.uk>

⁵¹ <http://www.rota.org.uk/>

⁵² <http://www.runnymedetrust.org/>

Race for Opportunity (RfO)

RfO är resultatet av ett initiativ som togs av olika företag som ville arbeta med motverkande av diskriminering samt främjande av etnisk mångfald i näringslivet. Nätverket arbetar för att visa den ekonomiska potentialen som finns inom de olika minoritetsgrupperna i Storbritannien. Initiativet kom från Business in the Community, ett nätverk som består av 700 företag i Storbritannien och som arbetar för att minska rasism och öka förståelse av och mångfald inom näringslivet. Nätverket har försökt lyfta diskussionen om rasism inom näringslivet och har uppmuntrat olika företag genom att hjälpa dem med olika strategier angående rekrytering, anställning och dialog mellan företag och olika minoritetsgrupper. Man har försökt att anordna olika evenemang där representanter från olika företag kan möta affärsmän och entreprenörer med utländsk bakgrund för att uppmuntra samarbete och kontakt mellan parterna. Man har också försökt få företag att använda sig av leverantörer som inte är lika kända för att uppmuntra ett permanent samarbete mellan små leverantörer och stora företag.⁵³

12.4.5 Aktuella studier

Viktiga studier med hänsyn till Race Relations, Race Equality and Cultural Diversity

Inrikesdepartementet (Home Office) genomför olika studier över viktiga frågor inom området rasism och etnisk diskriminering. Forskning har gjorts inom olika områden som brottslighet, våld mot etniska minoriteter, hatbrott, sysselsättning och boendesegregering. Man har samarbetat med forskare från andra statliga verk, universitet och näringslivet för att få fram viktigt material och statistik angående mångfalden i Storbritannien.⁵⁴

Därtill finns det inom departementet den s.k. Race Equality Unit som har ett övergripande ansvar för policy och lagstiftningsfrågor samt främjande av lika möjligheter. Enheten har även ansvar för utveckling, implementering och uppföljning av en strategi för etnisk jämlikhet, inklusive mål för Inrikesdepartementets anställ-

⁵³ Se <http://www.raceforopportunity.org.uk/>

⁵⁴ Se <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/racerelate3.html>

ningspolitik, samt utvecklar etniska jämlikhetsindikatorer som mäter förbättringar.⁵⁵

Inrikesdepartementet publicerar *Race and the Criminal Justice System*. Rapporten undersöker bland annat minoriteternas tillit till rättsväsendet. Den understryker att polisens arbete med hatbrott har förbättrats och att vissa förbättringar har gjorts med hänsyn till andelen etniska minoriteter bland de anställda, även om förändringsprocessen är väldigt långsam. Rapporten framhäver att ett effektivt rättsväsende inte är möjligt så länge som väsentliga delar av samhället anser att rättsväsendet diskriminerar samt saknar tillit till förmågan att leverera rättvisa.⁵⁶

The Stephen Lawrence Inquiry

Denna statliga utredning, som genomfördes av av Sir William Macpherson, publicerades i februari 1999 (För en utförligare presentation av rapporten se avsnitt 9.2). Inrikesministern ställde sig bakom rapportens slutsatser och betonade vikten av elimineringen av rasism och diskriminering i Storbritannien.

Rapporten förklarar den institutionella rasismens innebörd och ger flera förslag på vad olika myndigheter och företag kan göra för att lösa problemen med institutionell rasism, speciellt inom polisväsendet. Rapporten ger också förslag till regeringen om ändringar på Race Relations Act (RRA) 1976 så att diskriminering på grund av etnisk bakgrund kan förbjudas när det gäller polisens verksamhet. Bristen på minoriteternas tillit till rättsväsendet klarlades i rapporten. Rapporten påpekar också att de flesta poliser inte har nog med utbildning när det gäller antirasistisk och antidiskrimineringsverksamhet och ideologi.⁵⁷

Ett resultat var också att RRA förstärktes (avsnitt 12.4.1) i och med att myndigheterna ålades *a positive duty* att motverka institutionell rasism inom sina verksamheter.

⁵⁵ Se <http://www.homeoffice.gov.uk/inside/org/dob/direct/reu.html>

⁵⁶ Se <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/s95race02.pdf>

⁵⁷ Se <http://www.cre.gov.uk/pdfs/slinqlea.pdf>

Racial equality means quality, A Standard for Racial Equality for Local Government in England and Wales

Rapporten ”Racial Equality means quality” kom ut för första gången januari 1995 med stöd av the Commission for Racial Equality (CRE). Rapporten ger olika konkreta förslag för en förändring av attityder och policyn hos lokala myndigheter när det gäller etnisk diskriminering.

Rapporten uppmanar de lokala myndigheterna att ställa sig vissa frågor angående vad man kan göra för att förbättra mångfalden inom myndigheten och hur man kan bedöma förbättringar när det gäller motverkande av diskriminering. Myndigheterna uppmanas också ta vara på de kunskaper som minoriteterna har istället för att se minoriteter som en börda.

Rapporten visar också att diskriminering kan kosta eftersom varje myndighet och företag måste betala skadestånd om diskriminering kan bevisas. Därför uppmanas myndigheterna att implementera en mångfaldsplan som leder till lika rättigheter och möjligheter, i stället för att riskera skadestånd och andra kostnader som i det långa loppet kan skada myndigheten.⁵⁸

I och med att kravet på att motverka institutionell rasism och främja etnisk jämlikhet även gäller för lokala myndigheter bör arbete bli mer effektivt än tidigare. För detta ändamål har CRE tagit fram *The duty to promote race equality: Performance guidelines for local authorities*⁵⁹

Equal Opportunities Is Your Business Too: A good practice guide on race, sex and disability for small firms

Det här materialet riktar sig till alla småföretag i Storbritannien och informerar om de lagar som finns när det gäller diskriminering som grundar sig på etnicitet, kön och funktionshinder. Materialet ger konkreta förslag på hur arbetsgivare kan behandla sina anställda på ett rättvist sätt för att förhindra diskriminering. Det bidrar också med information om vad arbetsgivare inte bör göra eftersom vissa policys kan drabba minoriteter och kan tolkas som diskriminering i

⁵⁸ Se http://www.cre.gov.uk/pdfs/remq_ew.pdf

⁵⁹ Se http://www.cre.gov.uk/duty/pdfs/pg_localauth.pdf

domstol. Materialet ger också en kort förklaring av antidiskrimineringslagarna i Storbritannien.⁶⁰

Muslims in the UK: Policies for Engaged Citizens

Denna rapport har tagits fram 2004 inom ramen för The EU Monitoring and Advocacy Program of the Open Society Institute. (Open Society Institute 2005) Rapporten presenterar statistik och olika analyser som tydliggör vikten av religion för muslimer i Storbritannien. Rollen av religion framhävs i jämförelse med rollen som etnisk tillhörighet spelar. Olika frågor om utanförskapet, diskriminering och samhörighet med samhället tas upp.

Fokusområdena för rapporten är arbetsmarknaden, utbildning, rättsväsendet samt jämlikhet och samhörighet (equality and community cohesion).

Flera frågor framträder med hänsyn till arbetsmarknaden som den höga arbetslösheten och överrepresentationen i ekonomiska sektorer som kännetecknas av låga löner. Därtill finns det ekonomiska utanförskapet hos muslimska kvinnor. Bland muslimer finns det väldigt låga nivåer av tillit gentemot rättsväsendet. Det finns därtill starka upplevelser av diskriminering i rättsväsendet. Dessa upplevelser får stöd i de statistiska analyser som genomförts. Angående området utbildning uttrycker rapporten bekymmer över utbildningresultaten, bristande hänsyn till barnens religion samt islamofobi. Bristerna i dessa olika områden leder även till brister med hänsyn till lika rättigheter och möjligheter, samt brister vad gäller samhörighetskänslan i det lokala samhället.

Rapporten utmynnar i flera förslag som insamling av statistik som tar hänsyn till religiös tillhörighet, ett närmare samarbete mellan myndigheter och muslimska organisationer, behovet för policyskapare att ta större hänsyn till muslimer som grupp i utveckling av en politik som leder till långsiktig integration och en större insikt i och förståelse för muslimer och deras religion som del i utbildningssystemet.

⁶⁰ <http://www.cre.gov.uk/pdfs/smlfirms.pdf>

12.5 Nederländerna

Även Nederländerna har en kolonial historia. Förutom de etniska minoriteter med ursprung från kolonierna finns både s.k. arbeidskraftsinvandrare och flyktinginvandrare i Nederländerna.

12.5.1 Lagstiftning

Likabehandlingslagen

Nederländerna antog 1994 en ny lag mot diskriminering, den s.k. Likabehandlingslagen. Lagen hade Kanadas Human Rights Act som förebild vilket är betydelsefullt eftersom Nederländerna ditills främst hade influerats av den kontinentala juridiska traditionen, t.ex. den franska, som använder straffrätten som ett verktyg mot diskriminering i stället för civilrätt som är vanligt i s.k. common-law länder som England, USA och Kanada.

Likabehandlingslagen är en civilrättslig lag (§1) som ska tillförsäkra ”Lika behandling av människor oberoende av religion, tro, politisk åsikt, ras, kön, nationalitet, sexuell läggning eller civil status.”

Lagen omfattar både direkt och indirekt diskriminering. Direkt diskriminering innebär ojämlik behandling som bygger på någon av ovannämnda grunder. Indirekt diskriminering sker t.ex. när det ställs krav som verkar neutrala, men som indirekt leder till diskriminering, exempelvis krav på flytande nederländska i en platsannonser för en kock. Kravet verkar neutralt, men i praktiken diskrimineras personer som inte talar perfekt nederländska, eftersom behovet av att kunna tala flytande nederländska inte har någon större betydelse för just det här arbetet.

Lagen (§ 2:3) tillåter *positiv särbehandling* av kvinnor och etniska minoriteter. Enligt § 2.3 ska inte förbudet mot diskriminering gälla om diskrimineringens syfte är att kvinnor eller personer med visst etniskt ursprung kommer i positioner som därmed eliminerar eller minskar existerande ojämlikheter, och behandlingen är rimlig med hänsyn till detta mål.

Lagen förbjuder diskriminering inom arbetslivet samt förbjuder näringsidkares diskriminering i förhållande till gods och tjänster.

Det är dessutom förbjudet att diskriminera i karriär- och utbildningsrådgivning om diskriminering sker inom ramen för en affärsverksamhet. Diskrimineringsförbudet avser också den offentliga

förvaltningen och institutioner som är aktiva inom områdena boende, socialtjänst, hälsovård, kultur eller utbildning (§ 7).

Samen-lagen

1998 antogs Samen-lagen (samen är det nederländska ordet för tillsammans). Lagen uppmanar arbetsgivaren att få in fler etniska minoriteter på arbetsplatsen. Kanadas Employment Equity Act (se ovan) tjänade som inspirationskälla till samen-lagen.

Lagen ställde krav på en årlig mångfaldsrapport från arbetsgivarna. Bland annat skulle det rapporteras om antalet anställda med utländsk bakgrund och vilka åtgärder företaget vidtar för att främja den etniska mångfalden. Sanktioner saknades i denna lag. Dessutom ersattes lagen för några år sedan med en (ännu) mer arbetsgivarvänlig skrivning.

12.5.2 Institutionella aktörer

Likabehandlingskommissionen

Utifrån likabehandlingslagen (1994) bildade den nederländska regeringen Likabehandlingskommissionen. Det är en självständig kommission dit individer kan vända sig med anmälningar om bristande likabehandling med hänsyn till religion, etnicitet, kön, nationalitet, sexuell läggning och civilstånd. Kommissionens arbete bygger delvis på erfarenheter som utvecklades i den tidigare kommissionen som arbetade endast med likabehandling mellan män och kvinnor.

Kommissionen består av nio ledamöter och lika många ersättare och utses av justitieministern i samråd med fyra andra ministrar. Mandatperioden är sex år. Ordföranden och viceordföranden måste uppfylla samma kvalifikationer som ordinarie domare och arbetar heltid. De övriga ska ha erfarenhet av och kunskaper om likabehandlingspolicy och antidiskrimineringslagar och utses på en halvtidsbasis.

Kommissionen har ett kansli samt möjlighet att få stöd från särskilt utsedda regeringstjänstemän. Kommissionen är uppdelad i tre enheter, en enhet arbetar med könsdiskriminering, en annan med etnisk och/eller diskriminering på grund av nationalitet. Den tredje arbetar med de övriga diskrimineringsgrunderna.

Kommissionens huvuduppgift är att tolka lagen och se till att den åtföljs. Mer konkret innebär detta att kommissionen på eget initiativ eller efter en anmälan inleder en undersökning för att kunna avge ett yttrande och rekommendationer samt driva fall i domstol.

Därmed har kommissionen två huvudfunktioner. Dels finns det en slags juridisk funktion med hänsyn till avgivande av självständiga yttranden, dels en funktion som ”advokat”.

Kommissionen analyserar anmälningar för att se om lagens krav på likabehandling i arbetslivet har uppfyllts. Kraven gäller också näringsverksamheter som berör gods och tjänster vilket innebär att likabehandling även gäller för t.ex. försäkringar och banktjänster.

Det är inte bara privatpersoner utan även olika intresseorganisationer som kan lämna in anmälningar. Detta kan dock endast ske om det är organisationer som officiellt grundats för att tillvarata intressen för de människor för vilka likabehandlingslagen gäller. Även fackföreningar kan göra anmälningar men då ska dessa avse diskriminering i ett företag där facket är verksam eller med hänsyn till den egna organisationen.

Dessutom kan arbetsgivare och organisationer inlämna sina egna regler till kommissionen för en analys av huruvida dessa överensstämmer med lagens krav.

Enligt kommissionen kan den nuvarande rätten att föra grupp-talan spela en allt viktigare roll med hänsyn till möjligheten att kräva följsamhet gentemot likabehandlingslagarna. Även om mindre belopp är på spel för varje individ som har diskriminerats, kan en grupp-talan leda till mycket högre krav på skadestånd, vilket i sin tur kan påverka hur olika aktörer betar sig.

Kommissionen kan sägas vara en slags juridisk institution. En viktig skillnad i det avseendet är att kommissionen själv söker de uppgifter den anser sig behöva. En annan skillnad är att den diskriminerade inte behöver anlita advokat och att inga processkostnader utgår.

När tillräckligt med uppgifter har samlats in blir det en slags förhandling inför kommissionen där parterna och deras eventuella rådgivare hörs. Därefter ska kommissionen avge sitt beslut inom åtta veckor om en överträdelse av lagen har ägt rum. Detta beslut är viktigt men inte juridiskt bindande. Den som anses ha överträtt reglerna kan inte tvingas att följa beslutet, men i praktiken följer de flesta kommissionens beslut.

Ofta följer kommissionen upp ett fall efter ett beslut genom att exempelvis ta kontakt med den bransch som berördes av fallet. Idén är att en god kommunikation kommer att förhindra diskriminering i framtiden. Kommissionen kan även gå till domstol med ett fall om motparten vägrar följa ett yttrande. Men det är inte ofta att detta förekommer.⁶¹

*Uppförandekod för motverkande av diskriminering*⁶²

För några år sedan påbörjade den nederländska regeringen ett arbete med en Uppförandekod för motverkande av diskriminering för myndigheter (Model Code against Racial Discrimination).

Genom koden kommer departementen och myndigheterna att vara tvungna att ta sig an frågor om icke-diskriminering och det mångkulturella samhället å ena sidan, och ett klargörande av acceptabelt och oacceptabelt uppförande å andra sidan.

Uppförandekoden omfattar ett flertal områden inklusive användning av fördomsfria psykologiska tester vid t.ex. rekrytering, sammansättningen av urvalskommitten, olika sätt att nå minoriteter som potentiella sökande, befordringsmöjligheter och tillgång till vidareutbildning.

Arbetet med koden har påbörjats med en konferens där man analyserar nuläget. Viktiga frågor i processen är delaktighet av de etniska minoriteterna i formuleringen av koden. Detta gäller också arbetsmarknadsparterna.

12.5.3 NGO:er i Holland

Nationell byrå mot rasdiskriminering (LBR)

LBR är en nationell frivillig och fristående organisation som arbetar mot etnisk diskriminering och rasism i Nederländerna. Några av grundpelarna i LBR:s arbete har varit uppbyggnaden av en egen expertis inom verksamhetsområdet, tillgängligheten i förhållande till myndigheter och allmänheten, LBR:s sakfrågeorientering och inte minst en stabil och väl uppbyggd organisationsstruktur. Enskilda

⁶¹ För mer information om Likabehandlingskommissionen (Commissie gelijke behandeling) se <http://www.cgb.nl/>

⁶² Model Code Against Racial Discrimination, Dutch National Government, Justice department, <http://www.wisdom.at/ilo/profileShow.aspx?id=47&ver=sum>.

personer som framför anmälningar rörande rasism eller etnisk diskriminering hänvisas oftast till antidiskrimineringsbyråerna (ADB). I svårare fall ställer LBR upp med rådgivning och medling.

En av byråns viktigaste uppgifter är att ge information på ett enkelt och sakligt sätt. LBR tar emot en stor variant av frågor, de flesta via telefon eller e-post, men också från besökare. LBR har till sitt förfogande ett brett utbud av kunskaper och material som berör etnisk diskriminering och främjande av goda multietniska kontakter.

LBR erbjuder bl. a. följande:

- konkret, praktiskt stöd för enskilda personer, organisationer och yrkesutövare
- ett omfattande och lättillgängligt informationscenter
- en databas med rättsvetenskap, dokumentation och adresser.
- material för skolor, exempelvis projektet "Skola mot rasism"
- konsultation beträffande lagstiftning samt rekommendationer i policyfrågor
- expertis angående mediafrågor
- råd och stöd i policyfrågor
- kurser, föredrag och expertpaneler.⁶³

Ett viktigt arbete bedrivs i området fördomar och media. Det sätt som medier tar upp minoriteternas situation och det multikulturella samhället har ett stort inflytande på hur befolkningen ser på etniska minoriteter, de nyanlända och det mångkulturella samhället. LBR försöker att påverka denna opinionsbildning bl.a. genom att sprida information, positiva nyheter och delta i olika former av mediabevakning. Byrån har också instiftat ett särskilt pris tillägnat de personer som i media på ett positivt sätt belyser mångfalden i det mångkulturella samhället.

LBR:s jurister handlägger många juridiska frågor. Till och med domare och åklagare som har fall med inslag av etnisk diskriminering vänder sig till byråns experter. Kunskap om nationell och europeisk lagstiftning hålls aktuell samtidigt som LBR agerar för att påverka ny lagstiftning på både nationell och EU-nivån. Dessa policyinsatser baseras ofta på egna utvärderingar av den praktiska tillämpningen av lagar och förordningar.

⁶³ För mer information om LBR se <http://www.lbr.nl/>

LBR:s utrednings- och rådgivningsarbete är till för att hitta lösningar och uppmuntra de inblandade parterna att hitta gemensamma lösningar som främjar interetniska relationer och undanröjer hinder som kan stå i vägen för etniska minoriteters delaktighet i samhället.

Lokala antidiskrimineringsbyråer (ADB)

I Nederländerna finns det ungefär 40 antidiskrimineringsbyråer (ADB). De har alla sin egen historia. Somliga härrör från anti-fascistiska eller anti-rasistiska rörelser medan andra har rötter i initiativ från etniska organisationer eller kommunala initiativ.

De flesta uppstod under 1980-talet som en reaktion mot de rasistiska partiernas tillkomst.

Stora olikheter finns mellan de olika ADB:erna både vad gäller anställda och finansiering.

Huvuduppgiften är att hantera anmälningar om diskriminering och även rådgivning och utbildning. Det är också viktigt att påverka lokala antidiskrimineringspolicys och den lokala opinionen. Att bekämpa rasistiska partier och grupper är en annan viktig uppgift liksom att göra lokala undersökningar om diskriminering.

Alla ADB:er hanterar först och främst anmälningar. Beroende på behov och i mån av tid utför de även de andra uppgifterna. ADB:er började med att ta emot anmälningar gällande etnisk diskriminering, men nu omfattar byråernas arbete även frågor som rör religion, personliga övertygelser och åsikter, politiska ställningstaganden, etnicitet, kön, nationalitet, sexuell läggning, äktenskaplig status, ålder och funktionshinder. Merparten av anmälningarna rör arbetslivet, bostadsmarknaden, restaurangbranschen, media och den offentliga sektorn inklusive polisen.

Ofta får de lokala ADB:erna kommunalt stöd. Det är ett sätt för kommuner att uppfylla kommunallagens krav på att kommuner skall vidta konkreta åtgärder för att motverka diskriminering.

Byråerna har ett nationellt samarbete och är organiserade i en *National Federation of Anti Discrimination Bureaus and Hotlines*.⁶⁴ De största ADB:erna finns i de stora städerna Rotterdam, Haag, och Amsterdam.

Hotline Discrimination Amsterdam är en byrå som subventioneras av Amsterdam kommun. Den startades 1996. Mål-

⁶⁴ Se www.lvadb.nl/

sättningen är att offentliggöra och motverka diskriminering som har att göra med bland annat etnicitet, hudfärg, funktionshinder, kön, religion, sexuell läggning, funktionshinder, rasistiska politiska partier eller anti-semitism.⁶⁵

I Rotterdam bildades RADAR 1983⁶⁶ - Rotterdam Anti Diskriminatie Actie Raad. RADAR var ett av de första lokala anti-diskrimineringskontoren i Nederländerna. Syftet är att bekämpa diskriminering t.ex. på grund av etniskt ursprung, kön, sexuell läggning, ålder och funktionshinder.

En viktig fokus för RADAR är målet att polisen ska vara en viktig aktör när det gäller arbetet mot rasism. Därför har man utvecklat ett informationsprogram som anställda inom polisen använder i utbildningssyfte. RADAR samarbetar med 30 polisdistrikt.

Exempel på olika projekt och aktiviteter i RADARs regi:

- utbildning av poliser i frågor rörande diskriminering,
- att bygga broar mellan de olika etniska grupperna och polisen.
- implementering av lagarna mot diskriminering
- uppsökande verksamhet t.ex. på diskotek som inte släpper in minoriteter
- informationskampanjer och olika utbildningsprogram

”Skolor utan rasism” (SWR)

Skolor kan ansöka om att få bli en ”Skola utan rasism”, SWR-skola. Skolor som ansluter sig till SWR-rörelsen förses med en mängd förslag och idéer för att praktiskt bekämpa rasism. En förutsättning för att en skola ska bli en SWR-skola är att mer än 70 procent av skolans elever och personal tycker att rasism inte har någon plats på deras skola genom att skriva under på en särskilt utformad deklARATION.

SWR-skolor utvecklar varje år initiativ mot rasism och diskriminering och för jämlikhet och harmoni i det multikulturella samhället. Den nationella SWR-organisationen samarbetar med LBR när det gäller att förse SWR-skolorna med material.⁶⁷

⁶⁵ Se www.meldpunt-amsterdam.nl/

⁶⁶ För mer generell information se www.radar.nl/ och för mer specifik information om ett EU projekt som berör polisen se <http://www.radar.nl/read/695>

⁶⁷ För mer information se www.schoolwithoutracism-europe.org/

12.6 Kunskap om och åtgärder mot könsdiskriminering i Sverige

Eftersom kvinnor i dag behandlas som en grupp som förutsägs ha gemensamma egenskaper *får* också någonting gemensamt: erfarenheten av att stå i ett annat förhållande till makt än männen, erfarenheten att stå i ett annorlunda förhållande till sina egna kroppar än männen till sina. Därför är det politiskt viktigt för feminister att definiera kvinnor som kvinnor, som en grupp. Men det är lika viktigt att inse det konstruerade i denna grupp, att inte tro på Kvinnan, utan på individuella, olika kvinnor. Om vi som feminister inser att vi lever i ett patriarkalt samhälle där kvinnor förtrycks, måste vi också vara medvetna om att det är detta samhälle som samtidigt skapar en "kvinnlighet" och förtrycker den. (Björk, 1996:15).

I en analys av de åtgärder som behövs för främjande av etnisk jämlikhet och motverkande av strukturell diskriminering står några av de mest strategiska erfarenheterna att finna i arbetet som skett för jämställdhet och mot könsdiskriminering i Sverige.

12.6.1 Könsmaktordningen

Vi anser att den viktigaste utgångspunkten för att motverka könsdiskriminering och främja jämställdhet i Sverige har varit att jämställdhet handlar om makt och privilegier.

I regeringens skrivelse *Jämt och ständigt* (Skr. 2002/03:140) står:

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Trots en lång historia av aktivt jämställdhetsarbete präglas vårt samhälle fortfarande av en könsmaktordning. Arbetet måste fortsättningsvis ges en mer feministisk inriktning. Det innebär att vi måste vara medvetna om att det råder en könsmaktordning, att kvinnor är underordnade och män är överordnade. Det innebär också att regeringen betraktar manligt och kvinnligt som "sociala konstruktioner", dvs. könsmönster som skapas utifrån uppfostran, kultur, ekonomiska ramar, maktstrukturer och politisk ideologi. Könsmönstren skapas och upprätthålls både på det personliga planet och på det samhälleliga planet. Denna struktur har inte förändrats trots att kvinnors och mäns representation på vissa samhällsområden kvantitativt sett närmast sig varandra. Om vi inte bryter dagens könsmaktordning kommer vi inte att uppnå ett jämställt samhälle.

En nyckel i utvecklingen av jämställdhetsarbetet i Sverige är kvinnorörelsen. Kvinnorörelsen har lyckats mobilisera tillräckligt för en

samling kring grundläggande frågor så att makten vid vissa tillfällen har kunnat utmanas. En annan viktig bidragande orsak till kvinnorörelse(r)n(a)s relativa framgång har varit möjligheten att bygga på erfarenheter i andra länder samt att kunna bidra till dessa internationella erfarenheter. Med andra ord är det inte en fråga om endast en svensk Kvinnorörelse utan en internationell kvinnorörelse.

Arbetet har drivits på flera plan inklusive gräsrotsnivån, forskarnivån och politikernivån och med ett samspel emellan dessa plan. Ett exempel på detta kan ses i samspelet mellan dessa olika aktörer med den relativt snabba omvandlingen av Sveriges arbete med FN:s kvinnokonvention (CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) till krav på framtagning av jämställdhetslagen. Ratificering av CEDAW och ikraftträdande av lagen skedde ungefär samtidigt (1979–1981). Vår slutsats är att Kvinnorörelsen lyckades med detta genom att befinna sig flera olika samhällsarenor, samtidigt som de hade ett gemensamt och sammanhållande mål.

12.6.2 Jämställdhetslagen inklusive aktiva åtgärder

Jämställdhetslagen antogs 1979. Den innehöll ett förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet, gav rätt till skadestånd vid diskriminering och ställde krav på att arbetsgivare skulle vidta aktiva åtgärder för att främja jämställdhet. Jämställdhetsombudsmannen bildades som tillsynsmyndighet. Lagen ändrades senare och ett krav infördes om att arbetsgivare med 10 eller flera anställda skulle utveckla årliga jämställdhetsplaner. Jämställdhetslagen byggde till stor del på erfarenheter från Storbritanniens och USA:s lagar mot diskriminering. (SOU 1978:38)

Jämo har idag även tillsyn över Lagen om likabehandling av studenter i högskolan, som rör villkoren på högskolor och universitet. Samtidigt verkar det inte ha funnits något större intresse från vare sig kvinnorörelsen, jämställdhetspolitiker eller andra för ett förbud mot könsdiskriminering utanför arbetslivet – trots att ett förbud mot näringsidkares olaga diskriminering pga. etnicitet eller religion med hänsyn till gods och tjänster redan fanns i brottsbalken 16:9.

Det bör också påpekas att könsdiskriminering inte är förbjuden idag i enlighet med Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörig-

het, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Förenklat kan man säga att den omfattar områden utanför arbetslivet och högskolan: till exempel, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap i arbetsmarknadsorganisationer och vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder. Med hänsyn till områdena socialtjänsten, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården förbjuder lagen diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning eller sexuell läggning. Med andra ord är det i dag inte förbjudet enligt svensk lag att diskriminera mot kvinnor i dessa områden. Å andra sidan kommer ett förbud mot diskriminering på grund av kön att införas i lagen från och med 1 juli 2005 (Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering, Prop. 2004/05:147).

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har under 25 år arbetat med att ta emot anmälningar om könsdiskriminering i arbetslivet samt drivit rättsprocesser i Arbetsdomstolen. Dessutom har JämO arbetat med uppföljning av jämställdhetsplaner. JämO har tillsyn över att arbetsgivare och högskolor följer lagbestämmelserna om aktivt jämställdhetsarbete. JämO ska utreda anmälningar om könsdiskriminering och om sexuella trakasserier eller andra trakasserier, bl.a. trakasserier på grund av anmälan om könsdiskriminering. Till huvuduppgifterna hör också att, genom att informera och ge råd och stöd samt främja jämställdheten, i första hand på arbetsplatser och högskolor. JämO är som statlig myndighet remissinstans i flertalet utredningar och förslag från regering och riksdag. Det ger möjlighet att bevaka och påverka att jämställdheten beaktas vid samhälls- och lagförändringar. Däremot kan JämO inte ingripa rättsligt utanför arbetsmarknaden och högskolan.

Därutöver har de fackliga organisationerna bedrivit ett jämställdhetsarbete och jämställdhetsavtal har slutits i vissa fall mellan parterna på arbetsmarknaden.

Politisk mobilisering över partigränser

I och med att det har funnits visst samarbete över de politiska partiernas gränser, har en starkare påtryckning i politiken mobiliserats än vad som annars skulle ha skett. Bland annat har det lett till en större förmåga att påverka den politiska dagordningen.

Undersökningar om konsekvenser av kvinnors ökade representation i politiska församlingar ger inga entydiga svar, men den ökade representationen verkar förklara en del av den förändrade politiska dagordningen i en riktning som gynnar jämställdheten mellan könen (se t.ex. Wågnerud, 1998; Bergkvist, 1994; Skjeie, 1992).

Det har funnits en medvetenhet om att det gäller att försöka påverka dagordningen även inom forskningen. Ett tydligt uttryck för detta kunde ses i maktkampen kring tillsättning av ledningen för den s.k. Kvinnomaktutredningen. En manlig forskare utsågs först till utredare. Detta resulterade i kraftiga protester, främst från kvinnorörelsen vilket till slut ledde till att politikerna som ansvarade för tillsättningen backade och utredaren byttes ut. En ledning med en tydligare feministisk profil tillsattes. En viktig lärdom och erfarenhet från detta är att politiken går att påverka genom att utmana makthavares invanda normer och handlingsmönster.

Om man jämför med tillsättningen av den senare Integrationspolitiska maktutredningen (7 september 2000) fanns det knappt någon reaktion överhuvudtaget från invandrare, invandrarorganisationer eller någon slags "antirasist/antidiskriminerings rörelse". Detta visar på hur svag antirasiströrelsen är i jämförelse med kvinnorörelsen.

Denna företeelse upprepar sig i princip varje gång en offentlig tillsättning övervägs som har en koppling till jämställdhet, dvs. att åtminstone någon del av kvinnorörelsen kräver delaktighet. Men när det gäller invandrarfrågor, integrationsfrågor eller frågor som berör rasism och etnisk diskriminering, kan slutsatsen dras att konsultation med de berörda är något som främst sker i efterhand efter att de viktiga besluten redan har tagits, om konsultation sker överhuvudtaget.

Gender mainstreaming (jämställdhetsintegrering) och kopplingen till integrationspolitik

I *Jämt och ständigt: Regeringens jämställdhetspolitik och handlingsplan för mandatperioden* (Skr 2002/03:140) klarläggs att gender mainstreaming (eller jämställdhetsintegrering) innebär att ett ökat ansvar för jämställdhetspolitiken åläggs all statlig verksamhet. Inom regeringskansliet betyder detta bland annat en bred satsning

på utbildning, ett tydliggörande genom könsuppdelad statistik och jämställdhetsamordnare på varje departement.

Regeringen anser att det är nödvändigt att jämställdhet integreras i alla politikområden och bland annat lyfter de fram "representation; jämn fördelning av makt och inflytande" och "män och jämställdhet" som särskilda fokusområden under mandatperioden 2002–2006.⁶⁸ Denna fokus på en bred ansats och ett maktperspektiv saknas i svensk integrationspolitik.

En nyckelfråga är följande: "Den delvis formella inriktning som jämställdhetspolitiken haft, har i alltför liten utsträckning påverkat de bakomliggande strukturer som skapar och upprätthåller det ojämnta maktförhållandet mellan kvinnor och män. Vällovliga och angelägna politiska reformer som syftar till att öka jämställdheten får ibland ett begränsat genomslag på grund av samhällets genusstrukturer."⁶⁹

Integrationspolitiken skulle nog få en annan inriktning om det skrevs t.ex.:

Den delvis formella inriktning som *integrationspolitiken* haft har i alltför liten utsträckning påverkat de bakomliggande strukturer som skapar och upprätthåller det ojämnta maktförhållandet mellan *svenskar* och *invandrare* (etniska minoriteter). Vällovliga och angelägna politiska reformer som syftar till att öka *integration* får ibland ett begränsat genomslag på grund av samhällets *etniska* strukturer.

Insikterna om makten och ojämsälldhet uttrycks på ett träffande sätt i diskussionen om män och jämställdhet.

Den sista att upptäcka oceanen är fisken, brukar den amerikanske mansforskaren Michael Kimmel säga när han försöker få män att inse att de är normen för könsmaktsystemet. Män har alltid varit normen. Länge har det kön som varit underordnat i könsmaktsystemet, kvinnan, varit i fokus för jämställdhetsarbetet. Jämställdhet handlar om att kvinnor och män skall inneha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Det innebär att män likaväl som kvinnor skall delta i jämställdhetsarbetet och att arbetet handlar om att förändra villkoren för både kvinnor och män.

Med män och jämställdhet som ett prioriterat område i jämställdhetspolitiken vill regeringen sätta fokus på att män skall inse att dessa för-

⁶⁸ Jämt och ständigt: Regeringens jämställdhetspolitik och handlingsplan för mandatperioden (Skr 2002/03:140) s 6.

⁶⁹ IBID, s 7.

hållanden stadfäster ett odemokratiskt system som drabbar alla människor.⁷⁰

Om det har tagit så lång tid att se samhällets könsmaktordning; att män är normen och överordnad, är det kanske inte så konstigt att det är ännu svårare för det svenska samhället att inse att ('vit') svenskhet är normen i Sveriges etniska maktordning.

Sammanfattningsvis är den viktigaste förändringen att kvinnorörelsen har lyckats sätta männens makt i centrum och lyckats formulera krav på förändring. Hittills har inget ifrågasättande skett på samma sätt av Sveriges etniska maktordning.

12.6.3 Frågetecken eller fallgropar

Medan jämställdhetsarbetet har lyckats relativt bra med att sätta frågan om makt i centrum, finns också bakslag och fallgropar som det framtida arbetet mot strukturell diskriminering kan dra lärdom av.

Gender mainstreaming är en tanke som lyfts fram som en viktig jämställdhetsåtgärd både internationellt och i Sverige. Å andra sidan uttrycker vissa forskare stor tveksamhet kring mainstreaming som strategi. Invändningen går ut på att i och med att jämställdhet ska genomsyra allt, blir resultatet ett urvattnat arbete som inte leder någonstans då det saknas ett tydligt ansvar och kunskap. Dessa erfarenheter bör hållas i åtanke när en diskussion om mainstreaming av arbetet mot strukturell diskriminering och "etnisk jämlikhet" når agendan. Strategin i sig behöver inte vara fel, utan problem kan ha uppstått i genomförandet. Vi tror att det krävs ett tydligt ansvar och att personer som får ansvar också har kunskap om frågorna. Annars finns det risk att arbetet utvecklas i den riktning som statsvetaren Malin Rönnblom beskriver:

Jämställdhetspolitik lägger sig över allt som en våt, gullig matta. Det finns inget intresse av att tala om makt. Inte kön, inte klass, inte etnicitet. Politik tycks överhuvudtaget handla allt mer om administration och allt mindre om konflikter. Det har skett en avpolitisering av politiken. Och den forskning som är kritisk passar inte politiken." (Dokumentation forskarmöte, 2005:19)

Från kvinnorörelsens håll har det funnits några viktiga teoretiska och praktiska invändningar mot jämförelser mellan arbetet för

⁷⁰ IBID, s 12.

kvinnors lika rättigheter och möjligheter och etniska minoriteters (invandrades) lika rättigheter och möjligheter.

- En sammanblandning av kvinnors och etniska minoriteters intressen innebär en risk för att vårt starkare skydd kommer att urvattnas.

Detta är ett reellt politisk ställningstagande. Och naturligtvis finns det alltid politiska risker. Men det låter mer som ett sätt att behålla en maktposition som uppnåtts inom ramen för könsmaktordningen, i stället för en position som möjliggör ett reellt ifrågasättande av den nuvarande ordningen. Med andra ord finns det risk för att vissa kvinnor nöjer sig med att vara tilldelad rollen av den viktigaste bland de underordnade grupperna, i stället för att söka allianser med andra grupper på basis av gemensamma intressen för att i grunden förändra samhället.

- Kvinnor är ingen minoritet.

Kommentaren är korrekt i sig men den egentliga betydelsen kan ifrågasättas. Bland annat var de svarta i Sydafrika ingen minoritet heller, men de förtrycktes likväl. Begreppet minoritet syftar snarare på mindre tillgång till makt och resurser.

Könsmaktordningen genomsyrar allt – till skillnad från frågorna som berör andra diskrimineringsgrunder även om dessa är viktiga också.

Detta resonemang liknar majoritetstanken ovan. Till exempel kan man läsa i ett remissvar från JämO att

Resonemangen om att utveckla arbetsgivarens förebyggande åtaganden i relation till samtliga diskrimineringsgrunder ligger helt i linje med artikel 7 i direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för lika-behandling. Hur direktivet ska implementeras är för närvarande under utredning. JämO vill dock understryka att ett aktivt åtgärdsarbete utifrån faktorn kön med nödvändighet måste skilja sig ifrån aktiva åtgärder utifrån övriga diskrimineringsgrunder. När promemorian exempelvis på sidan 170 anger att "regeringen bör uppdra åt det nya Verket för Näringslivsutveckling att prioritera bl.a. kvinnor, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade och äldre..." osynliggör man i sin formulering att kategorin "kvinnor" även ingår i kategorierna "personer med utländsk bakgrund", "funktionshindrade" samt "äldre". Dvs. kategorin kön kan man aldrig bortse ifrån, även om man talar om

övriga diskrimineringskategorier som funktionshindrade, homosexuella, personer med utländsk bakgrund eller äldre.⁷¹

Genom att hävda att man aldrig kan bortse ifrån kön, lämnas läsaren med intrycket av att det går att bortse från faktumet att alla till exempel har en etnisk tillhörighet – inklusive svenskar.⁷² Problemet med denna typ av reflexmässiga ställningstagande är inte bara att det osynliggör andra maktordningar, utan att det även kan sägas leda till en acceptans av diskriminering mot kvinnor, så länge detta sker på någon annan grund än kön. Detta i sig torde leda till insikten om ett starkare behov av ett samspeleperspektiv.

Om huvudfrågan är lika rättigheter och möjligheter, kan det vara viktigt att hålla citatet från forskaren som myntade begreppet intersektionalitet i tankarna:

When feminism does not explicitly oppose racism, and when antiracism does not incorporate opposition to patriarchy, race and gender politics often end up being antagonistic to each other and both interests lose. (Crenshaw, 1992)

Ett resultat av ett ensidigt framhävande av könsmaktordningen och en negligering av andra maktordningar som den etniska, är om huvudfrågan i svensk jämställdhetspolitik är en överflyttning av makt från svenska män till svenska kvinnor.

Förutsatt att diskriminering oavsett grund, i grunden är en fråga om makt och brist på makt, borde de olika intressenterna fråga sig om det viktiga är det egna eländet, eller en bestående förändring av maktordningen – dvs. de med makten att diskriminera. Då skulle dessa intressenter kunna agera mer ur en position av samlad styrka, i stället för dagens situation där var och en agerar ur separata och uppenbarligen svagare förhandlingspositioner.

Ett konkret exempel på en samspelande politisk styrka kan ses i att Stockholms stad nyligen antog en långtgående antidiskrimineringsklausul som ska införas i kommunens upphandlingar. Tidigare försök till att koppla upphandlingar till jämställdhet stupade för det mesta pga. bristande stöd. Den nödvändiga politiska styrkan saknades för att driva igenom frågan. Antagligen skulle liknande förslag ha misslyckats om klausulen hade kopplats endast till etnisk

⁷¹ Jämställdhetsombudmannens Remissvar 2001-12-19, Remissvar angående promemoria Alla lika olika – mångfald i arbetslivet (Ds 2000:67).
<http://www.jamombud.se/dokument/remissvarallali.asp>.

⁷² Det är värd att notera att alla har en sexuell läggning, inklusive heterosexuella. Man borde kanske även tänka i termer av att alla har ett funktionsläge (jämför med funktionshinder).

diskriminering. Men nu omfattades alla diskrimineringsgrunder. Därmed blev det svårare att stoppa eftersom att fler intressegrupper ställde sig bakom den. Samtidigt kommer förmodligen kvinnor att ha mest att vinna från denna reform – i synnerhet p.g.a. att de utgör en majoritet.

Ett annat exempel som bygger på oförmågan eller oviljan att se diskriminering i sig som huvudfrågan är den nuvarande bristen på ett skydd mot könsdiskriminering utanför arbetslivet och högskolan. Bland annat finns det inget förbud mot könsdiskriminering vad gäller bankernas kreditgivning. Detta innebär en ett brott med FN:s kvinnokonvention (CEDAW). Men, som nämns ovan, är sådan diskriminering som har samband med etnicitet, religion, funktionshinder och sexuell läggning förbjuden sen 2003.

Vissa frågor måste ställas. Hur mycket är detta bristande diskrimineringskydd ett resultat av att Kvinnorörelsen valde bort frågan för att undvika en sammanblandning med etnicitetsfrågan? Det fanns möjligtvis en insikt att det kunde leda till en jämlikhetsutveckling som inte fokuserades endast på kön. Och hur mycket är detta ett resultat av andra faktorer? Sverige har haft en regering i ca 10 år som bestått av hälften kvinnor och hälften män. Riksdagen består till nästan 50 procent av kvinnor och till 100 procent av partier som kallar sig själva för feministiska. Trots allt detta är könsdiskriminering laglig utanför arbetslivet och högskolan i vad som brukar kallas världens mest jämställda land⁷³

Det finns en risk att viss makt på jämställdhetsområdet har lett till att intresset har blivit större för att konsolidera denna tilldelade men ändå underordnade maktposition, i stället för en vidare utmaning av makten. Liknande tendenser kan ses i Sverige och i andra länder där de olika grupper som utsätts för diskriminering vädjar till makthavarna om just sin utsatthet, i stället för att i samverkan påverka maktens underliggande strukturer.

I varje fall har det funnits en utveckling på den internationella nivån där kampen mot exempelvis könsdiskriminering och etnisk diskriminering har samspelat med och bidragit till den andras utveckling. Detta kan ses bland annat i de internationella instrument för mänskliga rättigheter som utvecklades efter andra världskriget. Dessutom är det tydligt att den svenska jämställdhetslagstiftningen har främjats av juridiska verktyg som i första hand utvecklades för att bekämpa etnisk diskriminering. Detta kan ses i att jämställd-

⁷³ I alla fall fram tills 1 juli 2005.

hetslagen i Sverige till stor del byggde på erfarenheter från förbudet mot könsdiskriminering i USA och Storbritannien.

Andra länder har lyckats utveckla vägledande antidiskrimineringsverktyg bland annat genom att diskriminerade grupper i det civila samhället inte bara har konkurrerat, utan även har samarbetat och byggt på varandras erfarenheter. Kvinnorörelsens utveckling i USA under 1960-talet byggde delvis på ett slags utbrytning, pga. kvinnoförtryck, från medborgarrörelsen (och antikrigsrörelsen). Samtidigt kunde den ändå bygga på medborgarrörelsens framgångar och förluster – i synnerhet med hänsyn till de antidiskrimineringslagarna, rättspraxis och verktyg som utvecklades under denna period. Detta gällde i viss mån även i Kanada. Senare, på 1980-talet byggde handikapprörelsen på erfarenheter från ovanstående rörelser och sökte allianser med dem.⁷⁴

Vår slutsats är att detta samspel mellan diskrimineringsgrunderna kön och etnicitet i andra länder bidrog till att förstärka utvecklingen av de juridiska jämställdhetsverktygen i Sverige – t.ex. jämställdhetsplaner, indirekt diskriminering och skiftad bevisbörda. Samtidigt har det tagit mycket längre tid att dra liknande lärdomar från den internationella arenan med hänsyn till etnisk jämlikhet.

12.7 Övergripande slutsatser

- Det som har stimulerat utvecklingen av olika antidiskrimineringsverktyg i USA, Kanada och Storbritannien är organisationer i det civila samhället som lyckats mobilisera på bred front och ställa krav.
- De främsta verktygen för motverkande av diskriminering, inklusive strukturell diskriminering, har utvecklats i en process som kombinerat ett tydligt politiskt ledarskap, starka rörelser som samlat de som berörs och ett fokus på en förändring av beteende.
- Processen har resulterat i starkare lagar, institutioner och policyer inklusive en koppling till offentlig upphandling.
- Ett viktigt steg för ett effektivare antidiskrimineringsarbete verkar ha varit att diskrimineringsfrågorna *först* sattes i fokus och fick ett verkligt fotfäste, för att därefter kombineras med

⁷⁴ Se de tidigare avsnitten om USA och Kanada.

ett tydligt proaktivt främjande av jämlikhet. Att börja i ”fel” ände, med det proaktiva arbetet, riskerar att fokus hålls på de ”utsatta” och att därmed dölja maktrelationerna som finns i diskriminering.

- Utvecklingen av lagar och policys i USA och Kanada har påverkat utvecklingen i Europa.
- De civila samhällsinsatserna som funnits har inte bara påverkat lagstiftning med mera. Insatserna har varit nödvändiga för utvecklingen av tillsynen.
- Dessa insatser har också stimulerat forskning som fokuserat på maktförhållandena och etnisk diskriminering
- Vikten av det som nämns ovan, civila samhällspåtryckningar, forskning som fokuserar makt och vikten av ett proaktivt arbete för jämlikhet kan jämföras med utvecklingen i Sverige med hänsyn till jämställdhet. Jämställdhetslagen är ett resultat främst av kvinnorörelsen. Uppföljningen, utvärderingen och kritiken av jämställdhetspolitiken har bedrivits av kvinnorörelsen. En liknande utveckling med hänsyn till integrationspolitiken och antidiskrimineringspolitiken har till stor del saknats.
- Allt detta leder till behovet av att stimulera processen där civila samhällsinsatser uppmuntras att fokusera på diskriminering, vilket torde leda till att fler får jobb med hänsyn till kompetens, vilket i sin tur innebär dels empowerment, dels förebilder. Och detta i sin tur borde leda till ett ännu större tryck på motverkande av diskriminering.

Litteraturförteckning

- Anderson T. (2004) *The Pursuit of Fairness*, 3–4, Oxford University Press.
- Björk, N. (1996) *Under rosa täcket*, Wahlström & Wikstrand.
- Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).
- BRÅ (2002) *Hatbrott: En uppföljning av rättsväsendets insatser*. Rapport 2002:9.
- Fix M och Turner MA. (Editors) (1998) *A National Report Card on Discrimination in America: The Role of Testing*, the Urban Institute.
- Gemzöe L. (2002) *Feminism*. Bilda förlag.
- Leonard J. (1984A) *The Impact of Affirmative Action on Employment*. Working Paper No. 1310, National Bureau of Economic Research, March 1984.
- Leonard J. (1984B) *What promises are worth: The Impact of Affirmative Action on Employment*. Working Paper No. 1346, National Bureau of Economic Research, May 1984.
- Leonard J. (1984C) *Employment and occupational advance under affirmative action*. Working Paper No. 1270, National Bureau of Economic Research, February 1984.
- Leonard J. (1985) *The effectiveness of equal employment law and affirmative action regulation*. Working Paper No. 1745, National Bureau of Economic Research.
- Leonard J. (1994) "Use of Enforcement Techniques in Eliminating Glass Ceiling Barriers", Report to the Glass Ceiling Commission.
- Open Society Institute (2005) *Muslims in the UK: Policies for Engaged Citizens*.
- The Glass Ceiling Commission. (1995) A solid investment: making full use of the nation's human capital, Recommendations of the Federal Glass Ceiling Commission, Washington, D.C. November 1995.
- White Paper. (2004) *Fairness for all: a new commission for equality and human rights*, May 2004.
- Zinn H. (1995) *Det Amerikanska Folkets Historia: Makten och Medborgarna*, Ordfront.

13 Förslag och rekommendationer

När den mänskliga anden en gång antagit en åsikt ... tvingar den allt annat att ge nytt stöd och bekräftelse. Och även om det finns ett stort antal omständigheter av betydande tyngd som talar för den motsatta ståndpunkten, avvisar den dessa eller bortser från dem, eller gör någon distinktion som sätter dessa på undantag, på det att /.../ oomtvistligheten hos de slutsatser den tidigare dragit inte ska rubbas.

Frances Bacon, engelsk 1600-talsfilosof

13.1 Utgångspunkter för åtgärdsförslagen

Strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet är främst en fråga om de etniska maktrelationer som finns i ett samhälle. Dessa maktrelationer bygger på ett samhälles hantering av och förhållningssätt till de ”andra” – i detta fall de etniska och religiösa minoriteterna. Vilka som drabbas och hur skiftar till viss del från land till land men huvuddragen är desamma.

Utifrån de kunskaper, rapporter och erfarenheter som jag har tagit del av både i Sverige och utomlands har jag kommit fram till att det finns tre viktiga faktorer som samspelar i utvecklingen av ett effektivt arbete mot strukturell diskriminering.

Dessa faktorer är

- ett tydligt politiskt ledarskap i arbetet mot diskriminering
- en stark folkrörelse mot rasism och diskriminering
- en effektiv lagstiftning och andra åtgärder mot diskriminering och för etnisk jämlikhet.

Dessa slutsatser bygger huvudsakligen på en analys av arbetet med jämställdhetspolitiken i Sverige, och på arbetet för jämställdhet och etnisk jämlikhet i Storbritannien, Kanada och USA (kapitel 12).

Min slutsats är att dessa tre faktorer tydliggör bristerna i Sverige och därmed vilka åtgärder som behöver införas. Det är viktigt att

notera att dessa åtgärder inte står var för sig utan att de påverkar, förstärker och samverkar med varandra. För att motverka strukturell diskriminering finns det inte någon enstaka universallösning. Det behövs båda stora och små insatser såväl policymässiga som operativa på olika nivåer.

Det har funnits vissa frågetecken om skiljelinjen mellan åtgärder som motverkar diskriminering på individnivå och sådana som motverkar diskriminering på en institutionell/strukturell nivå. Frågorna bygger på tron att det finns en skarp gräns mellan det individuella och det strukturella. Jag anser dock att diskriminerande handlingar utförs av individer inom ramen för en struktur, vilket samtidigt skapar denna diskriminerande struktur. Man kan säga att det finns ett samspel mellan individer och strukturer. Detta samspel ser jag som ett flöde.

En exemplifiering är att om en personalhandläggare anser att män från mellanöstern har svårt att arbeta med kvinnliga chefer, och därmed avvisar en manlig sökande med rötter i mellanöstern är detta diskriminering på individnivån. Denna föreställning är inte bara ett uttryck för unika individuella åsikter, utan är en del av en gammal tankestruktur om män från mellanöstern som "ociviliserade" etc. Om institutionen inom vilken handläggaren arbetar dessutom uppmuntrar eller accepterar handläggarens syn eller beteende är diskrimineringen på ett explicit sätt strukturell diskriminering. Det kan räcka med att de överordnade känner till "attityden" och inte gör något åt själva beteendet, dvs. legitimerar individens beteende. Det som till slut blir strukturella beteenden/handlingsmönster blir vägledande för institutionerna som i sin tur blir vägledande för individuella handlingar och bidrar till att skapa ett vedertaget förhållningssätt.

Individens handlingar bidrar samtidigt till att legitimera, återskapa och förstärka strukturell diskriminering. Det är sällan som individuella handlingar utförs fristående från strukturerna i samhället som har format dessa individer, dvs. normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden. Dessa kan ses i ett lands historia, etnocentrism och självbild. Individuella handlingar baserade på dessa normer bidrar i sin tur till att återskapa dessa normer.

Lagar och andra åtgärder för motverkande av diskriminering på individnivån blir ett sätt att angripa strukturell diskriminering om lagarna är tillräckligt effektiva så att de bidrar till att bryta handlingsmönstret. I dag finns dessutom en utveckling av diskrimineringsområdet internationellt och nationellt som klarlägger att

poängen med diskrimineringslagar inte bara är att motverka diskriminering i det enskilda fallet utan även att förmå de med makten att diskriminera att agera stävande genom att främja jämlikhet. Detta kan ses i till exempel lagar som ställer krav på att arbetsgivare ska vidta aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter.¹

Därmed finns det ingen klar skiljelinje mellan åtgärder för att motverka diskriminering på individnivå och de som motverkar diskriminering på strukturell nivå. Detta innebär att åtgärderna för att motverka strukturell diskriminering kan sträcka sig från mer effektiva lagar mot diskriminering, till tydligare krav på myndigheter i sina handlingsplaner, till forskning och uppföljning som belyser effekterna av diskriminering i samhället och höjer medvetenheten om diskriminering.

Som ramförslag har jag lagt ett förslag om en förskjutning av fokus från dagens integrationspolitik som i praktiken fokuserar på invandrare, till en fokus på diskriminering, dvs. en antidiskrimineringspolitik.

USA, Kanada och Storbritannien har haft en mer samlad syn på motverkande av diskriminering. Dessa länder har också haft de lagar och den praxis som blivit vägledande för utveckling av Sveriges och övriga Europas mer moderna lagar mot diskriminering.² Jag har dragit slutsatsen att även om det finns skillnader mellan olika maktordningar (till exempel könsmaktordningen och den etniska maktordningen) och olika diskrimineringsgrunder, så finns också likheter och tydliga tecken på att maktordningar samverkar och är beroende av varandras existens. I linje med detta har utvecklingen av effektiva åtgärder ofta byggt på en mer samlad syn på diskriminering. Denna samlade syn har lett till att de som berörs av olika typer av diskriminering tillsammans har kunnat bidra till formulering av bättre juridiska verktyg samt ställt krav på de med makten

¹ Även förbudet i dessa lagar mot indirekt diskriminering är ett sätt att påverka på en institutionell nivå. T.ex. får inte en arbetsgivare missgynna en arbetssökande eller en arbetstagare genom att tillämpa en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som i praktiken särskilt missgynnar personer med en viss etnisk tillhörighet. Detta gäller dock inte om att kriteriet kan motiveras av ett berättigat mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet. Att ställa omotiverade krav på medborgarskap var länge ett typiskt exempel på indirekt diskriminering. Ofta var det ett institutionellt krav som sällan ifrågasattes. Det tidigare medborgarskapskravet för att bli advokat i Sverige var också ett sådant typiskt exempel. Även efter reglerna ändrades med hänsyn till EU verkar Advokatsamfundet haft svårt att anpassa sig till en vidare syn på kompetens, i åtminstone NJA:2000 s. 214.

² Denna utveckling kan exempelvis ses i utvecklingen av jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, samt EU:s antidiskrimineringsdirektiv.

att diskriminera. Det är dessa länder som har banat vägen för utvecklingen av t.ex. en delad bevisbörda, högre skadeståndskrav, krav på jämlikhetsplaner, positiv särbehandling och antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar.

De intressenter som vill påverka en specifik maktordning (t.ex. kön eller etnicitet) i ett samhälle har däremot en tendens att rikta sig in på det som skiljer människor och diskrimineringsgrunder. Detta gäller inom en diskrimineringsgrund, men också olika diskrimineringsgrunder. Till exempel mellan kvinnor som är arbetare eller akademiker och mellan kvinnor som är svenskar eller invandrare. På ett etniskt plan kan gränsen gå mellan människor från Afrika kontra de från Östeuropa eller mellan människor från mellanöstern kontra de från Finland. Detta kan gälla även mellan olika ”grupper” som utsätts för diskriminering. Det blir väldigt lätt att framhäva just gruppen kvinnors eller just gruppen invandrades särskilda utsatthet. Detta leder i sin tur till krav på särskilda insatser med hänsyn till just kvinnor eller invandrare. Det leder de som är berörda av dessa maktordningar bort från möjligheten att ställa ”gemensamma” krav på de med makt att diskriminera. Min slutsats är att oförmågan att se det gemensamma intresset har varit en av orsakerna till den svaga utvecklingen av antidiskrimineringslagarna och verktygen i Sverige.

De följande avsnitt ger en introduktion till de mer detaljerade förslag som börjar med avsnitt 13.2.

13.1.1 Tydligt politiskt ledarskap

Den tidigare invandrapolitiken och den nuvarande integrationspolitiken har enligt min mening misslyckats med kraven att sätta *jämlikhet* respektive *lika rättigheter och möjligheter* i centrum. Under den tidigare invandrapolitiken avvisades t.ex. lagar mot etnisk diskriminering med hänvisning till att diskriminering inte förekom på svenska arbetsplatser. Förnekandet av diskriminering har varit starkt. Sverige har kämpat mot rasism och diskriminering – i andra länder. Men knappast sett att rasism och diskriminering är viktiga frågor i Sverige (avsnitt 2.6). Under integrationspolitikens tid (dvs. sedan 1998) har frågan om diskriminering visserligen berörts, men det kan knappast sägas att arbetet med det integrationspolitiska målet ”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund” har fått en nyckelroll hos de

aktörer som arbetar med integration. Det som främst har skett är ett byte av rubrik, samtidigt som den tidigare inriktningen på förbättring av, hjälp för och krav på "invandraren" har fortsatt. Om kravet har varit att "De Andra" ska bli som "svenskar" för att uppnå lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter – är det egentligen en fråga om assimilering.

Här kan det noteras att Professor Charles Husband (chef för Ethnicity and Social Policy Research Unit, vid universitetet i Bradford) har påpekat att en form av strukturell diskriminering uppenbarar sig när: "Makthavarna avstår från att använda tillgängliga antidiskrimineringsverktyg".³ I avsnitt 2.6 beskrivs bland annat hur politiker länge avstod från att förbjuda etnisk diskriminering i Sverige. Även om jag anser att tyngdpunkten inte legat på diskriminering, lika rättigheter, m.m. har det skett ett ökande fokus på diskriminering under senare år. Exempelvis genom bättre lagar, ökade anslag till DO, kunskapsbanken (www.sverigemotrasism.nu), stöd till Centrum mot rasism och antidiskrimineringsbyråer, olika rapporter från Integrationsverket samt tillsättningen av flera statliga utredningar inklusive denna.

Anledningen till att politiker länge förnekade diskriminering och avstod från att rikta sig in på motverkande av diskriminering är kopplingen till makt. Om diskriminering och förverkligande av lika rättigheter sätts i centrum krävs det att de som leder arbetet är villiga att utmana de som har makten att diskriminera eller makten att motverka diskriminering. Då sätts arbetsgivares, fackföreningars, politikernas och tjänstemäns handlingar i centrum.

Från höger till vänster är det sällan som politiker sätter diskriminering i centrum. Det har varit bekvämare att hantera invandrar-/integrationsproblematiken främst som en fråga om sysselsättning. Det finns en bred politisk enighet kring mantrat att sysselsättning är nyckeln till integration. På det sättet håller både höger- och vänsterpolitiker huvudfokus på den relativt invanda frågan om vilken politik som leder till mest sysselsättning. Denna bekväma inställning bortser från faktumet att grunderna till dagens problem fanns redan under 1980-talet – dvs. under den period som det fanns nästintill "full" sysselsättning. Inriktningen har dessutom varit bekväm. "Invandraren" har hållits i fokus. Om fokus skulle ha varit på diskriminering skulle t.ex. politiker på vänsterkanten ha förvän-

³ UNESCO arbetsgruppsmöte i Nuremberg som förberedde Call för a European Coalition of Cities against Racism, juli 2004.

tats kritisera och ställa krav på facken, och högerkanten skulle ha förväntats kritisera och ställa krav på arbetsgivare.

För att visa på det absurda i denna fokus kan man fundera över vilken reaktion en politiker skulle få om han eller hon hävdade att nyckeln till jämställdhet är att kvinnor får jobb, underförstått vilket arbete som helst. Det är svårt att tro att det skulle accepteras. Men detta är ett mantra i den politiska debatten om "integration" och "invandrare". Och få ifrågasätter det. Och de som gör det möts ofta av kompakt tystnad. Samtidigt leder insatserna, oavsett den partipolitiska färgen, främst till "pysselsättning" snarare än sysselsättning. Även detta ger anledning att dra lärdom från jämställdhetsarbetet genom att framhäva behovet av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter som det övergripande målet, med antidiskriminering som den vägledande strategin.

Det behövs således insikt, tydlighet i den politiska ledningen och konkreta förslag för att arbetet mot strukturell diskriminering skall bli effektivt.

Det viktiga är att regeringen driver en antidiskrimineringspolitik⁴. Ledarskap innebär inte bara att ange riktningen, utan också att ställa krav på verkningsfulla antidiskrimineringsåtgärder och krav på uppföljning. Det är bland annat det senare som har fattats.

Som grund för en sådan politik har jag föreslagit en mängd olika åtgärder. Vissa är mer utvecklade och kan genomföras ganska omgående. Andra behöver utvecklas vidare. Samtidigt är åtgärds-mängden en indikation på att det finns mycket som kan göras – om viljan finns.

En grundtanke är behovet att skapa en positiv förändringsspiral, i stället för den negativa spiralen som jag befinner oss i. Den negativa bygger på att det offentliga främsta budskapet med hänsyn till arbetsmarknaden har varit att diskriminering som bäst är en sidofråga, att det offentliga är nöjt så länge som invandrare har vilket jobb som helst, och att de berörda inte är viktiga i förhållande till relevanta beslutsprocesser i samhället. Detta riskerar att leda till bristande förtroende för offentliga utbildnings- och sysselsättningsstrategier, som i sin tur leder till ett förstärkt utanförskap, maktlöshet och bristande självförtroende.

⁴ En sådan politik skulle även kunna kallas för en jämlikhetspolitik. Tyvärr tror vi att användningen av ordet jämlikhet skulle vara problematisk som rubrik eftersom den skulle kunna öppna upp för intolkningar av för mycket av den gamla politiken. Däremot är det naturligtvis viktigt att inse att rubriken ska inte vara ett hinder för användning av proaktiva åtgärder som kompletterar eller förstärker antidiskrimineringsåtgärderna.

Det behövs en annan strategi. Arbetet mot diskriminering och för jämlikhet måste sättas i centrum. Det leder till att fler får arbete efter kompetens vilket leder till ökat självförtroende (en ingrediens i empowerment, se avsnitt 1.7.4.), vilket i sin tur leder till ökade påtryckningar för motverkande av diskriminering. Om den politiska ledningen visar att dessa frågor (empowerment – motverka diskriminering – mångfald med hänsyn till kompetens) sätts i centrum, är jag dessutom övertygad om att sådana insatser som hittills haft begränsade effekt som sysselsättning som nyckel för integration, praktikplatser, storstadssatsningen, utvärdering av utländska högskoleutbildningar, skulle få en större effekt och fyllas med ett annat innehåll.

Ett tydligt fokus på motverkande av diskriminering som strategi för att nå målet lika rättigheter och möjligheter klarlägger att detta är vägen för att uppnå etnisk "mångfald". Arbetet för det integrationspolitiska målet ökad mångfald kan även uppnås med till exempel "positiv" diskriminering eller kvotering. Sådana åtgärder kan vara berättigade i vissa avgränsade sammanhang. Men de förändrar inte de bakomliggande orsakerna till diskriminering. Dessutom finns det en stor risk att välmenande aktörer kan börja tillgripa t.ex. kvotering utan att analysera de strukturer som fungerar som hinder i deras egna organisationer. Min slutsats är därför att det mest effektiva sättet att stödja den processen mot ett samhälle med större etnisk jämlikhet är genom att samhället förfinar, förstärker och utvecklar de antidiskrimineringsverktyg som står till buds – inklusive de som kan betraktas som proaktiva åtgärder.

Det finns tydliga indikationer på utbredd strukturell diskriminering i de föregående kapitlen. Detta innebär att flera grundläggande demokratiska principer inte uppfylls. Därför behövs en genomgripande dialog om morgondagens bärande samhällsprinciper. En sådan dialog förutsätter ett politiskt ledarskap. Det behövs en samhällsprocess – en dialog – där olika aktörer får möjlighet att delta i en precisering av vad dessa begrepp betyder i dagens demokrati. Medborgarrättsaktivisten och professorn Manning Marable har påpekat:

We can negotiate a new understanding of democracy, but only if all of us are stakeholders in a common civic project. We will find the courage "to get along," in the words of Rodney King, only when there is mutual trust and civility based on the principle of human equality. When the "great wells of democracy" are renewed and expanded to

include those once outside of America's social contract, a new history can begin. (Marable, 2002:328)

Till slut kan jag påpeka att det första steget mot att leva upp till åtagandet som ligger i tanken ”Staten har ett särskilt ansvar som föredöme för etnisk mångfald” (Regeringens skrivelse 2001/02:129 s. 16) är att staten utlovar är att göra lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter till det övergripande målet för integrationspolitiken. Strategin för att uppnå målet måste huvudsakligen bygga på motverkande av diskriminering i kombination med proaktiva åtgärder. Genom denna strategi kommer staten att också visa hur de resterande två integrationspolitiska huvudmålen etnisk mångfald och respekt ska uppnås.

Åtgärderna som jag föreslår nedan ska ses med hänsyn till följande ram (se även avsnitt 13.2.3).

- Alla statliga myndigheter ska ha ett initialt ansvar för att utveckla analyser av strukturell diskriminering, internt och externt, i sina verksamheter.
- Dessa analyser ska leda till åtgärdsplaner för motverkande av strukturell diskriminering (och därmed främjande av etnisk jämlikhet). Planerna ska innehålla vissa obligatoriska åtgärder som klausuler och åtgärder som är mer direkt anpassade till verksamheten som bedrivs, t.ex. diskrimineringskontroller, översyn av kraven för arbeten, regeländringar, m.m.
- Tillsammans med de statliga myndigheterna ska DO ta fram riktlinjer för utveckling av planer med tydliga mål och uppföljning av målen.
- DO ska få i uppdrag att tillsammans med representanter från de berörda i det civila samhället ta fram analysverktyg för strukturell diskriminering.

13.1.2 Empowerment

I länder som har utvecklat ett mer effektivt arbete mot strukturell diskriminering finns det inte bara starkare institutionella aktörer utan också starkare aktörer i det civila samhället som företräder de diskriminerade och som bidragit till att ställa krav och formulera åtgärder. Med hänsyn till både jämställdhet och etnisk jämlikhet har aktörer i det civila samhället varit viktiga i Storbritannien, Kanada och USA. Dessa har byggt basen för kvinnorörelsen och

medborgarrättsrörelsen. I Sverige har kvinnorörelsen spelat en liknande nyckelroll i utvecklingen av arbetet för jämställdhet och arbetarrörelsen för rättigheter för löntagare.

Hittills har de som berörs av strukturell diskriminering p.g.a. etnisk eller religiös tillhörighet endast spelat en marginell roll i politiken och det offentliga rummet. Det är ”invandrarna” som genom att drabbas, länge insett problemet med etnisk diskriminering. Men invandrares inflytande i politiken var inte stort när riksdagen på 1980-talet avstod från att anta en lag mot diskriminering i arbetslivet. Då var det arbetsgivarnas och fackets inflytande och förnekelse av diskriminering som var tongivande. Även när det gäller de lagar som kommit senare har ”invandrarnas” inflytande varit begränsat.

Stödsystemet till invandrarföreningarna på basis av nationalitet/etnicitet som inleddes på 1970-talet hade inte som huvudtema att bidra till att föreningarna blev påverkare och intressebevakare i förhållande till politiker och tjänstemännen. Stödet betraktades främst som ett slags kulturbidrag. Det har hävdats att själva systemet har bidragit till ett fokus på kulturella frågor. Poängen var inte att bidra till att skapa en fokus på de politiska frågor som invandrarna hade gemensamt – i synnerhet motverkande av etnisk diskriminering och rasism. Med andra ord har rösterna även från de olika invandrarorganisationerna splittrats enligt olika etniska gränser i stället för att enas. (Ålund & Schierup, 1991). Här kan jämförelser göras med kvinnorörelsen som har haft störst möjlighet till påverkan då det fanns ett bredare samarbete i det civila samhället och över partigränser och/eller ett hot om partibildning.

Hela bidragssystemet i förhållande till invandrarföreningar bör ses över i syfte att utveckla en förstärkning av invandrarorganisationernas roll som påverkare och intressebevakare i frågor där det finns ett bredare intresse – t.ex. motverkande av diskriminering och rasism. Under senare år har det skett en förflyttning från ”kulturfrågor” till ”integrationsfrågor”. Detta har ändå inneburit en otydlighet eftersom tjänstemännen som utarbetat riktlinjer och handlagt bidragsansökningarna själva inte varit eniga kring vad arbetet med de integrationspolitiska målen egentligen betyder. Det som borde främjas ur ett empowerment perspektiv är att det offentliga ställer krav och har förväntningar på att dessa föreningar ska bygga upp både en kompetens och ett förtroende från de berörda så att de blir aktörer i förhållande till det politiska systemet.

Därtill är det också viktigt att politiker och tjänstemän konsulterar de berörda i utvecklingen av politiken mot diskriminering. Invandras kunskaper har oftast nonchalerats, (Schierup 1991, se även kapitel 4) eller så äger konsultationer rum när det är för sent att påverka.⁵ Det är dags att tala med de berörda i stället för om dem. Även inom forskningen har invandrare gjorts till objekt i stället för att behandlas som kritiskt reflekterande subjekt (Dahlstedt 2005:25).

De organisationer som arbetar med motverkande av diskriminering och rasism behöver en förstärkning, bland annat genom att politiker och tjänstemän erkänner och tar tillvara deras kunskap och erfarenheter.

13.1.3 Brister i det tidigare arbetet och förslag inför framtiden

Både de lagar och åtgärder som genomfördes innan 1999 i syfte att motverka etnisk diskriminering var främst inriktade på att ändra attityder i hopp om att det skulle leda till ändring i beteende. Kunskapen från andra länder samt från jämställdhetsområdet i Sverige visar att fokuseringen på förändringar av attityder oftast är ineffektivt och kanske rentav vilseledande. (se t.ex. Chopin och Niessen, 2002:10; Lappalainen och Johnsson, 2003; Lappalainen, 2004:4;) Även om det finns ansatser i dag som riktas in på att påverka beteenden och handlingar, tycks det finnas en brett accepterad idé om att det viktiga är att påverka attityder – även med hjälp av lagar. Det är något av en svensk rättstradition med tanke på de olika lagarna som finns där påföljdssidan inte är eller inte har varit genomtänkta.⁶

Earl Warren, ordförande i USA:s högsta domstol (1953–1969) gjorde följande kommentar om relationen mellan attityder och handling:

⁵ Diskrimineringskommittén (dir 2002:11) är ett bra exempel. Arbetsmarknadens parter utgör i huvudsak det civila samhällets inflytande. Invandrare och andra som berörs av diskriminering representeras i bästa fall av diverse myndigheter. Naturligtvis är det mycket viktigare att kunna påverka kommittén i sitt arbete jämfört med att kunna komma in efteråt med ett remissvar.

⁶ På 1990-talet fanns det flera uppmärksammade fall där det mottogs med förvåning att t.ex. kommuner struntade i domar som berörde socialtjänstlagen. Å andra sidan saknades verkningfulla påföljder. Det har också länge varit uppenbart att brottsbalken 16:9 i bästa fall haft ett opinionsvärde. (Chopin & Niessen, 2001; Lappalainen, 2004)

There was ‘an invidious view which is now held by many: you can’t wipe out racial discrimination by law, only through changing the hearts and minds of men’. Warren disdained that as ‘false credo. True, prejudice cannot be wiped out, but infliction of it upon others can’. (Cray, 1997:107)⁷

Attityder är djupt rotade hos alla och är väldigt svåra att ”träna” bort. Tanken som Warren uttrycker är att effektiva lagar och andra åtgärder leder till att människor kan förmås att avstå från att *tillämpa* sina fördomar (dvs. ändra sitt beteende) – om det finns incitament för att avstå, till exempel om det innebär rejäla kostnadsrisker att bryta mot lagen – även om människors attityder/fördomar består. Just denna tanke har präglat mycket av utvecklingen av lagarna mot diskriminering och annat arbete mot diskriminering i USA och även i Kanada och Storbritannien. En beteendeändring kan uppnås utan att det först sker en ändring i attityd. Eller som det har uttryckts av psykologen Torun Lindholm ”Det är ett väldokumenterat fenomen inom psykologisk forskning att förändringar i beteendet ofta föregår förändringar i attityder än, som man gärna tror, tvärtom.” (Diesen, 2005:452) Ett sätt som det kan ske på är genom att politiker och andra ser till att diskriminering innebär en rejäl kostnadsrisk. Detta synsätt utgår också ifrån att en ändring i beteende i förlängningen leder till en förändring av attityder. Detta är även en grundtanke i EU:s antidiskrimineringsdirektiv (rådets direktiv 2000/43/EG och 2000/78/EG) som ställer krav på att skadestånden ska vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”.

Problemet, anser jag, med fokusering på åtgärder som ändrar attityden är alltså att sådana oftast är ineffektiva. Om man tillämpar ett maktperspektiv ser man att fokuseringen snarare leder till förstärkta incitament för förnekelse eftersom det möjliggör att normer och handlingsmönster bibehålls då dessa gynnar personer i majoritetssamhället (se definition i avsnitt 1.7.4), även om de ger uttryck för de ”korrekta” attityderna (Hartman & Husband, 1974). Det har till exempel varit lätt att samla politiker över partigränserna för att demonstrera eller manifesteras sin avsky mot högerextremistiska våldsdåd eller andra extrema yttringar. Men att få samma samling (över partigränser eller inom partier samt bland frivillig-

⁷ Ungefär – Det fanns en utbredd djuprotad ”sanning”: det går inte att bli av med rasdiskriminering genom lagar, endast genom en ändring av attityder. Warren ansåg att detta var en falsk sanning. ”Det är sant att fördomar inte kan tas bort genom lagar, men det går att påverka implementering av dessa fördomar på andra.”

organisationer) för ett erkännande av att strukturell diskriminering är utbrett i det ”vanliga” samhället och att effektiva verktyg mot etnisk diskriminering behövs, har varit mycket svårare. Den enklaste vägen har snarare varit att fortsätta förneka det utbredda problemet med etnisk strukturell diskriminering i Sverige. Detta innebär i sin tur att politiker slipper ställa krav på sig själva, på tjänstemännen, på arbetsgivarna eller på fackföreningarna. En jämförelse kan göras med jämställdhetsarbetet där det på ett tydligare sätt fokuseras på de som har makten att diskriminera – männen.

I stort är det lite som händer när attityder sätts i fokus. Informationsinsatser, kulturmöten och kampanjer har liten effekt, i varje fall när dessa inte kombineras med mer strategiska insatser. Eller som det påpekas i *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK*, att förutom lagar och policys, påtryckningar från det civila samhället är nödvändiga för att uppnå en positiv samhällsförändring (Wrench, 2000):

The British experience has been that legal and administrative measures, voluntary policies, and the pressure on organisations from the collective actions of workers have all been necessary to bring about progress in the processes of integration of immigrants and ethnic minorities into employment.

Ett annat problem är att arbetet med motverkande av diskriminering ofta har isolerats till en juridisk fråga och som en fråga enbart för jurister. Det har i sin tur lett till att få har lyft fram frågan om behovet av att förstå diskriminering även som en fråga om maktrelationer mellan människor.

Å ena sidan är det svårt att diskutera diskriminering eftersom själva ordet väcker obehag hos till exempel arbetsgivare, fackföreningar, politiker och tjänstemän, å andra sidan kan det inte diskuteras eftersom det är en fråga för jurister.

Utvecklingen mot en mer effektiv sammanhållen lag och tillsyn är positiv. Det kan leda till en större insikt om att det är sammanhanget inom vilket diskriminering uppstår som ska sättas i fokus och inte endast diskrimineringsgrunden. Med andra ord finns det gemensamma nämnare i situationer där t.ex. en arbetsgivare avstår från den mest kvalificerade sökande på grund av ovidkommande faktorer oavsett om det är kön, etnisk tillhörighet, funktionshinder eller sexuell läggning som är i fokus i det enskilda fallet. Detta kan även leda till insikter om samspelet mellan de olika grunderna.

Samtidigt är det också viktigt att ta hänsyn till den internationella trenden där ett fokus på motverkande av diskriminering i ett individperspektiv kombinerats med proaktiva åtgärder som sätter fokus på främjande av jämlikhet. Bland annat anses EU:s antidiskrimineringsdirektiv ha bidragit till denna inriktning (Allen, 2004). Denna utveckling medför att tydligare krav ställs på arbetsgivare och offentliga myndigheter.⁸

Detta innebär i sin tur att det bör ställas krav på arbetsgivare och myndigheter om utvecklandet av olika former av proaktiva åtgärder. Det är även viktigt att t.ex. frivilliga organisationer och fackföreningar tar ansvar för att sätta motverkan av diskriminering och proaktiva åtgärder för jämlikhet i centrum.

Det finns viktiga aktörer som inte har varit direkta föremål för åtgärdsförslag i denna utredning, exempelvis kommunerna. Men eftersom det är viktigt att kommunerna också tar ett ansvar för motverkan av diskriminering och proaktiva åtgärder för jämlikhet har jag formulerat flera rekommendationer.

Det kan dessutom poängteras att även om bra lagar är en nödvändig förutsättning för motverkande av diskriminering, är dessa enligt framstående forskare otillräckliga för att komma åt etnisk diskriminering (Wrench, 1999:230). Det är därför empowerment och de olika proaktiva åtgärderna är en nödvändighet.

The effect of such legislation is that racism becomes more subtle, and that indirect, institutional or unintentional discrimination becomes more important. Therefore, as well as laws against discrimination, there is a need for the stimulation of a range of social policy initiatives against racism and discrimination, including equal opportunities programmes, codes of practice, positive action, education and information provision, and training. The law can be used not just to prohibit, but to allow, encourage and facilitate. It can provide a stimulus for employers to undertake 'voluntary' action, such as adopting equal opportunity policies. Such policies are 'voluntary', in that they go beyond legal minimum requirements on employers, although they are perhaps not entirely voluntary in countries where they are introduced by an employer to avoid possible trouble with anti-discrimination legislation.

⁸ Se dels kravet på en "positive duty" i Storbritannien och kravet på ett arbete med employment equity i Kanada. Även de svenska kraven på jämställdhetsplaner och att arbetsgivare skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning är tydliga exempel.

Vissa av förslagen som här presenteras är utformade för att omfatta alla lagstadgade diskrimineringsgrunder, medan andra riktas särskilt till diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Naturligtvis kan också de särskilt riktade åtgärderna vidgas till att omfatta fler eller alla diskrimineringsgrunder.

Till slut är det viktigt att forskning får ett fokus på strukturell diskriminering. Hittills har mycket av den forskning som genomförts i Sverige fokuserat på skillnader mellan svenskar och invandrare eller på brister hos invandrare. Detta har gett stöd till makthavarnas politik som går ut på att invandrare ska åtgärdas för att integreras och lett till ett fortsatt förnekande av diskriminering som en nyckelfråga. En tydlig brist här verkar ha varit inställningen att kunskaper om rasism och diskriminering i andra länder är mindre relevanta i Sverige. Detta är också ett tecken på att Sverige och i synnerhet Sveriges myndigheter för närvarande saknar en rejäl kunskapsbas med hänsyn till vissa nyckelfrågor som diskriminering och främjande av jämlikhet med hänsyn till etnisk och religiös tillhörighet.

13.2 En trappa ska städas uppifrån – ledarskap

13.2.1 Sätt antidiskrimineringspolitiken i centrum

Jag föreslår:

att en antidiskrimineringspolitik införs vars övergripande mål skall vara lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet.

De av riksdagen beslutade målen för integrationspolitiken är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsutveckling med samhällets mångfald som grund samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Min slutsats är att den nuvarande politiken främst har inriktats på det andra målet om en samhällsutveckling med samhällets mångfald som grund. Strategierna för att uppnå mångfald har varit oklara och diskriminering har inte sammankopplats med mångfaldsarbetet, vilket har inneburit att invandrapolitikens inriktning på invandraren och invandrarens "brister" har behållits, men under den nya beteckningen integrationspolitik (t.ex. validering, arbetsplatsförlagd praktik, budskapet att mångfald lönar sig ekonomiskt).

Även målet om ömsesidig respekt har tillämpats på ett liknande sätt. I varje fall verkar kravet på att invandrarföreningar skulle tydliggöra sitt jämställdhetsarbete ha brustit i ömsesidighet. Kravet verkar inte heller ha haft mycket med respekt att göra heller. Liknande krav ställdes inte på andra organisationer. Och så vitt jag har kunnat utröna har andra organisationer aldrig avkrävts rapporter om vad de gör för att främja "integration".

Alltför få verkar ha förstått att den hållbara vägen för att nå mångfald (och respekt) är genom ett förverkligande av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Detta förverkligande kräver att integrationspolitiken har ett tydligt fokus på diskriminering. Samtidigt är motverkan av diskriminering känsligare att förverkliga eftersom det innebär att man måste ifrågasätta hur samhället är beskaffat och vad makthavare gör, dvs. en fokus på samhällets maktstrukturer.

Som påpekats i kapitel 12 är det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Detta har enligt min mening bidragit till en inriktning på det som politiker, tjänstemän, arbetsgivare, fackföreningar och andra gör – dvs. en inriktning på maktstrukturer.

Det är dags att överge invandrar-/integrationspolitikens nuvarande inriktning på invandrares brister och tyngdpunkt på förbättring av invandraren. På ett liknande sätt som i jämställdhetspolitiken innebär en fokusförskjutning i integrationspolitiken att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter sätts i centrum. Och strategin är en antidiskrimineringspolitik. Jag tror att effekten i sin tur blir både en ökad mångfald och ökad respekt.

Antidiskrimineringspolitiken måste utvecklas så att aktörer på olika nivåer utvecklar åtgärder som lever upp till den nya fokuseringen. Detta måste definieras i tydliga krav och mål vilket måste följas upp regelbundet. Olika incitament för att stimulera fram en verklig förändring måste också införas. Om inte det sker finns det

en risk att allt återigen stannar vid ett ordbyte utan någon större förändring i innehållet, likt övergången från en invandringspolitik till en integrationspolitik.

Enligt vår mening har olika åtgärder som validering, storstads-satsning och förenklade satsningar på arbete/sysselsättning som innebär att allt löser sig – bara ”de” har ett jobb, som motvikt till segregation misslyckats eller kommer att mer eller mindre misslyckas utan ett antidiskrimineringsperspektiv. Till exempel är validering ett viktigt verktyg ifall bristande information om invandrarna är det som hindrar en arbetsgivare från att anställa en invandrare. Samtidigt har ett flertal utvärderingar påvisat att validering inte har bidragit till att invandrare har fått arbete. I dessa fall måste det frågas varför det finns ett fortsatt fokus på validering, om den inte har någon större betydelse för om människor får ett arbete. Man måste fråga sig om det inte är annat som är den huvudsakliga orsaken. Om diskriminering är ett problem, leder en inriktning på mer information om ”invandraren”, dvs. hans eller hennes meriter, i fel riktning. Det är just genom att sätta diskriminering i centrum, t.ex. genom en ökad kostnadsrisk, som arbetsgivare kommer att efterfråga och tillämpa den information som erbjuds genom validering.

Följande kan användas som ett övergripande mål för en antidiskrimineringspolitik. Huvudinriktningen gäller etnicitet och religion, men grundtankarna skulle kunna användas för andra diskrimineringsgrunder.

Det övergripande målet är att alla oavsett etnisk eller religiös tillhörighet skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet.

Det finns flera fokusområden som bör lyftas fram inom antidiskrimineringspolitiken:

- jämn fördelning av makt och inflytande (och inte bara representativitet i statistisk bemärkelse),
- lika villkor och möjligheter i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet,
- lika villkor och möjligheter till utbildning och till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger,
- svenskar och etnisk jämlikhet.⁹

⁹ På samma sätt som jämställdhetspolitiken har ett fokusområde, *Män och jämställdhet*, skulle *Svenskar och etnisk jämlikhet* betona behovet av att även diskutera ”svenskarnas” roll i förverkligande av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet.

Det som följer är också en applicering av erfarenheterna från jämställdhetspolitiken på integrationspolitiken: Trots en lång historia av invandrarpolitik och integrationspolitik, präglas vårt samhälle fortfarande av en etnisk maktordning. Det innebär att svenskar jämfört med invandrare är/lever/befinner sig i en ojämlik maktrelation. Svenska män (och kvinnor) har alltid varit normen och är det alltjämt. Både invandrade män och kvinnor har fått underordna sig. Denna maktordning måste brytas för att jag ska uppnå ett etniskt jämlikt samhälle. Längre har också politiken varit alltför ensidigt inriktat på invandrare, som om invandrarna vore problemet och måste anpassa sig till svenskarnas sätt att leva och tänka. Men etnisk jämlikhet handlar inte om anpassning till svenska värden utan om att konstruera nya jämlika och demokratiska förhållanden som utgår ifrån att svenskar och invandrare har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Det etniska jämlikhetsarbetet¹⁰ kräver att såväl svenskar som invandrare deltar och att antidiskrimineringspolitiken sätts i centrum.

Utmaningen i det etniska jämlikhetsarbetet framöver måste vara att förändra såväl svenskars som invandrares kvalitativa rättigheter och möjligheter. Den etniska maktordningen måste synliggöras samtidigt som de strukturer som upprätthåller den angrips.

13.2.2 Utvärdering av regeringens antidiskrimineringsarbete

Jag föreslår:

en utvärdering av regeringens arbete med motverkande av diskriminering på grund av etnisk tillhörighet och religion blir en del av uppdraget till den kommande översynen av integrationspolitiken.

Utöver en övergång till en tydlig antidiskrimineringspolitik behövs en utvärdering av regeringens arbete med motverkande av diskriminering. En sådan utvärdering kan ge politikerna en inblick i bristerna som funnits. Analysen bör även omfatta vilka konsekvenser fokuseringen på etnisk mångfald har fått för arbetet mot strukturell diskriminering.

Den nuvarande integrationspolitiken är sektorsövergripande. Genomförandet av integrationspolitiken är ett ansvar för hela

¹⁰ I detta sammanhang kan det etniska jämlikhetsarbetet sägas motsvara jämställdhetsarbete.

regeringen och alla statliga myndigheter. Har man lyckats sätta lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter i centrum dels för regeringens interna arbetet, dels det externa arbetet?

En annan fråga som borde analyseras med hänsyn till olika departement och myndigheter är införandet av antidiskrimineringsklausuler i statliga upphandlingar. Trots flera statliga utredningar som understrukt lagenligheten och trots en politisk överenskommelse om införandet, har frågan fördröjts.

Den föreslagna utvärderingen bör även belysa om och hur regeringen har tagit hänsyn till erfarenheter från de berörda frivilligorganisationer. Många av de förslag som tas upp i denna utredning framkom redan i projektet Samråd och Dialog. (Integrationsverket 2001, 2002)

I Riksrevisionens rapport *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik* (2005:5) är kritiken inriktad på regeringens ledarskap i förhållande till de integrationspolitiska målen. Tyvärr saknas det en analys av de olika målen såsom förändringsverktyg. Här anser jag att det är just en utveckling av antidiskrimineringsåtgärder som behövs.

13.2.3 Krav på handlingsplaner mot diskriminering hos alla myndigheter

Jag föreslår:

en ändring i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Förordningen ska ställa ett krav på att alla statliga myndigheter ska ta fram handlingsplaner för motverkande av diskriminering. Dessa planer ska gälla myndighetens externa och interna verksamhet. Dessa planer ska inlämnas årligen till DO. DO ska bidra till utveckling av dessa planer samt vara ansvarig för utvärdering.

För att underlätta myndigheternas arbete med utveckling av handlingsplaner föreslår utredningen också att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ges i uppdrag att utforma en uppförandekod för myndigheterna för att främja deras arbete mot diskriminering och för jämlikhet. Arbetet bör utvecklas i samarbete med några nyckelmyndigheter

Stephen Lawrence Inquiry i Storbritannien (avsnitt 9.2) ledde bland annat till en ändring i Storbritanniens Race Relations Act. Denna ändring innebär att alla myndigheter fick ett ansvar för att främja etnisk jämlikhet genom ett motverkande av strukturell diskriminering. Jag menar att detta ansvar fått ett tydligt genomslag. Nu förstår myndigheter att de alla har ett ansvar för att agera och att det inte finns utrymme för förnekelse av diskriminering.

Förordningen 1986:856 stadgar att myndigheterna fortlöpande skall beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Och att myndigheterna i sin verksamhet särskilt ska motverka alla former av etnisk diskriminering. Förutom ändringar i denna förordning beslutade regeringen i oktober 1999 (Ku1999/2927/IM) att samtliga statliga myndigheter ska upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Det påpekades att planen skulle avse även myndighetens regionala organisation där sådan fanns och om det bedömdes som lämpligt kunde handlingsplanen samordnas med relevanta delar i myndighetens jämställdhetsplan. Regeringen underströk att staten har ett särskilt ansvar som föredöme (se även den integrationspolitiska propositionen 1997/98:16).

Enligt Integrationsverket har de statliga myndigheternas arbete med motverkande av diskriminering samt ”integration” och etnisk mångfald varit som bäst blygsamt.¹¹ Vidare menar även Integrations- och mångfaldsenheten på regeringskansliet att deras uppföljningar visar att förordningen 1986:856 inte har fått avsett genomslag (Riksrevisionen, 2005:57).

I statskontorets rapport *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald: Ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?* (2004:7) finns följande slutsats:

¹¹ Integrationsverkets rapportserie 2004a:04, ”Generellt sett är de flesta handlingsplanerna innehållsmässigt svaga och myndigheternas arbete med mångfaldsarbetet är i behov av ett helhetstänkande.” ... ”Även om inga starka samband visar sig råda mellan planer, insatser och utfall, enligt analysen i denna rapport, ställer Integrationsverket sig fortsatt bakom statsmaktens krav på att myndigheterna skall verka utifrån särskilda handlingsplaner vid sitt arbete för att främja den etniska mångfalden. Man skall ha i minnet att integrationspolitiken är en ny politik som handlar om långsiktiga utvecklingsprocesser, vilka delvis är svåra att påverka omedelbart.

Innan politiken överges bör mångfaldspåbuden genomföras fullt ut. En väg att gå för att tydliggöra politiken kan vara att ställa mer precisa krav i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Ambitionen bör vara att få fram bra planer som är förenade med ett systematiskt helhetstänkande. Planerna kan mycket väl kombineras med införandet av rekryteringsmål. När det gäller frågan om kartläggning av personalens bakgrund menar Integrationsverket att självskattningsmetoden bör prövas som ett första steg.”

Trots att antalet planer hos myndigheter har ökat finns ”det tecken på att mångfaldsarbetet inte är lika prioriterat som övriga liknade frågor, t.ex. jämställdhet, och att det ännu inte utgör en naturlig del i myndigheternas utvecklingsarbete. Till saken hör att begreppet mångfald är mångtydigt och att olika tolkningar görs i olika sammanhang. Det kan inte uteslutas att myndigheter upprättar handlingsplaner för att i första hand tillfredsställa regeringens formella krav på handlingsplan.¹²

Generellt föreslår Statskontoret att regeringen ”bör i större utsträckning utnyttja befintliga möjligheter för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten”. Problemet är hur det ska göras. I stället för att som statskontoret rekommendera att man avstår från till exempel kravet på planer föreslår jag en större tydlighet i det som ska ingå i planer – i synnerhet motverkande av diskriminering samt rekryteringsmål. Att utveckla metoder för motverkande av diskriminering är ett tydligare mål än att prata om att öka mångfalden. I alla fall har denna typ av fokus haft större effekt i andra länder.

Även om Storbritanniens *lagstadgade* krav är intressant bör det i Sverige räcka med en tydlig skärpning av dagens förordning. Förordningen bör kompletteras med kravet på upprättande av antidiskrimineringsplaner. Uppenbarligen har varken tillägget 1999 om att myndigheterna i sin verksamhet särskilt ska motverka alla former av etnisk diskriminering (Förordning 1999:593) eller regeringsbeslutet 1999 som ställde ett krav på planer för etnisk mångfald räckt till. Jag föreslår att det ska ställas som krav, på ett sätt som liknar Storbritanniens, att alla svenska myndigheter ska arbeta med motverkande av etnisk diskriminering (och främjande av etnisk jämlikhet). Det bör tydliggöras att kravet innebär att dessa myndigheter ska inlämna en handlingsplan som baserats på en egen undersökning av strukturell diskriminering och möjligheter till motverkande i förhållande till deras interna och externa arbete (dvs. både i rollen som arbetsgivare samt som serviceorgan) till DO.

DO bör arbeta med både utveckling och utvärdering av dessa planer. Myndigheterna ska genomföra sina egna analyser av strukturell diskriminering för att ha en basis för utveckling av åtgärder och dessa analyser ska lämnas till DO.

Förordningen bör kompletteras med följande:

¹² Statskontorets kommentar om mångtydigheten i begreppet mångfald är väldigt träffande. Min slutsats är att det kan vara lika vilseledande som begreppet integration. Det gör att det blir än viktigare med fokus på antidiskrimineringsarbetet.

5 § Myndigheterna skall varje år upprätta en plan mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Planen skall inlämnas till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Baserad på en analys av diskriminering i myndighetens interna och externa verksamhet, samt möjligheter till motverkande, skall planen redogöra för vilka åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under det kommande året. Planen skall innehålla en redovisning av de åtgärder som behövs för att upptäcka, beivra och motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt för att främja lika rättigheter och möjligheter. Denna plan ska även innehålla rekryteringsmål för myndigheten. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts samt en analys av resultatet av dessa skall tas in i efterföljande års plan.

Med hänsyn till efterlevnaden av denna förordning bör regeringen även utarbeta en premiering av myndigheterna som utvecklar särskilt lyckade metoder i sitt arbete. Dessutom borde det tydligt framgå i myndighetschefens uppdragsbeskrivning att ett undermåligt arbete hos en myndighet innebär en risk för sanktioner som t.ex. en negativ löneutveckling för myndighetschefen.

Förordningens skyldighet att upprätta en handlingsplan bör successivt införas under en treårsperiod. Under första året bör den gälla för alla myndigheter med fler än 200 anställda. Under andra året bör den gälla för alla med fler än 50 anställda. Under det tredje året bör den gälla för alla myndigheter. Detta successiva införande skulle innebära att DO kommer att kunna bidra till metodutvecklingen. DO kommer även att ha möjlighet att anpassa sin verksamhet till dessa krav. Därutöver bör DO svara för tillsyn, uppföljning och utvärdering.

Förordningen ställer krav på ett helhetstänkande. Myndigheter ska se över och rikta sitt antidiskrimineringsarbetet på både sin interna och externa verksamhet, dvs. inte bara rollen som arbetsgivare utan även som bland annat serviceorgan. Redan i dag är myndigheterna skyldiga att leva upp till kraven om aktiva åtgärder i lagarna som berör diskriminering i arbetslivet. Regeringen och riksdagen har därutöver deklarerat att staten ska fungera som förebild. Därmed ska kravet i förordningen ha en högre ambitionsnivå än den som uttrycks i lagen. Detta gäller inte bara ur ett internt arbetsgivarperspektiv utan även med hänsyn till myndigheternas utåtriktade roll. Det senare kan ses i myndighetens utåtriktade arbete med hänsyn till dels rollen som förmedlare av tjänster och som upphandlare.

Utveckling av en uppförandekod för myndigheter

I Nederländerna¹³ och Storbritannien¹⁴ har uppförandekoder utvecklats för myndigheternas arbete. Uppförandekoden omfattar ett flertal områden inklusive bortsällning av diskriminerande tester (psykologiska och andra), sammansättningen av urvalskommittén, olika sätt att nå minoriteter som potentiella sökande, beföringsmöjligheter och tillgång till vidareutbildning. En sådan uppförandekod för motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet kan fungera som en betydelsefull vägledning vid anställningsprocesser, när man behöver bredda sökanaler osv. Fördelen med en uppförandekod är att den tydliggör och utvecklar diskrimineringslagarnas krav och om den har utvecklats i samverkan med myndigheterna kan avsteg från koden leda till att avstegen i sig får ett självständigt bevisvärde.

13.2.4 Diskriminering som grund för utvärdering av åtgärder**Jag föreslår:**

att diskriminering införs som utgångspunkt vid analys och utvärdering av alla integrationspolitiska åtgärder

En tydligare analys som sätter diskriminering i fokus bör utvecklas för dagens integrationspolitiska åtgärder. Om åtgärden inte har en tydlig koppling till etnisk diskriminering bör också dess integrationsskapande effekt ifrågasättas. Följande exempel kan konkretisera resonemanget. Om en arbetsmarknadspolitisk åtgärd åsyftar att långtidsarbetslösa ska få sysselsättning bör det betraktas som huvudsakligen en arbetsmarknadsfråga. Då många långtidsarbetslösa är invandrare tenderar man i dagsläget att även se en sådan åtgärd som en integrationspolitisk åtgärd eftersom den leder till att invandrare får arbete. Jag menar att man måste tänka ett steg längre än så.

Elsie C Franzén och Lennart Johansson har i sin studie funnit att praktikarbetet sällan stod i relation till de invandrades bakgrund och yrkeserfarenheter (Franzén & Johansson, 2004). Liknande exempel på satsningar med ett integrationspolitiskt perspektiv där

¹³ Model Code Against Racial Discrimination, Dutch National Government, Justice department, <http://www.wisdom.at/ilo/profileShow.aspx?id=47&ver=sum>.

¹⁴ Commission for racial equality, Code Of Practice On The Duty To Promote Race Equality, http://www.cre.gov.uk/pdfs/duty_code.pdf.

resultaten är nedslående på grund av ett bristande antidiskrimineringsperspektiv är storstadssatsningen och värderingen av utländska högskoleutbildningar (Integrationsverket, 2002a; Integrationsverket, 2002b).

13.2.5 Utred samhällskostnaden för diskriminering

Jag föreslår:

att Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (Ju 2004:04) får ett tilläggsuppdrag att utreda den samhällsekonomiska kostnaden av etnisk diskriminering.

I mediekapitlet i denna utredning (avsnitt 3.4.1) refererades Sverker Björks studie om mediernas skildring av den invandrarpolitiska debatten mellan 1971 och 1995. Studien visade att debatten under 1990-talet framförallt rörde kostnaden för invandring (Björk, 1997). Även forskning har presenterats på motsvarande sätt (DN Debatt 28 december 2003, "Hymla inte om invandrare". Invandringen till Sverige kostar i dag 40–50 miljarder).

En intressant fråga är dock hur mycket av kostnaden för "invandringen" som beror på diskrimineringen i samhället. Uppenbarligen förlorar såväl individen som samhället med hänsyn till den orealiserade arbetskraftspotential som är kopplad till diskriminering. Därtill kommer följdkostnader som exempelvis ohälsa orsakad av diskriminering. Man bör även beakta den förlorade potential som grundläggs i förhållande till kommande generationer. Det finns en förstärkt risk att en bristande tillit till samhällsinstitutioner och framtida möjligheter i Sverige förs från en generation till nästa.

Vad innebär det för samhällsekonomin att en invandrare som är utbildad till ingenjör, på grund av etnisk diskriminering tvingas köra taxi, eller att en apotekare inte har något annat val än att arbeta som lokalvårdare eller att en i Sverige utbildad tandläkare tvingas flytta till ett annat land för att få arbete som motsvarar hennes kompetens? Det är också av intresse att se hur mycket av denna kostnad som uppstått p.g.a. politikernas oförmåga att införa ett meningsfullt förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet förrän 1999. Ett tydliggörande av kostnaden skulle bidra till en bredare förståelse för behovet att synliggöra och motverka diskriminering.

13.2.6 Diskrimineringskontroller för kvalitetsutveckling

Jag föreslår:

att diskrimineringskontroller införs som kvalitetskontroll med hänsyn till nyckelmyndigheters arbete med motverkande av diskriminering.

Jag föreslår att det i regleringsbrev ställs krav på att flera nyckelmyndigheter såsom AMS, länsstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö, åklagarmyndigheten och rikspolisstyrelsen, samt försäkringskassan, ska kontrollera kvaliteten i sitt arbete i dag med hänsyn till motverkande av diskriminering genom diskrimineringskontroller (tillämpning av situation testing). Vilka dessa nyckelmyndigheter är bör avgöras med hänsyn till rollen de spelar gentemot invandrare, deras potential som förebilder och behovet av tillit. Denna testning bör utformas i samarbete med DO och minst en organisation som representerar de berörda (t.ex. CMR, antidiskrimineringsbyråerna, Quick Response). Kostnaderna för hela arbetet, inklusive de externa aktörernas, bör räknas in som en del av myndighetens ordinarie arbete med kvalitetsutveckling samt efterlevnaden av regeringens integrationspolitiska mål.

Många myndigheter har policys för mångfald som innehåller löften om likabehandling eller motverkande av diskriminering – både som arbetsgivare och med hänsyn till de tjänster som förmedlas. En del i fullföljandet av detta aktiva ansvar för att främja jämlikhet borde ske genom egna undersökningar av förekomsten av diskriminering hos myndigheten.

En metod som bör användas är situation testing. (avsnitt 6.5.2) Situation testing är inte bara en forskningsmetod.¹⁵ Metoden kan även enligt professor Frank Bovenkerk, den främsta europeiska experten på metoden, fungera som en kvalitetssäkringsmetod.¹⁶

¹⁵ Enligt regeringens regleringsbrev för 2005 har Integrationsverket fått i uppdrag av att genom så kallad praktikprövning (situation testing eller diskrimineringskontroller) undersöka förekomsten och omfattningen av etnisk och religiös diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Studien kommer att ske i samarbete med International Labour Organization, ILO, som genomfört liknande undersökningar i flera europeiska länder. Dessutom har DO enligt regleringsbrevet för 2005 fått i uppdrag att i samråd med övriga ombudsmän mot diskriminering utreda om det finns rättsliga eller andra hinder samt belysa för- och nackdelar med att använda s.k. praktikprövning för att säkra bevisning i diskrimineringsärenden. Uppdraget skall redovisas senast den 20 juni 2005.

¹⁶ För mer information om metoden se bland andra *Tillämpningen av Situation testing*, Rapport från Integrationsverkets workshop den 14–15 oktober 2004; och Michael Fix and

Myndigheter bör få i uppdrag att använda sådana diskrimineringskontroller för att se hur deras policys fungerar i praktiken. I framtiden kan dessa kontroller utvecklas genom ett samarbete mellan de berörda myndigheterna och den samlade tillsynsmyndigheten (eller de nuvarande ombudsmännen).

13.2.7 Övriga förslag på åtgärder i syfte att motverka diskriminering och främja etnisk jämlikhet

Uppföljning av Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning

Jag föreslår:

att krav och lagar relaterade till medborgarskapskravet som innebär en osakligt motiverad åtskillnad i rättigheter tas bort i enlighet med förslagen i Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106).

I SOU 2000:106 nämns flera förslag som regeringen bör genomföra, vilka skulle kunna bidra till att myndigheter skulle kunna leva upp till kravet på att motverka diskriminering och främja etnisk jämlikhet.

Detta nämns även i förhållande till förstärkta politiska rättigheter under avsnitt 13.8.2. Officiellt sanktionerade åtskillnader i behandling av svenska medborgare jämfört med medborgare från andra länder, bidrar till ett upprätthållande av strukturell diskriminering när dessa är omotiverade eller svagt motiverade. Det är anmärkningsvärt att genomförandet av förslagen har dröjt så länge.

Anpassning av kommittéförordningen

Jag föreslår:

en anpassning av kommittéförordningen (1998:1474) så att den reflekterar den nya antidiskriminerings- och jämlikhetspolitiken.

Margery Austin Turner, editors, *A National Report Card on Discrimination in America: The Role of Testing*, The Urban Institute (1998).

Enligt 15 § i Kommittéförordningen ska bland annat konsekvenserna i ett betänkande anges ”när ett förslag har betydelse ... för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.”

Eftersom de integrationspolitiska målen har tolkats på väldigt diffusa sätt kan de betyda allt och inget. Enligt Riksrevisionen (2005:5 s. 40) är det många utredningar som inte svarar upp till förordningens krav. Förordningens nuvarande lydelse har därför haft begränsad effekt. En övergång till en antidiskrimineringspolitik, bör reflekteras i förordningen. Då innebär policyskiftet att det intressanta i utredningssammanhang blir de diskriminerande effekterna med hänsyn till etnisk eller religiös tillhörighet av ett förslag.

Genomgång av kompetenskrav för tjänster vid myndigheter

Jag föreslår:

att myndigheter initierar en analys av ställda kompetenskrav för alla tjänster inom myndigheten.

Utifrån forskning redovisad i denna utredning finns det uppenbarligen problem med att ta tillvara kompetens inhämtad i utlandet. Integrationsverket konstaterar att det finns ”en potential på 30 000 felysselsatta eller icke-sysselsatta utrikes födda akademiker, som varit i Sverige i mellan 5 och 35 år.” (Integrationsverket, 2004:100) Detta drabbar dels individerna, dels samhället i stort. En del av problemet kan ligga i att statliga arbetsgivare inte ser denna kompetens p.g.a. olika etnocentriska föreställningar och mer eller mindre medvetna fördomar om ”svensk” kompetens kontra ”utländsk” kompetens. Detta kan i sin tur leda till överdrivna Sverige-relaterade meritkrav i förhållande till olika tjänster, dvs. diskriminering.

Ett sätt att minska problemet är en översyn av alla tjänster på en myndighet för att se till att kraven som ställs inte avhåller eller hindrar människor, som har relevant kompetens från utlandet, från att söka dessa tjänster. Det skulle kunna inriktas i första hand på nytillsättningar, men arbetet skulle få mer av en helhetsbild om analysen omfattar samtliga tjänster på myndigheten.

En sådan genomgång av krav bör föregås av en utbildning för alla som arbetar med personal och rekryteringsfrågor angående både

lagarna mot diskriminering och diskriminering som samhällsfenomen.

Genomgång av myndigheternas regler

Jag föreslår:

att myndigheter analyserar sina egna regelverk och policier med avsikt att ta bort regler som diskriminerar.

Det har framkommit att en del av språk- och kunskapskrav inom vården som ställs på arbetstagare från länder utanför EU, är krav som även svenskfödda har svårt med. Motsvarande krav ställs inte på personer från ett EU-land. DO har i ett ärende som anmälades konstaterat ”att skillnaderna i legitimationsvillkor för läkare med utbildning i ett EES-land jämfört med läkare med utbildning i ett tredje land kan ses som en form av otillåten diskriminering. Regeringen har dock medvetet anpassat lagstiftningen till EG-rätten på detta område och därmed accepterat att sådana särbestämmelser får finnas. ” (DO, 2004) I klartext innebär detta att helt olika krav ställs på läkare utbildade i Spanien jämfört med de utbildade i Chile. Detta torde vara en klar överträdelse av § 7 i lagen om förbud mot diskriminering.¹⁷ Det intressanta är om regeringen eller Socialstyrelsen anser att det finns en saklig grund för denna negativa särbehandling.

Kartläggning och tillvaratagande av personalens kompetens

Jag föreslår: att myndigheter vidtar en kartläggning av personalens hela kompetensprofil.

För några år sedan började en VD på ett större företag i sydsverige fundera på frågan om ”integration” och hans företags personalstyrka. Procentuellt fanns det många med invandrarbakgrund – men främst på verkstadsgolvet och inte bland tjänstemännen. Företaget hade en hög sjukfrånvaro samt hög personalomsättning.

¹⁷ Enligt 7 § i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering: Diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder är förbjuden i fråga om behörighet, legitimation, auktorisation, registrering, godkännande eller liknande som behövs eller kan ha betydelse för att en enskild person skall kunna utöva ett visst yrke.

Samtidigt hade han fått en idé som inspirerades av en rapport om den höga utbildningsnivån bland taxichaufförer med utländsk bakgrund. Han bestämde sig för att göra en kartläggning av hela personalstyrkans nuvarande kompetens samt utvecklingsintresse. Denna kartläggning visade att flera på verkstadsgolvet hade högskoleutbildningar som kvalificerade till tjänstemannajobb. Kartläggningen samt åtföljande insatser har enligt VD:n bidragit till att sjukfrånvaron har sjunkit och att personalomsättningen har minskat. Enligt VD:n var det intresse som företaget visade för personalens kompetens, samt tillvaratagandet av den kunskap som fanns, som bidrog till denna positiva utveckling.¹⁸

På många offentliga arbetsplatser kan det finnas en kompetens som ledningen inte ser – i synnerhet bland de med en annan etnisk bakgrund än svensk. Detta i sin tur kan innebära att dessa har en större benägenhet att söka sig från myndigheten till andra arbeten eller tvingas stanna kvar i arbete som de misstrivs med. I de flesta fall kan det leda till ett missnöje med jobbet. En personalpolitik som utgår ifrån individens kompetens och potential torde leda till olika positiva effekter. Internrekrytering kan korta ner introduktionsperioden för att lära sig ett nytt jobb för en anställd. Likaså är interna utvecklingsmöjligheter viktigt för personalens trivsel och effektivitet. Att göra en kartläggning kan dessutom vara ett sätt för en offentlig arbetsgivare att leva upp till kravet om främjande av etnisk jämlikhet.

Hänsyn till religiösa högtider

Jag föreslår:

att regeringskansliet och de statliga myndigheterna utvecklar en policy som innebär att regeringskansliet och alla myndigheter tar hänsyn till olika religioners högtider. En utgångspunkt för denna policy skulle vara att se till att statligt anställda får planeringskalendrar med sådana uppgifter.

Det är inte alltid så att en arbetsgivare måste ta hänsyn till personalens religiösa högtider. Samtidigt känner de offentliga myndigheterna väl till de kristna högtiderna. Genom att ställa krav på att kalendrarna som används innehåller även andra religioners högtider

¹⁸ VD Christer Palm, föredrag vid konferensen "Vad innebär EU:s nya direktiv mot diskriminering för svenska arbetsgivare?" Göteborg 24/9 2003.

skulle arbetsgivare ha en chans att förebygga sådana konkreta problem som kan uppstå med hänsyn till inbokning av planeringsdagar, utbildningar och andra arbetsplatsrelaterade aktiviteter. Dessutom innehåller § 4 i Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet (1999:130) ett krav på aktivt främjande av "lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning." En kalender är inget stort steg i denna riktning, men det är ett konkret och enkelt steg. En kalender av den typen har redan tagits fram av Mångkulturellt Centrum i Botkyrka.

13.3 Empowerment – förstärkning av det civila samhället

13.3.1 Stödet till invandrarorganisationer bör ses över

Jag föreslår:

att den avviserade översynen av integrationspolitiken även ser över stödet till invandrarorganisationer med inriktning på utveckling av deras roll som påverkare och intressebevakare.

Regeringen har avviserat att en översyn av integrationspolitiken. I samband med det bör uppdraget omfatta en översyn över bidragssystemet som vänder sig till organisationer som bildats på etnisk grund. Uppdraget bör formuleras så att det ser över hur systemet kan utformas så att t.ex. invandrarföreningar stärks i sin roll som påverkare och intressebevakare.

En viktig frågeställning är om det nuvarande systemet har bidragit till dessa etniska organisationers svaga inflytande i politiken och en förändring kan ske så att dessa organisationers påverkande och intressebevakningsroll gentemot politiker och tjänstemän förstärks inom systemet. Översynen bör ta till sig erfarenheter från t.ex. Toronto, Kanada där en viktig avsikt med stödet till organisationerna är att bidra till arbetet mot rasism och diskriminering genom att dessa ska vara effektiva påverkare och intressebevakare (advocacy).¹⁹

¹⁹ Intervju 12 maj 2005 med Cassandra Fernandes, Rose Lee and Yamo Apea från Torontos Chief Administrators Office.

13.3.2 Fortsatt förstärkning av organisationer i rollen som påverkare och intressebevakare

Jag föreslår:

en fortsatt förstärkning och utveckling av stödet till organisationer som arbetar mot rasism och diskriminering.

Ett tydliggörande av organisationernas självständiga roll som påverkare och intressebevakare (advocacy) bör göras samtidigt som staten tar tillvara deras kunskaper och erfarenheter i olika sammanhang. En arbetsgrupp bör även utses för att arbeta fram en planering för en mer långsiktig finansiering av organisationerna samt riktlinjer som syftar till att stimulera *advocacy* rollen.

Under senare år har det funnits olika initiativ kring frågor som är gemensamma för många invandrare – i synnerhet motverkande av diskriminering och rasism. Centrum mot rasism (CMR), antidiskrimineringsbyråer och Quick Response är några. Denna trend bör uppmuntras och förstärkas. Det är just sådana organisationer som kan bidra till att sätta fokus på makthavarnas beteende.

Det arbete som kritiska frivilliga organisationer i såväl USA, Kanada, Storbritannien och Holland har utfört har varit enormt viktigt (kapitel 12). Deras insatser har lett till kraftfullare lagar och krav på effektiv tillämpning av lagarna, samt andra åtgärder mot diskriminering. Deras oberoende och kritiska röster sätter press på makthavare. Även i Sverige har denna strategi burit frukt, främst med hänsyn till kvinnorörelsen. Liknande utvecklingstendenser på arbete mot strukturell diskriminering är CMR, antidiskrimineringsbyråer och Quick Response, vilka alla är resultat av initiativ från det civila samhället. Det är viktigt att organisationer med förankring hos de berörda kan formulera och tydliggöra kritiken mot makthavare samt föreslå åtgärder och lösningar. Sådana förväntningar torde leda till incitament för organisationerna att arbeta mer effektivt mot diskriminering och för ökad jämlikhet, vilket också bör leda till ännu starkare röster och tydligare krav på anti-diskrimineringspolicys och arbete.

Ett exempel är när de lokala antidiskrimineringsbyråerna nämns på följande sätt i en utvärdering den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna i Sverige:

Ett mycket positivt inslag i flera kommuner är de byråer som på frivillig väg startats för att motverka diskriminering och stödja personer som drabbats. Här finns frön till meningsfullt lokalt arbete för mänskliga rättigheter som också fångar upp det frivilliga engagemanget. (Hammarberg 2005:31)

13.3.3 Vidgad representation i statliga utredningar

Jag föreslår:

att de delar av det civila samhället som berörs av strukturell diskriminering p.g.a. etnisk tillhörighet eller religion bör vara representerade i bland annat Diskrimineringskommittén. Därutöver bör man se över formerna för det civila samhällets möjligheter till inflytande i utredningar över huvud taget, t.ex. som experter.

Diskrimineringskommittén utreder för närvarande något som kan bli en nyckelfaktor i arbetet mot strukturell diskriminering – en sammanhållen lag och tillsyn med hänsyn till diskriminering. De civila samhällsintressen som är direkt representerade i kommittén är arbetsgivarna och fackföreningarna. Detta innebär att dessa intressenter får en möjlighet att direkt utöva sitt inflytande över denna parlamentariska kommittén. Deras inflytande blir synnerligen starkt ifall arbetsmarknadens parter genomdriver ett gemensamt intresse. Det är sannolikt att ett inflytande från organisationer som representerar de som på ett mer direkt sätt berörs, skulle bidra med andra/viktiga erfarenheter och infallsvinklar som skulle gagna Diskrimineringskommitténs arbete.

Vissa myndigheter såsom ombudsmännen mot diskriminering (JämO, DO, HO och HOMO) samt Integrationsverket finns med. De har ett bevakningsansvar med hänsyn till diskriminering samt tillför en stor kompetens. Men det saknas representanter för det civila samhället.

Statliga utredningar utgör över huvud taget en viktig maktfaktor i Sverige. Dessa utredningar avgör ofta hur ett problem definieras och påverkar vilka förslag som regeringen lägger fram, i synnerhet lagförslag. Hur de berörda får inflytande i utredningar som behandlar frågor som rör etnisk diskriminering och andra närliggande frågor borde ses över. Initialt bör man se till att det finns någon representation i alla relevanta utredningar – i varje fall om andra aktörer som arbetsgivare

och fack är representerade. Alternativt skulle man kunna se till att jämna ut spelfältet någorlunda genom att avgränsa det civila samhällets hela inflytande till remissförfarandet – inklusive arbetsgivarnas och fackföreningarnas. Kopplingen till strukturell diskriminering ligger i att de som berörs inte har tillåtits utgöra en motröst i de arenor där besluten tas, inklusive statliga utredningar. Representation i dessa arenor kan göra det svårare för maktavarnas representanter att, på det sätt som skett under långa perioder, förneka förekomsten av strukturell diskriminering eller avstyra verkningsfulla åtgärder.

Att ha tillgång till information samt att kunna påverka åtgärdsförslagen på ett tidigt stadium är viktigt i förhållande till empowerment. Ett uppdrag bör ges till regeringskansliet att se över frågan om den etniska representationen i statliga utredningar.

13.3.4 En fond för utveckling av rättspraxis rörande diskriminering

Jag föreslår:

att regeringen utser en arbetsgrupp för utveckling av ett mer detaljerat förslag för en fond för utveckling av rättspraxis med hänsyn till lagarna mot diskriminering. Representanter för det civila samhället som bör ingå i arbetsgruppen är bland annat den svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Advokater utan gränser, antidiskrimineringsbyråerna och Centrum mot rasism.

Det finns få diskrimineringsfall som går till domstol i Sverige. Angående arbetslivsärenden har facket och ombudsmännen i praktiken monopol eftersom en individ riskerar så mycket ekonomiskt om han eller hon bestämmer sig för att driva fallet själv eller med hjälp av en privat advokat. Det finns även risk för att Rättshjälpsmyndigheten kommer att anse att en stämningsansökan för diskriminering inte kan få framgång om facket eller en ombudsman avstår från att driva fallet. Dessutom finns det fall där anmälaren saknar förtroende för myndigheterna och facket, vilket är ytterligare ett skäl till att det bör finnas vissa möjligheter till att driva fall med finansiering från en sådan fond.

Kanadas Court Challenges Program (kapitel 12) har lett till att enskilda klienter och organisationer har kunnat få stöd i drivandet av viktiga jämställdhets-/jämlighetsfrågor. Därmed har det inte funnits

ett beroende av statliga myndigheter. Det har snarare funnits en sund konkurrens (och samverkan) mellan de offentliga antidiskrimineringsverksamheter (human rights commissions) och organisationer i det civila samhället som ökat kvalitén i de fall som har drivits.

Med tanke på att det behövs fler prejudikat på jämlikhetsområdet i Sverige, och med tanke på att systemet i praktiken utesluter privata jurister från arbete på detta område, vill jag föreslå inrättandet av en särskild jämlikhetsfond. Denna fond skulle användas för att utveckla fall som kan leda till vägledande prejudikat. Fonden borde kunna användas med hänsyn till alla diskrimineringsgrunder som är uppräknade i de olika lagarna (kön, etnicitet, funktionshinder, sexuell läggning och eventuellt ålder). Fonden ska stå öppen för ansökningar från såväl privatpersoner som organisationer.

13.4 En samlad lag och tillsyn

Efter min översikt över olika länders lagar och tillsyn mot diskriminering är min slutsats att strukturell diskriminering motverkas mest effektivt inom ramen för en samlad lag. Det är systemet med samlade lagar och tillsyn som har lagt grunden till de antidiskrimineringslagar som har utvecklats i Europa (inklusive Sverige). Jag anser även att den separata hanteringen av diskrimineringslagar i Sverige har lett till en onödig ineffektivitet i utveckling och tillämpning av dessa lagar. En samlad lagstiftning ger de olika intressenterna ett åtminstone pragmatiskt intresse i att samordna sina krafter och ställa krav på de som ansvarar för lagarnas tillämpning. Ett sådant gemensamt intresse leder även till att krav kan ställas som är svårare att avvisa när flera intressenter står bakom kravet – t.ex. införandet av antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar. Denna samverkan mellan t.ex. kvinnoorganisationer och antirasistorganisationer är en anledning till att olika juridiska innovationer har börjat i just USA och Kanada innan de nådde Sverige och övriga Europa.

Diskrimineringskommittén – har i uppdrag att se över möjligheterna att införa en sammanhållen lag och tillsyn. Denna parlamentariska kommittés uppdrag omfattar samtliga frågor som tas upp i detta avsnitt. Våra slutsatser och förslag är ämnade att bidra till regeringens arbete med förslagen som kan komma från kommittén. Det är viktigt att undvika den situation som har funnits i Sverige med olika standard i skyddet mot diskriminering där oför-

klarade skillnader i hanteringen av olika grunder kan leda till att lagarna i sig förstärker den strukturella diskrimineringen. Under ca 20 år hade Sverige en mycket sämre behandling av etnisk diskriminering i arbetslivet jämfört med könsdiskriminering. Och i dag, när det finns ett någorlunda bra juridiskt skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet, högskolan och andra delar av samhällslivet finns det inte motsvarande regelverk för könsdiskriminering utanför arbetslivet och högskolan.²⁰

Därmed anser jag att en samlad lag och tillsyn bör föreslås. Detta förutsätter givetvis att den nuvarande minimiskyddsnivån mot diskriminering med hänsyn till de olika grunderna behålls eller förstärks. Jag föreslår dessutom införandet av en del viktiga förändringar som baseras på utländska erfarenheter angående uppbyggnaden av en lag som främst är inriktad på att påverka diskriminerande beteende, snarare än attityder.

Sveriges antidiskrimineringslagar täcker följande grunder och områden för närvarande (se figur 1). Det finns dessutom en ombudsman för varje grund. Diskrimineringskommitténs uppdrag med en sammanhållen lag och tillsyn innebär att ett förbud mot diskriminering på grund av ålder ska införas för att Sverige ska leva upp till kraven i EU:s arbetslivsdirektiv. Även tillsyn på området måste enligt detta direktiv ordnas – antingen genom en ny sammanhållen tillsyn, eller genom skapande av en ny ombudsman för åldersdiskriminering.

Tabell 13.1 Sveriges lagar mot diskriminering

	Arbetslivet	Utanför arbetslivet		
		Högskolan	Gods, tjänster m.m.	
			Nya lagen 2003:307)	Brottsb 16:9
Kön	X JämstL (1991:433) 2000	X		
Etnicitet	X (1999:130) 2003	X	X	X
Funtionshinder	X (1999:132) 2003	X	X	
Sexuell läggning	X (1999:133) 2003	X	X	X
Ålder	X (2006/2007?)			

²⁰ Denna lucka kommer att täppas till genom prop. 2004/05:147 (Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering). Ändringen i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering träder i kraft 1 juli 2005.

13.4.1 En samlad lag och tillsyn

Jag föreslår:

att en samlad lag och tillsyn antas som innebär ett förstärkt minimiskydd i förhållande till alla diskrimineringsgrunder.

En samlad syn har lett till starkare lagar i de länder där de historiskt har funnits. Kanadas, USA:s och Storbritanniens lagar har bland annat bidragit till den europeiska utvecklingen på området. Dessutom har dessa lagar länge varit inriktade på att påverka beteende, medan många av de europeiska lagarna, inklusive de svenska, snarare varit inriktade på att påverka attityder.²¹ En närmare beskrivning av utveckling finns i kapitel 2.

En lag som fokuserar på motverkande av diskriminering som en fråga om *likabehandling* (Holland) eller som en fråga om *mänskliga rättigheter* (Kanada) kan ge betydelsefull vägledning om ett samhälles grundprinciper.

Utvecklingen av Sveriges olika lagar och tillsynsorgan ger däremot intryck av att ha varit ett sätt att tillmötesgå olika politiska intressenter innan de lyckades ställa krav på mer hållbara verktyg – kvinnorörelsen, invandrarorganisationer, handikapprörelsen och gayrörelsen. En gemensam lag förmedlar budskapet att den grundläggande frågan är likabehandling eller mänskliga rättigheter, vilket i sin tur kan ge en signal om att även ”majoritetsbefolkningen”²² har eller borde ha intresse i denna lag – såsom en fråga om grundläggande demokratiska principer (lika rättigheter och möjligheter) och/eller en fråga om mänskliga rättigheter.

Det är också viktigt att en samlad lag tar hänsyn till frågan om intersektionalitet i förhållande till de olika diskrimineringsgrunderna. Om det i lagen ges möjlighet att se diskriminering i ett sådant perspektiv ges dels en djupare förståelse av komplexiteten i diskriminering, dels ökar chansen att få en dom utan att tyngden måste läggas på den ena eller den andra diskrimineringsgrunden. Denna fråga om samspelet mellan olika diskrimineringsgrunder har

²¹ Brottsbalken 16:9 verkar ha antagits mest för att leva upp till CERD och inte för att hantera problem som fanns i Sverige. Samma sak gäller kriminalisering av diskriminering i Frankrike. Nyligen övergick Frankrike till en civilrättslig reglering av diskriminering i arbetslivet. Fokus på attityder kan även ses i inrättandet 1986 av DO som en myndighet utan sanktionsbefogenheter och i 1994 års lag som ställde högre beviskrav på etnisk diskriminering i arbetslivet jämfört med kraven i jämställdhetslagen – mer i hopp om att påverka opinionen snarare än att påverka diskriminering.

²² Se definition i avsnitt 1.7.4.

uppmärksammas i högre grad i Kanada än Europa, förmodligen för att Kanadas lag innehåller alla diskrimineringsgrunder.²³

Det är viktigt att den nya samlade lagen innehåller just ett intersektionalitetsperspektiv. Mer formellt kan intersektionalitet sägas bygga på skärningsfältet mellan olika samhälleliga maktordningar baserade på t.ex. kön, klass, etnicitet etc. Begreppet intersektionalitet sätter fokus på hur maktordningar samverkar med och är beroende av varandra och därför inte kan ses som enkelt åtskiljbara. Olika maktordningar konstruerar och påverkar varandra, försvagar eller förstärker varandra, kompletterar eller konkurrerar med varandra. Det är inte frågan om att bara lägga en form av förtryck på den andra. Det är i det dynamiska samspelet mellan (o)lika maktordningar som diskriminering uppstår.

Därtill borde ett samlat tillsynsansvar leda till ett mer effektivt arbete mot diskriminering på alla grunder. I dagens situation är tjänstemän/jurister insatta i sina respektive områden, och kanske brister i kunskap i förhållande till andra diskrimineringsgrunder. En samlad myndighet leder till större insikter inte bara i de olika grunderna, och samspelet de emellan, utan också i hur lika diskrimineringsmekanismerna är.

13.4.2 Förstärkt skadestånd

Jag föreslår:

att skadeståndet i diskrimineringsmål höjs i och med den nya lagen. Bland annat ska arbetssökande som diskriminerats kunna erhålla ekonomiskt skadestånd.

Hittills har skadeståndsbeloppen i svenska diskrimineringsfall varit låga. (Lappalainen, 2003:5) Dessa kan knappast vara "effektiva, proportionerliga och avskräckande" i den mening som krävs av EG-direktiven. Ett sätt att förstärka Sveriges lagar skulle vara en utökad

²³ Ontario Human Rights Commission, AN INTERSECTIONAL APPROACH TO DISCRIMINATION: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims. (October 9, 2001) s. 3. Se <http://www.ohrc.on.ca> "In most instances, an intersectional approach to a multiple grounds complaint is the preferred one. The concept of 'intersectionality' has been defined as "intersectional oppression [that] arises out of the combination of various oppressions which, together, produce something unique and distinct from any one form of discrimination standing alone...." An intersectional approach takes into account the historical, social and political context and recognizes the unique experience of the individual based on the intersection of all relevant grounds. This approach allows the particular experience of discrimination, based on the confluence of grounds involved, to be acknowledged and remedied."

möjlighet till skadestånd. Det skulle på ett bättre sätt kompensera den som drabbats men framförallt höja arbetsgivares intresse för att undvika diskriminering. Risken att få betala ett högt skadestånd leder till ett större incitament att agera förebyggande.²⁴ Ett minimiskadestånd bör införas där en arbetssökande diskrimineras.

I ”Räkna med mångfald!” (SOU 1997:174) ansåg Elisabeth Wudie att personer som skulle ha erhållit en tjänst om diskriminering inte förekommit, utöver det allmänna skadeståndet, ”ska ha rätt till ett ekonomiskt skadestånd”. Denna idé avvisades eftersom det ansågs att ett sådant skadestånd måste grundas på att diskriminerade skulle ha en principiell rätt till en anställning.

Det bör slås fast att den diskriminerade verkligen har en principiell rätt till anställningen, men att i stället för att erhålla/realisera denna rätt ska han eller hon ha rätt till ekonomiskt skadestånd. Denna omvandling av den principiella rätten till en rätt till ekonomiskt skadestånd skulle fungera som en mer ”effektiv, proportionerlig och avskräckande” sanktion, och ändå inte inskränka arbetsgivares fria anställningsrätt, utan bidra till en benägenhet att följa lagen. Denna tanke är inte främmande i svensk rätt eftersom det till exempel är möjligt att ställa krav på ekonomiskt skadestånd vid offentliga upphandlingar om en part på ett felaktigt sätt inte tilldelats avtalet. Denna part har inte rätt att bli en avtalspart, men har rätt till skadestånd som om han eller hon hade varit avtalspart.

13.4.3 Krav på jämlikhetsplaner

Jag föreslår:

att det i en samlad lag ställs krav att arbetsgivare har en skyldighet att upprätta jämlikhetsplaner

²⁴ Kostnadsriskerna relaterade till diskriminering p.g.a. kön och etnicitet var en viktig anledning till att amerikanska företagare började arbeta mycket tidigare än europeiska med mångfald som en affärsstrategi. De fick insikten att diskriminering skulle kunna kosta en hel del med tanke på risken att betala skadestånd eller att förlora en offentlig upphandling. Därmed utvecklade företagare synsättet under 1980-talet som innebar att i stället för det negativa (antidiskrimineringskrav och kostnadsrisker) omvandlades tänkandet till något positivt – dvs. idén att företag skulle tjäna på mångfald (samtidigt som man skulle undvika riskerna med diskriminering). I Sverige var olika aktörer snabba på att föra in amerikanska idéer angående det positiva med mångfald. Tyvärr innebar det att många inte förstod, eller ville undvika att förstå att drivkraften bakom mångfaldsarbetet i USA var de antidiskrimineringsverktyg som innebar att diskriminering bar med sig rejåla kostnadsrisker.

Förslaget om jämlikhetsplaner kan ta viss vägledning från arbetet med jämställdhetsplaner i Sverige, Affirmative Action Plans i USA samt "employment equity" i Kanada (för en beskrivning se kapitel 12).

Det borde ställas krav på att alla större arbetsgivare ska utveckla skrivna jämlikhets/likabehandlingsplaner. Planerna ska understryka idén att huvudfrågan är ett aktivt motverkande av diskriminering och proaktivt främjande av jämlikhet.

Det är hög tid att en sådan lag införs. 1997 års utredning om en ny lag mot etnisk diskriminering avstod från att föreslå ett krav på mångfaldsplaner med hänsyn till att facken och arbetsgivarna hade kommit överens om att avtalsvägen utveckla arbetsmarknadsparternas arbete med etnisk mångfald och mot etnisk diskriminering. (SOU 1997:174 s. 231) I slutet av 1997 gav organisationerna ut en *Vägledning för företag, myndigheter och organisationer*. Den uppmanade till en igångsättning av ett lokalt arbete för att motverka etnisk diskriminering. I juni 1998 bildade arbetsmarknadsparterna Rådet för Mångfald i Arbetslivet (numera Rådet för Integration i Arbetslivet).²⁵ En del av intresse har åstadkommit av rådet. Samtidigt är det klart att den frivilliga avtalsvägen inte har lett till att parterna har lyft fram arbetet mot diskriminering som en central avtalsfråga. Det är ett tecken på att tydliga krav behövs.

Ett sådant krav på jämlikhetsplaner ställs i till exempel Kanadas Employment Equity Act. Det finns vissa som har kritiserat systemet som för tamt. Kritiker har ansett att det kravet i USA om en koppling mellan antidiskriminering och offentliga upphandlingar (dvs. avtal) är något som företagare har lättare att förstå och hantera. Jag anser att Sverige bör ställa dessa krav i lagen och inte endast i offentliga upphandlingar. Dessutom borde liknande positiv effekter som i USA uppnås om den offentliga sektorn i Sverige inför klausuler som ställer krav på följsamhet mot Sveriges antidiskrimineringslagar (se nedan under 13.6.1). Då kommer ett företag att ha flera skäl att vara uppmärksam på lagens krav.

²⁵ <http://www.svensktnaringsliv.se/index.asp?pn=68524>.

13.4.4 DO:s uppföljningsansvar

Jag föreslår:

att DO får i uppdrag att särskilt granska tillämpningen och utformningen av en arbetsgivares aktiva åtgärder i fall där skadestånd utdömts för diskriminering.

Det är särskilt viktigt att följa upp arbetet mot diskriminering vad gäller de arbetsgivare som dömts till att betala skadestånd, för att se till att diskrimineringen inte finns på andra områden eller på annat sätt hos arbetsgivaren. Granskningen kan röra t.ex. måluppfyllelse med hänsyn till personalen, analyser av meritkrav, personalutbildning angående diskriminering, kurser för chefer i hantering av köns- och etniska trakasserier m.m.

13.4.5 Tillåtelse av positiv särbehandling

Jag föreslår:

att den nya samlade lagen ska möjliggöra positiv särbehandling även med hänsyn till andra grunder än kön och funktionshinder, dvs. i förhållande till etnisk tillhörighet.

Positiv särbehandling av underrepresenterade grupper borde tillåtas i vissa situationer. Kanadas Charter of Rights and Freedoms (ung. grundlagen) tillåter t.ex. positiv särbehandling av vissa individer som tillhör grupper som traditionellt har diskriminerats p.g.a. ras, etnicitet, kön, funktionshinder.

Section 15 [General Equality, No Discrimination]

(1) Every individual is equal before the and under the law[Equality] and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because or race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

I direktiven till denna utredning slås fast att utredningen inte ska föreslå grundlagsförändringar, däremot borde införandet av en sådan grundlagsförändring utredas. Min inställning är att det jäm-

likhetstänkande som finns i den nuvarande grundlagen är föråldrat och ogenomtänkt. I synnerhet kan det vara viktigt med en ändring i grundlagen om man vill vara tydlig om att positiv särbehandling är tillåten med hänsyn till etnisk tillhörighet.

En ny samlad lag mot diskriminering och för likabehandling borde bygga på och dra lärdom av exempelvis Kanadas erfarenheter av positiv särbehandling.

Även § 16 i Kanadas Human Rights Act understryker att positiv särbehandling är tillåten under vissa omständigheter och med hänsyn till ett flertal grunder inklusive etnisk tillhörighet:

Special programs

16. (1) It is not a discriminatory practice for a person to adopt or carry out a special program, plan or arrangement designed to prevent disadvantages that are likely to be suffered by, or to eliminate or reduce disadvantages that are suffered by, any group of individuals when those disadvantages would be or are based on or related to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status or disability of members of that group, by improving opportunities respecting goods, services, facilities, accommodation or employment in relation to that group.

Jag föreslår att positiv särbehandling med hänsyn till etnisk eller religiös tillhörighet i arbetslivet (och i utbildning) ska tillåtas i samma grad som det redan tillåts med hänsyn till kön i jämställdhetslagen. Det är minst lika viktigt med positiv särbehandling på andra grunder än kön och funktionshinder – detta bör tydliggöras i lagen. Att den nuvarande jämställdhetslagen tillåter positiv särbehandling och den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering inte tillåter positiv särbehandling saknar en rimlig förklaring. Det ger intrycket av att helt olika behovsprövningar har gjorts, och att helt olika principer har tillämpats beroende på om frågan gäller kön eller etnicitet. Detta understryker en strukturell differentiering som kan betecknas som en form av strukturell diskriminering.

Sverige har ratificerat FN:s rasdiskrimineringskonvention. Där finns stöd för att positiv särbehandling ska möjliggöras. Enligt Del 1, Artikel 1 (4).

Särskilda åtgärder vidtagna uteslutande för att åstadkomma tillfredsställande framsteg för sådana rasgrupper, etniska grupper eller enskilda personer, som är i behov av skydd för att kunna på lika villkor åtnjuta eller utöva mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, skall icke anses utgöra rasdiskriminering, under förutsättning att sådana åtgärder icke leder till att skilda rättigheter vidmakthålles för olika rasgrupper och att de icke bibehålles sedan syftet därmed uppnåtts.

Det finns en liknande paragraf i FN:s kvinnokonvention som däremot fick gehör i jämställdhetslagen.

Min tanke är att lagen inte ska omöjliggöra positiv särbehandling. Samtidigt är det väsentligt att de med makten att diskriminera tydliggör, analyserar och i första hand förstärker sitt eget arbete mot diskriminering (Glazer, 2000). Det finns tyvärr en stor risk att välmenande aktörer tillgriper positiv särbehandling innan de ens har synat sina egna diskriminerande strukturer. Ett sådant agerande kan leda till en förstärkning av de diskriminerande strukturerna genom att de ”välmenande” i strukturen återigen fokuserar på hur man ska hjälpa de berörda, utan att angripa de strukturer i en organisation som bidrar till att hålla människor utanför. Man kan jämföra med när röster höjs för att kräva särskilda statliga satsningar på kvinnolån p.g.a. farhågor om könsdiskriminering i bankernas utlåning – i stället för att kräva ett förbud mot könsdiskriminering även utanför arbetslivet och högskolan.²⁶ Det viktiga är att angripa problemet och inte enbart symptomen. Positiv särbehandling kan vara ett viktigt verktyg för att komma åt symtomen, men är inte ett verktyg som nödvändigtvis bidrar till att komma åt problemen.

En liknande fråga kan tas upp med hänsyn till Uppsala universitetets försök med kvotering/positiv särbehandling. Systemet som infördes verkar ha fokuserat främst på hur man skulle hjälpa in flera med utlandsfödda föräldrar i stället för att först analysera huruvida det generella antagningssystemet i sig utgjorde ett hinder för att få in de bästa potentiella juristerna – oavsett etnisk bakgrund. Det fanns inte heller en analys över huruvida det normala antagningssystemet i onödan utestängde potentiella jurister med en viss bakgrund (etnisk/social). Det verkar som om hjälpmedlet tillgrepps utan att problemet analyserades i sin helhet. Därtill är det märkligt att den juridiska fakulteten inte föreslog en positiv särbehandling som tog hänsyn till den sökandes ekonomiska bakgrund, förmodligen en fullt laglig hänsyn, i stället för ”etnicitet”, en hänsyn som var åtminstone problematiskt juridiskt. Dessutom skulle man förmodligen ha uppnått målet med den särskilda intagningen på ett mer försvarbart och effektivt sätt om man hade använt positiv särbehandling med hänsyn till ekonomin. Frågan om positiv särbehandling leder alltid till rättvisediskussioner. I en svensk miljö skulle det kanske ha vunnit mer förståelse om satsning riktades till

²⁶ I dag är det lagligt att diskriminera p.g.a. kön på området gods och tjänster, inklusive kreditgivning – däremot inte p.g.a. etnicitet, religion, funktionshinder eller sexuell läggning. Se lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

ungdomar som hade gjort bra ifrån sig i skolan trots deras socio-ekonomiska bakgrund. Ett sådant system skulle ha varit etnisk neutral, men ändå förmodligen bidragit till en ökad etnisk mångfald.²⁷

Samtidigt är det värt att notera att i den mån positiv särbehandling i arbetslivet har använts i någon starkare form i andra länder, har det främst varit en fråga om undantagsfall. Det är min bedömning att det viktiga har varit det samlade arbetet mot diskriminering i ett samhälle (oftast pådrivna av aktörer i det civila samhället), i synnerhet om brott mot diskrimineringslagar har inneburit någon slags rejäl ekonomisk risk. Detta har i sin tur lett till att arbetsgivare har försökt att stå över sina fördomar, i stället för att tillämpa dem.

13.4.6 Krav på informationsinsatser

Jag föreslår:

att en samlad lag ställer krav på att alla arbetsgivare, som en del av arbetet med jämlikhetsplaner, skall informera om lagarna mot diskriminering. I detta krav ska också ingå att informera om var den som utsatts för diskriminering kan vända sig.

Ett minimikrav är att alla som söker arbete skall informeras i samband med rekrytering samt att informationen skall finnas väl synlig på arbetsplatserna, t.ex. på arbetsgivarens webbsida och intranät eller genom affischer. Uppsättning av väl synliga affischer på arbetsplatsen kan vara en proaktiv åtgärd. Detta är ett enkelt sätt att förmedla information till dem som kan utsättas för diskriminering. Denna metod har använts i USA.²⁸ En sådan affisch skulle kunna fungera preventivt och stävjande genom att markera för kunder och andra att företaget inte accepterar diskriminering.

²⁷ För en analys av detta tema se Richard D. Kahlenberg, *The Remedy: Class, Race and Affirmative Action 1996*.

²⁸ Enligt antidiskrimineringslagarna i USA ska alla berörda arbetsgivare sätta upp en välsynlig affisch riktade till arbetstagarna. Affischen heter "Equal Employment Opportunity is the Law." Ett exempel finns på <http://www.dol.gov/esa/regs/compliance/posters/eo.htm>.

13.5 Organisationsfrågor

13.5.1 Inrättandet av en strategisk enhet inom DO

Jag föreslår:

att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) får ett förtydligt uppdrag om inrättandet av en strategisk enhet som komplement till den nuvarande verksamheten.

Vid en övergång till en samlad myndighet mot diskriminering bör uppdraget för denna enhet utvidgas och förtydligas.

Uppdraget för enheten skall vara utvecklingen av det strategiska arbetet med etnisk diskriminering och främjande av lika rättigheter och möjligheter.

Min bedömning är att DO mot etnisk diskriminering hittills i alltför stor utsträckning har fokuserat på individfallen, och inte tillräckligt kunnat fokusera på att utveckla strategiska överblickar och insatser. Inte heller Integrationsverket har haft förmåga att lyfta fram, fokusera och hantera ett strategiskt arbete med hänsyn till strukturell diskriminering, bland annat i förhållande till omvärldsbevakningen.

I min genomgång av olika myndigheter i olika länder som arbetar med etnisk diskriminering eller diskriminering på flera grunder samt JämO och DO, har flera anställda beklagat sig över att drunkna i individanmälningar och att därmed missa det övergripande strategiska arbetet. Av olika skäl har sådana myndigheter utvecklat en fokus på enskilda anmälningar trots att de även har ett ansvar för ett strategiskt arbete och fokus på strukturerna. Det finns också en tendens att missa strategiska kunskaper om strukturell diskriminering som kan finnas i de anmälningar som myndigheten inte går vidare med.

Uppdragsgivarnas krav på produktivitet gör att individanmälningar prioriteras då dessa kan mätas på ett enkelt sätt till skillnad från det strategiska arbetet. Ett annat problem i Kanada och USA, är att arbetet med systemic discrimination kan vara känsligt i den mening att man då agerar antingen brett – t.ex. i förhållande till en hel bransch – eller i förhållande till aktörer som är politiskt starka. Båda alternativen kan innebära konfrontationer med makthavare på ett helt annat sätt än en individanmälning brukar göra. Även detta leder till en tendens att fokusera på individuella anmälningar.

En strategisk enhet ska svara för mer övergripande analyser av anmälningarna och bidra till prioriteringsarbetet, utveckla strategiska analyser kring jämlikhet, hålla sig informerad om utvecklingen av metoder och åtgärder i andra länder, utvärdera arbetet med antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar samt övrig uppföljning och utvärdering, samt arbeta med strategiska insatser i olika branscher eller geografiska områden. Denna enhet bör få ett samordningsansvar i förhållande till ombudsmännens insatser med hänsyn till de antidiskrimineringsklausuler som föreslås nedan. Dessutom bör denna enhet svara för rådgivningsverksamheten, insamlingsarbetet och utvärderings- och uppföljningsarbetet med hänsyn till de statliga myndigheters antidiskrimineringsplaner.

Ett alternativ till en strategisk enhet är en helt ny myndighet som skulle arbeta med frågan. Fördelen med en separat men närliggande strategisk myndighet skulle vara att uppdraget blir tydligt och inte kan blandas ihop med prioritering av individärenden. Samtidigt skulle myndigheten ha ett ansvar och tillgång till material som finns hos DO eller den samlade myndigheten. Nackdelen är att det skulle innebära en del onödigt dubbelarbete med separata myndigheter. Detta kan undvikas med inrättande av en särskild enhet på DO för utveckling av det strategiska arbetet mot strukturell diskriminering. Samtidigt bör det finnas garantier för ett tydligt mått av självständighet för det strategiska arbetet.

13.5.2 Inrättande av forskningsinstitut med fokus på strukturell diskriminering

Jag föreslår:

att ett forskningsinstitut med fokus på strukturell diskriminering inrättas.

En arbetsgrupp bör tillsättas för att arbeta fram ett förslag. Arbetsgruppen ska bestå av forskare som har fokuserat på makt och diskriminering p.g.a. etnisk och religiös tillhörighet samt representanter för de berörda organisationer. Arbetet ska ske i samråd med tjänstemän från utbildningsdepartementet, högskoleverket och justitiedepartementets enhet för integration och mångfald.

De aktörer som har stått för mycket av forskningen i Sverige har till stor del återspeglat maktens behov av att behålla ett fokus på "invandrarna". Eller har i varje fall inte haft förmåga av att sätta diskriminering i fokus. Den negativa inställningen till situation testing har i princip lett till ett totalt förbud mot användningen av en av de få metoder som inte är lätt att avvisa med hänvisning till olika tolkningsmöjligheter. Med tanke på att lika rättigheter och möjligheter främjades som är en grundläggande princip i Sverige, skulle det ha varit svårt för politiker och andra att inte sätta frågan i fokus, om forskarna hade vågat. Forskarna vågade inte ens lämna in forskningsansökningar för projekt som skulle tillämpa metoden under de senaste 10 åren.

Det finns exempel på forskare som har lyft frågor som berör etnisk diskriminering. Men de institutionella förutsättningarna på många av landets högskolor och universitet har saknats. Det har gjort att frågan om strukturell diskriminering (och brister i lika rättigheter och möjligheter) inte satts i centrum. De olika centra för forskning relaterad till invandrare, invandring, migration och/eller etnicitet har i bästa fall haft diskriminering och rasism som sidofrågor.

Ur ett internationellt perspektiv är det tydligt att det finns en fokus på diskriminering och relaterade maktfrågor på *ethnic studies programs* och dylikt i till exempel Storbritannien, Kanada och USA.²⁹

Inrättandet av ett mer fokuserat tvärvetenskapligt institut skulle vara ett viktigt framsteg på området – inte bara genom att medel ställs till förfogande för diskrimineringsforskning utan att institutionella förutsättningar skapas samt att inrättandet av institutet i sig ger tyngd åt frågan. Det tvärvetenskapliga bör inkludera en kompetens i juridik, i synnerhet med tanke på att institutet även behöver fokusera på verktygen som kan bidra till en samhällsför-

²⁹ Några exempel: Canadian Race Relations Foundation <http://www.crr.ca/EN/default.htm>); University of Toronto Ethnic, Immigration, and Pluralism Studies (<http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/>); Centre d'études ethniques, University of Montreal (<http://www.ceetum.umontreal.ca/english/home.htm>); Department of Ethnic Studies, University of California, Berkeley (<http://socrates.berkeley.edu/%7EEthnicst/>); Minority Studies at University of California, Santa Barbara (<http://vos.ucsb.edu/>); Department of Ethnic Studies at University of California, Riverside (<http://ethnicstudies.ucr.edu/about/>); Institute on Race and Ethnicity, University of Wisconsin (<http://www.uwm.edu/Dept/IRE/>); The Civil Rights Project, Harvard University (<http://www.civilrights-project.harvard.edu/>); Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, Coventry, UK (http://www.csv.warwick.ac.uk/fac/soc/CRER_RC/); Centre for the Study of Race and Ethnicity, City University, London (<http://www.city.ac.uk/sociology/csre/Centre.html>).

ändring. Alltför mycket av forskningen sätter fokus på beskrivning av problematiken utan att nödvändigtvis bidra till att svara på hur situationen ska förbättras – och det gäller även många forskare som sätter makt och diskriminering i centrum. Institutet ska kunna stå för utvärdering av olika insatser i förhållandet till arbetet mot diskriminering. Metoder och indikatorer behöver utvecklas för att mäta effekterna av olika antidiskrimineringsinsatser. Den skulle ha en överblick över forskning som pågår i andra länder samt en inblick i åtgärderna som finns.

Med tanke på att frågan om strukturell diskriminering och främjande av jämlikhet är nyckelfrågor inte bara för Sveriges utan också EU:s och andra länders utveckling, kan ett sådant institut spela en viktig roll i utveckling och samordning av kunskap på EU-nivån. Institutet ska särskilt arbeta med att utveckla internationella kontakter med såväl europeiska som utomeuropeiska forskare och forskarnätverk. Institutet skulle även kunna arbeta med utveckling av särskilda kurser på högskolenivå och i fortbildning av yrkesverksamma. Därutöver skulle det kunna stå för en årlig rapport om diskriminering i Sverige. Det blir viktigt också att ett sådant institut utvecklar nära kontakter och samarbete med organisationer som organiserar de berörda och andra som verkar mot rasism och diskriminering.

En typ av förebild skulle vara ett slags think-tank, t.ex. Runnymede Trust eller Institute for race relations i England, eller CRRF i Kanada (se kapitel 12). Trots att dessa är "frivilligorganisationer" har de den kompetens som behövs, samt ett samarbete och samspel med andra delar av det civila samhället och makthavare som politiker, tjänstemän och arbetsmarknadsparter som ger dem ett stort inflytande. Om det går att garantera dess oberoende, är en sådan think-tank som CRRF i Kanada att föredra. Den verkar knyta ihop forskarvärlden med de berördas frivilligorganisationer på ett dynamiskt och förtjänstfullt sätt.

Organisationsformen för institutet bör närmare utredas av en arbetsgrupp som består av både forskare och representanter för de som berörs av strukturell diskriminering. Institutet för Framtidsstudier skulle kunna fungera som förebild där självständig forskning och utåtriktad verksamhet bedrivs inom ramen för en statlig finansierad stiftelse.

13.6 Proaktiva åtgärder

13.6.1 Antidiskrimineringsklausuler i statens offentliga upphandlingar

Jag föreslår:

att regeringen antar en förordning som kräver att alla statliga upphandlingar ska innehålla en antidiskrimineringsklausul.

USA:s lagar mot diskriminering i kombination med kraven om främjande av jämlikhet i federala upphandlingar (affirmative action) har haft tydliga och positiva effekter på främjande av kvinnors och etniska minoriteters positioner på arbetsmarknaden.³⁰ Min bild är att detta gäller även Kanada. Dessutom har användning av klausuler mot diskriminering i offentliga upphandlingar i Storbritannien haft positiva effekter.³¹ Med tanke på de stora ekonomiska värden som står på spel i offentliga upphandlingar i alla länder är det sannolikt att företagen är lyhörda inför det offentliga krav i avtal.³² I synnerhet om det är tydligt att det offentliga inte har formulerat dessa endast för det symbolvärde som kan finnas.

Statens upphandlingar uppgår till minst 100 miljarder årligen. Även om införandet av klausulerna leder till att endast en del av de inblandade företag skärper sitt antidiskrimineringsarbete, bör detta leda till mycket större möjligheter för dem som diskrimineras i dag.

Med hänsyn till detta föreslår jag att regeringen inför en antidiskrimineringsklausul i de statliga upphandlingarna. Det bästa verktyget för införandet av klausulen är i form av en förordning som ska gälla för alla statliga verksamheter. Frågan har varit under diskussion i många år. I stället för att föreslå så långtgående krav som reglerna i Kanada och USA³³ vill jag föreslå följande formulering för förordningen.

³⁰ Se kapitel 12 ang åtgärder i USA.

³¹ Se kapitel 12 ang åtgärder i Storbritannien.

³² Detta kan jämföras med lyhörddhet gentemot t.ex. jämställdhetslagen. SCB (1999) *Jämställdhetsplanernas betydelse för jämställdheten*. 1999 hade enligt SCB endast 22 % av privata arbetsgivare (med en lagenlig skyldighet, dvs. 10 anställda) en jämställdhetsplan. De privata uppdelat på storlek fördelade sig på följande sätt: 10-49 anställda 17%, 50-199 42%, 200 eller flera 71%. Motsvarande siffra för offentliga är 73%. Det är lätt att dra slutsatsen att arbetsgivarna som vill delta i offentliga upphandlingar kommer att bli mer lyhörda med hänsyn till lagens krav om planer.

³³ Min bedömning är att det borde räcka just nu med detta förslag. Om några år bör situationen utvärderas för att se om mer långtgående krav är nödvändiga.

§ 1 Alla statliga myndigheter skall införa en antidiskrimineringsklausul med följande lydelse i alla upphandlingar

Leverantören skall i sin verksamhet i Sverige följa vid varje tillfälle i Sverige gällande antidiskrimineringslagstiftning. De lagar som f.n. avses är artikel 141 EU-fördraget, 16 kap. 9 § brottsbalken, jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan samt lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

Leverantören är under avtalstiden skyldig att på begäran av den upphandlande enheten skriftligen redovisa de åtgärder, upprättade planer m.m. som vidtagits med anledning av förpliktelserna i § 1. Uppgifterna skall redovisas till den upphandlande enheten en vecka efter begäran därom om inte annat överenskommit i det enskilda fallet.

Leverantören skall, om denne använder underleverantör, i sina kontrakt med denne ålägga underleverantören den skyldighet som anges i § 1 ovan. Leverantören svarar gentemot den upphandlande enheten för underleverantörens brott mot antidiskrimineringslagarna i § 1. Leverantören skall också tillse att den upphandlande enheten på begäran kan ta del av underleverantörs åtgärder, planer m.m. i enlighet med § 2.

Eftersom det är av mycket stor betydelse för den upphandlande enheten att dess leverantörer lever upp till grundläggande demokratiska värderingar skall ett brott mot förpliktelserna i §§ 1–3 anses utgöra ett väsentligt kontraktsbrott. Den upphandlande enheten äger därför rätt att häva avtalet om leverantören, eller dennes underleverantör, bryter mot villkoren i §§ 1–3. Avtal skall emellertid inte hävas om leverantören omedelbart vidtar rättelse eller andra åtgärder i syfte att uppnå efterlevnad av de i § 1 nämnda lagarna eller om överträdelsen anses som ringa.

Förebilden är den klausul som Stockholms stad antagit den 24 januari 2005.³⁴ Klausulen som föreslås ger en tydlig signal till leverantören om kravet på följsamhet gentemot Sveriges antidiskrimineringslagar. Den ska gälla för leverantörens hela verksamhet och ska tillämpas vid samtliga upphandlingar av varor och tjänster. Den ska gälla även för underleverantörer. Staden klarlägger rätten att följa upp leverantörens pågående följsamhet i förhållande till lagarna mot diskriminering. Till slut tydliggör den att kommunen

³⁴ Stockholms stad, 24 januari 2005, Kommunstyrelsens utlåtanden 2005:7. Stadens upphandling som medel för att motverka diskriminering – förslag om tillämpning av en antidiskrimineringsklausul i stadens upphandlingar. Återremiss från kommunfullmäktige den 5 december 2004.

förbehåller sig rätten att häva avtalet i fall leverantören bryter mot klausulen. Samtidigt har staden också understrukt att huvudpoängen inte är hävning av avtalen utan skapande av ett incitament till följsamhet mot dessa lagar som understryker frågans vikt³⁵. För att göra det måste staden även tydliggöra sina sanktionsmöjligheter.

Regeringen bör utfärda en förordning som ger en lika tydlig signal i förhållande till alla statliga upphandlingar som Stockholm härigenom ger till sina olika förvaltningar och bolag.

Detta förslag är ett resultat av en lång policyprocess i Sverige där olika synvinklar i frågan har länge diskuterats och analyserats. (Integrationsverket 2000)

Frågan har varit ett föremål för två statliga utredningar. Införandet av sådana klausuler föreslogs redan i *Räkna med mångfald!* (SOU 1997:174) som en komplement till en ny lag mot etnisk diskriminering. Denna utredning påpekade att det torde vara möjligt att ställa krav på att en leverantör dels garanterar att entreprenören bedriver ett sådant aktivt arbete för etnisk mångfald som föreskrivs i lag, dels förbinder sig att i sin verksamhet inte bryta mot diskrimineringsförbud i lag i vart fall i förhållande till arbetsökande och arbetstagare men också i förhållande till kunder. Vidare utredning föreslogs så att ett mer enhetligt förslag skulle kunna införas. Det ansågs vara bättre för leverantörer om det fanns en klausul som fanns i alla statliga upphandlingar i stället för att myndigheterna började införa egenhändigt formulerade klausuler.

Senare i *Mera värde för pengarna* (SOU 2001:31 s. 21) underströk upphandlingskommittén bland annat:

Helt klart är att sociala villkor, exempelvis villkor rörande antidiskriminering, kan tas in i form av tillkommande kontraktsvillkor. En förutsättning är att villkoren tas in i förfrågningsunderlaget och att de inte är diskriminerande. Begränsningen ligger dock i att sådana villkor inte får "exporteras", dvs. de får inte avse verksamhet som ligger utanför det land där den upphandlande enheten hör hemma.

Kommittén påpekade att antidiskrimineringshänsyn kunde tas även i andra delar av upphandlingsprocessen. Men min slutsats är att dessa områden för närvarande inte är lämpliga för en enhetlig styrning. Samtidigt skulle det naturligtvis vara positivt om upphandlingsenheter utvecklar sitt arbete med att införa en antidiskrimineringshänsyn genom att till exempel ställa krav på det som upp-

³⁵ I till exempel USA är det få fall där man har tillgripit möjligheten att häva ett avtal. Samma sak gäller i Kanada. Trots detta visar utvärderingar att klausulerna lett till positiva resultat. Se kapitel 12.

handlas. Det är ett känt faktum att till exempel utveckling av data-program som är tillgängliga med hänsyn till olika funktionshinder var ett resultat av en stor upphandling i USA.

Min slutsats är att det för närvarande räcker med att regeringen inför en enhetlig antidiskrimineringsklausul i alla statliga upphandlingar. Andra steg därutöver bör avgöras av myndigheten själv med hänsyn till deras skilda uppdrag.

Som en följd av den ovannämnda utredningen föreslog regeringen att ”det i lagen om offentlig upphandling (LOU) tydliggörs att upphandlande enheter får ställa särskilda kontraktsvillkor. Den föreslagna bestämmelsen, som inte innebär någon ändring av gällande rätt, har inte någon motsvarighet i något direktiv” (Prop. 2001/02:142 s. 44). Det underströks redan här att ”Regeringen finner det särskilt angeläget att de upphandlande enheterna utnyttjar möjligheten att genom särskilda kontraktsvillkor använda sig av antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakt.” (Ibid.)

EG-kommissionen har i ett tolkningsmeddelande 15 oktober 2001 klarlagt sin syn om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling (KOM [2001] 566). I sammanfattningen påpekar kommissionen att:

Det är framför allt i samband med utförandet av kontraktet, dvs. efter kontraktets tilldelning, som ett offentligt upphandlingskontrakt kan vara ett medel för de upphandlande myndigheterna att befrämja olika sociala mål. De har då nämligen möjlighet att ställa vissa krav på leverantören såsom villkor som ska gälla under avtalstiden, förutsatt att dessa är förenliga med gemenskapsrätten. Villkoren kan avse åtgärder till förmån för olika samhällsgrupper eller sådana som avser att befrämja positiv särbehandling på sysselsättningsområdet. (Kommissionens tolkningsmeddelande KOM [2001] 566, s. 3).

Denna slutsats är en fortsättning och ett förtydligande av den linje kommissionen har utvecklat under många år.

Redan innan den statliga utredningen kommit med sina förslag hade regeringen gett ett uppdrag (2002-01-17) till Nämnden för offentlig upphandling (NOU) om framtagande av exempel på antidiskrimineringsklausuler som kan användas i kontrakt som tilldelas i offentlig upphandling. NOU fick också ett tilläggsuppdrag (2002-03-27) om utredning av konsekvenserna för små företag vid tillämpningen av klausulexemplet. (NOU 2002:1)

NOU presenterade sin rapport och förslag till klausul den 31 maj 2002 (NOU 2002).

NOU:s syn på sitt klausulexempel

Enligt regeringsuppdraget skulle exempel tas fram som är förenliga med LOU och EG-fördragets bestämmelser. Men NOU gjorde bedömningen att det råder tveksamheter omkring tolkningen av gemenskapsrätten beträffande den rättsliga grunden för s.k. särskilda villkor. (NOU 2002:29)

NOU ställde sig tveksam till kommissionens tolkning av möjligheterna att beakta sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling, framförallt i förhållande till tolkning av EG-domstolens domar i Beentjes³⁶ och det franska skolmålet³⁷.

Med andra ord: regeringens förslag om särskilda villkor baseras på kommissionens tolkningsmeddelande om möjligheterna att beakta sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling (Kommissionens tolkningsmeddelande KOM [2001] 566 slutlig). Och kommissionen, enligt NOU, har feltolkat EG-domstolens rättspraxis. Det finns därmed risk, enligt NOU, att kommissionens och regeringens tolkning av rättsläget inte kommer att bestå. ”Det innebär i sin tur att NOU:s klausulexempel för närvarande bygger på en osäker grund.” (NOU 2002:29)

EG:s upphandlingsdirektiv

Numera bör det dock inte längre finnas några tveksamheter om möjligheten att införa en antidiskrimineringsklausul inom ramen för EG-rätten. Enligt artikel 26 i det nya upphandlingsdirektiv³⁸ får:

En upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet skall fullgöras under förutsättning att de är förenliga med gemenskapsrätten samt att de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Dessa krav får bland annat omfatta sociala hänsyn och miljöhänsyn.

³⁶ EG-domstolens dom i mål 31/87, Gebroeders Beentjes BV mot Nederländerna.

³⁷ EG-domstolens dom i mål C-225/98, Kommissionen mot Frankrike.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster. Det finns en motsvarighet (artikel 38) även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet).

Antidiskrimineringsombudsmännen

Ombudsmännens syn på tillkortakommanden i NOU:s förslag sammanfattades i en skrivelse som skickades 2002-07-04 från Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning (HomO) till finansdepartementet. Det påpekas bland annat att NOU i stor utsträckning har ”underlåtit att beakta de synpunkter HomO och övriga antidiskrimineringsombudsmän framfört vid tidigare samråd.” HomO och de övriga antidiskrimineringsombudsmännen menade att klausulen innehöll en mängd avgränsningar som var onödiga ur en juridisk synvinkel. Dessa avgränsningar innebar att klausulen i bästa fall skulle ha ett symbolvärde. Ombudsmännens kritik ledde till att ombudsmännen och Integrationsverket utvecklade en egen klausul för införande i sina upphandlingar.³⁹ Deras förslag diskuteras längre fram i texten.

Deras klausul tydliggör möjligheten till hävning av kontrakt vid diskriminering, gäller för varu- och tjänsteupphandlingar, gäller för hela leverantörens verksamhet samt i förhållande till underleverantörer. Dessutom omfattas alla diskrimineringslagar som gäller i Sverige.

Utredningens slutsats

Den klausul som Stockholms stad tillämpar är en rimlig avvägning. Den tar främst hänsyn till ombudsmännens eget förslag samtidigt som den även innehåller NOU:s krav på en förstärkt möjlighet till uppföljning. Klausulen som jag föreslår är mer än endast en symbolhandling. Därmed bör den uppnå den förväntade stävjande och preventiva effekten. Den bör leda till en förstärkt intresse från företagens sida för Sveriges lagar mot diskriminering. Detta bör leda till bland annat en förbättrad position på arbetsmarknaden för dem som i dag sorteras bort på grund av ovidkommande hänsyn till sådana faktorer som kön, etnicitet, religion, funktionshinder, sexuell läggning. (Även ålder i framtiden). Dessutom kan klausulen leda till bättre kvalitet i de offentliga upphandlingarna eftersom grundkravet i lagarna mot diskriminering i arbetslivet är att arbetsgivarna ska inte bortse från de mest kvalificerade sökande på grund av

³⁹ Presenterad på Conference on Anti-discrimination clauses in public contracts hos Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), 6 Maj 2003.

ovidkommande faktorer som kön, etnicitet, funktionshinder och sexuell läggning.

13.6.2 Antidiskrimineringsklausul i villkoren för alla föreningsbidrag

Jag föreslår:

en klausul och policy mot diskriminering som ska gälla för alla statliga bidrag som förmedlas till föreningslivet. Det ska gälla för projektbidrag och föreningsbidrag.

I budgeten för 2002 påpekades att bl.a. jämställdhet mellan könen är ett prioriterat område och att Integrationsverket särskilt skall uppmärksamma hur organisationer bildade på etnisk grund kan delta aktivt i detta arbete. Mer specifikt: arbetet för ökad jämställdhet skall

...vara ett prioriterat insatsområde vid Integrationsverkets beslut om verksamhetsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund 2003.

/.../

Regeringen anser att frågor som gäller jämställdhet mellan könen samt de frågor som är förenade med den gemensamma värdegrunden skall uppmärksammas vid fördelning av statsbidrag till organisationer som främjar integration. Jämställdhet skall vara ett prioriterat område vid fördelningen av verksamhets- och projektbidrag.⁴⁰

Med andra ord användes bidragsverktyget som ett sätt att lyfta arbete med jämställdhet just hos organisationer bildade på etnisk grund. Det kan i och för sig vara positivt att regeringen ställer krav som kan leda till ökad jämställdhet mellan könen, men det är anmärkningsvärt att sådana krav inte ställs vid annan bidragsgivning, t.ex. statsbidrag till föreningar på handikappområdet och föreningar som arbetar med sociala frågor (se kapitel 4 om det politiska livet). Har regeringen haft något underlag för en sådan prioritering just hos organisationer bildade på etnisk grund? Har regeringen någonsin ställt kravet att det "övriga" föreningslivet skall prioritera ett främjande av etnisk jämlikhet eller ställt kravet att dessa ska redovisa de åtgärder som vidtagits för att främja etnisk mångfald? Givet de föreställningar som forskningen om t.ex.

⁴⁰ PROP. 2002/03:1 UTGIFTSOMRÅDE 8, s. 14.

medier visar (kapitel 3), är det kanske så att politiker och tjänstemän antar att invandrare är de som har problem med könsförtryck, men inte svenskar.

Även om tanken med ett främjandekrav inte är fel, föreslår jag istället att det ska införas ett antidiskrimineringsvillkor som gäller alla lagreglerade diskrimineringsgrunder i alla offentliga bidrag till föreningslivet. Att bara ställa krav på främjande och inte mot diskriminering riskerar att öppna för tolkning som leder åt fel håll och därmed att bli verskningslöst.

I olika former förmedlas bidrag från det offentliga till olika slags frivilligorganisationer och andra sammanslutningar. Ungefär på samma sätt som i statliga upphandlingar borde en antidiskrimineringsklausul utvecklas så att till exempel frivilligorganisationer som får bidrag är införstådda med att utbetalning kan stoppas eller återkrävas vid överträdelser av denna klausul.

Regeringen har redan i den nationella handlingsplanen mot rasism förklarat avsikten att utreda frågan om möjligheterna att förena olika statliga stödåtgärder med krav relaterade till icke-diskriminering och om vilka statliga stöd som skulle kunna förknippas med sådana krav. (Regeringens skrivelse 2000/01:59, s. 80) Mitt förslag borde vara enklare att genomföra eftersom den avgränsas till olika slags bidrag som utgår till frivilliga organisationer.

Med ledning av det som skrivs ovan angående en antidiskrimineringsklausul för offentliga upphandlingar borde det inte vara svårt att snabbutreda formuleringen av en klausul som berör bidrag till föreningslivet samt införandet.

13.6.3 Antidiskrimineringspolicy för regeringens banktillgångar

Jag föreslår:

att regeringskansliet utser en interdepartemental arbetsgrupp som får i uppdrag att utveckla en antidiskrimineringspolicy för regeringens banktillgångar.

En fråga som emellanåt uppmärksammas är huruvida människor med en annan etnisk bakgrund än svensk diskrimineras i kreditgivning (frågan har uppmärksamats även med hänsyn till könsdiskriminering). Det finns säkert många banker som vill förvara statens pengar. Med hänsyn till detta borde regeringen, med hänsyn

till tillgångar som inte är en del i en upphandling där en antidiskrimineringsklausul redan gäller, utveckla en policy som innebär att regeringen avser att flytta sina bankaffärer från banker som diskriminerar. Policyn bör vara inriktad på alla lagstadgade diskrimineringsgrunder (dvs. kön, etnicitet, religion, funktionshinder och sexuell läggning).

13.6.4 Etnisk statistik

Jag föreslår:

att Integrationsverket tillsammans med SCB och DO ska få i uppdrag att utveckla variabler för etnisk statistik som kan användas bland annat av statliga myndigheter.

En viktig fråga i arbetet mot diskriminering är möjligheten att mäta förändringar, t.ex. den etniska sammansättningen på en arbetsplats. Annars är det mycket svårt att bedöma olika åtgärders effektivitet.

Ett perspektivskifte när det gäller arbete med lika rättigheter och möjligheter har ägt rum och äger rum i en del länder (t.ex. Kanada och Storbritannien). Skiftet innebär en förflyttning av fokus från endast ett förbud mot diskriminering till ett arbete som också omfattar främjande av reell jämlikhet, dvs. att inte bara de formella rättigheterna och möjligheterna fokuseras, utan också utfallet. För att arbeta i den riktningen anses det vara viktigt att kunna utveckla data för att analysera och mäta implementering av antidiskrimineringslagar och proaktiva åtgärder. Utan data som reflekterar etnicitet på något sätt, blir det svårt att känna till eller mäta inverkan av olika antidiskrimineringsåtgärder med hänsyn till etniska minoriteter. (Goldston, 2004:1)⁴¹ Därtill påpekar James. A. Goldston mer specifikt att etnisk data är ett baselement i europeisk rätt. Definitionen av indirekt diskriminering i det etniska likabehandlingsdirektivet tydliggör att det som krävs är att man visar att ”personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung” särskilt missgynnas ”jämfört med andra personer”.⁴² För att kunna göra själva jämförelsen behövs något slags kvantitativt mått. Direktivet understryker

⁴¹ Robin Allen QC, Data to promote equality – from outlawing discrimination to promoting equality. Paper presented at the European Commission Antidiscrimination Community Programme, Helsinki, 9–10 December.

⁴² Article 2 (2) (b). Det etniska likabehandlingsdirektivet (Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung).

att statistik får användas för att bevisa indirekt diskriminering. Enligt Goldston bör det dessutom noteras att Storbritannien är det enda landet i EU som för närvarande sammanställer etnisk data. (Ibid. 4) Men det finns mycket detaljerade uppgifter att tillgå i olika länder inklusive Sverige (t.ex. i folkbokföringsregistren) som skulle kunna räcka för ändamålet.

När det gäller insamling av etnisk data är det viktigt att skilja mellan personlig och anonym data. Statistisk information som inte kan kopplas ihop till en viss person bryter inte mot existerande lagar rörande dataskydd. Känslig personlig data, t.ex. angående etnisk tillhörighet, kan avidentifieras innan det databehandlas (Ibid. 10–11).

Såsom gjorts i Kanada, Storbritannien och USA borde regeringen också initiera utveckling av mätinstrument som baseras på frivillig självidentifiering i Sverige. Det kan hända att sådant inte ger de ideala eller perfekta resultaten. Dels kan människor uppge vilseledande information. Dels kan informationen brista i träffsäkerhet. Å andra sidan verkar sådana system ha fungerat tillräckligt tillfredsställande för att kunna ge värdefulla mätbara resultat i t.ex. Kanada, Storbritannien och USA. Samtidigt bör de närmare detaljerna utvecklas av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller av den nya samlade myndigheten, tillsammans med Integrationsverket och SCB.

Frågan om kartläggning har enligt mitt tycke fått omotiverat stor uppmärksamhet, där skyddet av individen sägs vara i centrum. En del av den negativa reaktionen bidrar dock till att diskriminering inte sätts i fokus. Så länge verktygen och därmed informationen om diskriminering är otydliga, finns det mindre möjligheter att motverka diskriminering. Eller som påpekats av den tidigare CERD-kommitté ordföranden Michael Banton "Fighting racism is difficult if one does not know the scope and consequences of the existing problems. States, in many instances, do not want to know. Exposing the disturbing levels of racial discrimination in one's country creates political pressure to remedy the problem." (Banton, 2000)

I båda USA och Kanada samlas det in information via folkräkningar som ger en bild över befolkningens sammansättning i länderna med hänsyn till ras eller etnicitet. Dessa folkräkningar ger i sin tur information som kan användas av arbetsgivare och andra för att bland annat analysera hur deras arbetsplats ser ut i jämförelse med befolkningen i den aktuella staden, delstaten eller hela landet. Denna information samlas in främst genom enkäter som delas ut

till de anställda och som bygger på frivillig självidentifiering. På detta sätt kan en arbetsgivare se om det har funnits en ändring över tid i den sammansättningen på arbetsplatsen med hänsyn till exempel kön, funktionshinder eller etnicitet. På detta sätt blir förändringarna mätbara. (Simon, 2004)

Det har funnits kritik i bland annat USA mot kategorierna som används i folkräkningar. Det finns även en stark kritik i Sverige mot överföring av de nordamerikanska metoderna till Sverige. Jag anser inte heller att de bör överföras. Däremot kan man mot bakgrund av den nordamerikanska modellen resonera kring vilken slags information som behövs i Sverige, hur information ska samlas in, vilken information som redan finns och hur den kan formuleras för att passa de behov som finns i Sverige för att till exempel analysera effekterna av de antidiskrimineringsåtgärder som tillämpas.

Sverige har redan en noggrann kartläggning över hela befolkningen i och med att födelselandet för varje invånare är registrerat, och även föräldrarnas födelseland. Därmed finns det förmodligen redan mer offentlig, tillgänglig "etnisk registrering" i Sverige än i många andra länder.

Vissa har antingen befarat eller önskat att det sätts igång en ny typ av etnisk registrering. Jag menar dock att man inte behöver starta en ny typ av etnisk registrering. Däremot bör man utveckla meningsfulla indikatorer på "etnicitet" med den information som finns. Det som behövs är en grov måttstock som använder t.ex. indelningen födda i eller rötter i Sverige, EU och utanför EU. Det som behövs är inte fullständig information om människors yttre egenskaper. Det som behövs är användbar information och en sådan indelning skulle kunna utgöra en utgångspunkt.

I arbetet med utvecklingen av metoden/metoder är det viktigt att involvera representanter för dem som utsätts för etnisk diskriminering. Detta är viktigt med hänsyn till utformningen, insamling och analysen av informationen. (Goldston, 2004:19-20) Detta är också en viktig åtgärd för att stimulera empowerment. Även om det finns olika sätt att samla in information för att mäta graden och effekterna av diskriminering i olika länder, är det viktigt att den måttstock som utvecklas är anpassad till svenska förhållanden. Till exempel har Nederländerna utvecklat användningen av statistiken kring födelseland, information som redan finns och som kan användas i förhållande till den egna befolkningen på ett hanterligt sätt. (Simon, 2004)

Poängen måste vara att ha variabler som kan ge en grov bild över förändringen som sker i den etniska sammansättningen på en arbetsplats och mer generellt på arbetsmarknaden när olika verktyg sätts in för att motverka diskriminering. Det är förändringen och inte en perfekt bild över sammansättningen som ska eftersträvas.

Förutom detta behövs mer utvecklade raffinerade forskningsmetoder för att analysera om dessa variabler ger en tillräcklig bra bild över förändringarna som sker. Till exempel för att se om positiva trender gynnar främst eller endast "vita" inom kategorin födda utanför EU.

Även om det finns tillgänglig SCB statistik på en bredare samhällsnivå, behöver arbetsgivare metoder för insamling av information. Därför behövs självidentifiering av arbetstagares etniska tillhörighet på ett sådant sätt att det kan bidra till jämlikhetsarbetet på exempelvis arbetsplatser.

13.7 Åtgärder för DO

13.7.1 Situation testing som bevismetod

Jag föreslår:

att DO ska utveckla användningen av situation testing som en bevismetod.

DO har av regeringen fått i uppdrag att undersöka om det i svensk rätt finns hinder mot att använda situation testing som bevis i rättsväsendet. Förutsatt att DO inte finner oöverkomliga hinder föreslår jag att DO får ett följduppdrag för att utveckla användningen av situation testing som en bevismetod. I synnerhet torde det kunna bidra som stödbevis i vissa fall av diskriminering. Metoden har använts med framgång i bland annat Storbritannien. Den är av intresse med hänsyn till arbetslivet, men också diskriminering som sker inom boende, välfärdtjänster och andra samhällsområden. Arbetet med situation testing är en av frågorna som bör föranleda ett närmare samarbete mellan DO och organisationer i det civila samhället som representerar de som berörs av etnisk diskriminering.

13.7.2 Kritiska analyser av rekryteringsprocesser

Jag föreslår:

att DO får i uppdrag att utveckla ett analysverktyg som tar hänsyn till helheten i rekryteringsprocesser, samt bidra till tillämpningen av sådana analyser på de 10 största myndigheterna.

Det är i rekryteringsprocesser i arbetslivet som mycket av strukturell diskriminering finns. Därmed behövs kritiska analyser av den roll som de ansvariga för rekryteringen spelar; kompetenskravens relevans, rekryteringskanaler, hur beslut om intervju och anställning fattas och inflytande som ges till ovidkommande faktorer som fördomar angående olika religioner eller länder. Det är även viktigt undersöka varför människor slutar.

När det ställs krav i myndigheternas regleringsbrev på genomförandet av bland annat diskrimineringsundersökningar som använder situation testing som en kvalitetssäkringsmetod, krav på analyser av upplevelser av diskriminering i hos personalen och analyser av arbetskraftens sammansättning och utveckling, bör DO kunna bidra.

I utvecklingen av sådana analyser kommer det att vara viktigt att också ta tillvara kunskaperna som utvecklas av Integrationsverket inom ramen för uppdraget att genom situation testing undersöka förekomsten och omfattningen av etnisk och religiös diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Studien kommer att ske i samarbete med International Labour Organization, ILO, som genomfört liknande undersökningar i flera europeiska länder. Integrationsverket planerar att genomföra studien under 2005 och 2006, och presentera resultaten under 2006 (Regeringens regleringsbrev, 2005).

13.7.3 Uppförandekod för arbetslivet

Jag föreslår:

att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) tillsammans med de andra ombudsmännen mot diskriminering ges i uppdrag att utforma en uppförandekod för arbetslivet.

Koden skulle kunna bidra till det nuvarande arbetet med aktiva åtgärder samt det framtida arbetet med jämlikhetsplaner. Arbetet bör utvecklas i samarbete med arbetsmarknadens parter och representanter från de berörda organisationer.

I andra länder har parterna på arbetsmarknaden, ofta i samarbete med de relevanta myndigheterna, utvecklat en uppförandekod (code of conduct) för motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet. Det är ett av exemplen som ILO tar upp i sin sammanfattning av olika åtgärder för främjande av jämlikhet. (Taran, 2000:18) Ett annat exempel på en uppförandekod är den som skapats för arbetslivet av Commission for racial equality – Employment code of practice.⁴³ Med denna typ av kod finns huvudsakligen två syften. Ett är att ge arbetsgivare, arbetstagare, fack och andra relevanta aktörer riktlinjer som underlättar en förståelse av gällande lagar mot diskriminering. Ett annat är att koden kan ge uppmuntran till arbetsgivare att implementera policys som främjar jämlikhet på arbetsplatsen.

13.8 Områdesbaserade förslag

13.8.1 Åtgärder som berör strukturell diskriminering och polisen

Tillitsundersökningar

Jag föreslår:

att det föreslagna forskningsinstitutet tillsammans med DO utvecklar regelbundna tillitsundersökningar som kan baseras på materialet i SOM-institutets nationella frågeundersökningar.

Att utveckla en inblick i invandras förtroende för samhällsinstitutioner kan vara en viktig mätare för utvärdering av arbetet mot strukturell diskriminering, i synnerhet i förhållande till rättsväsendet.

Under april 2005 inhämtade utredningen visst råmaterial som bland annat indikerar att det bland svenskar och invandrare (särskilt utomeuropeiska) finns stora skillnader i förtroendet för rättsväsendet, i synnerhet för polisen. Det finns även tecken på en etnisk hierarki. Ju längre bort från Sverige en person är född (eller

⁴³ http://www.cre.gov.uk/gdpract/employ_cop.html.

personens föräldrar) desto lägre förtroende. Jag tolkar detta som att invandrare (som ser ut att komma) från länder i Afrika och Asien oftare utsätts för polisens misstänksamhet på grund av sitt utseende. Denna indikation kan ses i bilaga 3 *Invandrades förtroende för samhällsinstitutioner: Resultat från SOM-institutet 1996–2004*. En fördjupning av denna typ av undersökning kan vara viktigt med hänsyn till dessa institutioner i t.ex. storstadsregionerna. I Storbritannien har liknande undersökningar varit ett viktigt verktyg för att bidra till bland annat kunskapen om inkludering och exkludering i samhället.

Ett nytt disciplinärt medel

Jag föreslår:

att ett nytt disciplinärt medel inom polisen utreds och föreslås som innebär förenklade möjligheter att utreda och granska omedveten rasism/diskriminerande beteende.

Detta kan lämpligen formuleras som ett tilläggsuppdrag för den pågående utredningen om ett fristående utredningsorgan (Ju 2004:13).

I kapitlet om rättsväsendet (kap. 9) konstateras att det inom polisen fanns indikationer på vad som internationellt brukar kallas för "institutionell rasism". Detta kan ta sig uttryck på flera olika sätt. När det gäller så grova missförhållanden som övervåld mot etniska minoriteter rör det sig givetvis om brottsligt beteende och skall hanteras av åklagare. Ofta yttrar sig dock den institutionella rasismen i mer subtila former som exempelvis stereotypisering av invandrare som kriminella vilket leder till att dessa i större utsträckning än "svenskar" blir utsatta för polisens misstänksamhet och kontroll, eller polisens svårigheter med att prioritera utredningen av hatbrott.

Min uppfattning är att polisens personalansvarsnämnd med sin inriktning på disciplinära åtgärder av straffkaraktär som varning eller löneavdrag inte är tillräcklig för uppgiften.

I samband med "The Stephen Lawrence Inquiry" infördes nya procedurer i Storbritannien för att hantera "unsatisfactory performance" (ung. otillfredsställande prestation) som var en mindre allvarlig form av felaktigt agerande än "misconduct" (ung. misskötsel). Vid utredningarna om "unsatisfactory performance" används ett lägre beviskrav än det som används i brottsmål (Se närmare

”The Stephen Lawrence Inquiry par. 46:39). Jag anser att det finns ett behov av ett liknande system i Sverige. Tanken är inte att det skall bli lättare att utdela disciplinära bestraffningar utan att skapa ett forum där problemet med strukturell diskriminering kan behandlas. Det viktiga är att polisens beteende granskas samt att om omedveten rasism/diskriminerande beteende kan konstateras att denna behandlas i ett utlåtande.

Ett avrapporteringsystem angående ”stop and search”

Jag föreslår:

att ett avrapporteringsystem utreds och införs hos polisen som ett sätt att förhindra missbruk av rätten att stanna och kontrollera människor.

Internationellt har polisens missbruk av rätten att stanna och visitera (eng. ”stop and search”) exempelvis fotgängare eller bilister uppmärksamrats. Etniska minoriteter har systematiskt stoppats och visiterats utan annan synbar anledning än deras hudfärg. Polisens agerande har berott på en rasistisk stereotypisering där etniska minoriteter har setts som kriminella. I ”The Stephen Lawrence Inquiry” gavs ett antal rekommendationer: varje polis är skyldig att registrera alla stannanden och visiteringar denne utför. I registret skall noteras anledningen till stannandet, resultatet och den stannades egen definition av sin etnicitet. En kopia av dessa noteringar skall ges till den stannade. Dessa register sparas sedan, och ställs samman till statistik vilken sedan publiceras.

Informationskampanjer har också genomförts för att upplysa allmänheten om vilka rättigheter polisen har samt rätten att få en kopia på polisens noteringar av stannandet. Redan före ”The Stephen Lawrence Inquiry” fanns regler på detta område. Mer forskning krävs för att närmare kartlägga i vilken utsträckning ett liknande problem finns i Sverige, men forskningen jag redovisat tyder på att problemet finns. Det bör närmare utredas i vilken grad åtgärder motsvarande de brittiska (eller andra åtgärder) bör införas i Sverige.

Utbildningen på polishögskolorna

Jag föreslår:

att utbildningen på polishögskolorna ses över med målsättningen att den skall förbereda poliser för olika frågor som berör förverkligande av lika rättigheter och möjligheter, med särskild fokus på strukturell diskriminering som samhällsfenomen.

Utbildningen bör leda till en förmåga till självinsikt och självkritik hos polisen. Diskriminerande normer och handlingar som exempelvis negativ stereotypisering av invandrare måste uppmärksammas och bekämpas. Det är viktigt att antidiskrimineringsperspektivet inte är begränsat till ett mindre moment eller kurs utan genomgår hela utbildningen.

Utbildningen bör närmare integreras med resten av samhället. F.d. länspolismästare Gunno Gunnmo har på uppdrag av Justitiedepartementet utarbetat en handlingsplan för mångfaldsarbetet inom polisen (Gunnmo, 2004). Han föreslår att Polishögskolan måste kopplas närmare en högskola för att högskolemässigheten i utbildningen skall garanteras och utvecklas långsiktigt. Jag delar denna uppfattning och ser det också som viktigt att poliser under grundutbildningen inte separeras från övriga samhället.

Det förefaller som om att många av sökandena med invandrabakgrund inte antas till utbildningen på grund av att de inte klarar det obligatoriska språktestet. Polishögskolornas språktest bör ses över närmare för att se till att det till alla delar är relevanta, då testet annars kan vara indirekt diskriminering. Tills vidare föreslår jag dock att det på samtliga polishögskolor utarbetas ett särskilt program som erbjuder förberedande språkutbildning för studenter som ämnar söka till polishögskolan, där programmets målsättning skall vara att studenterna skall klara polishögskolans språkprov. Sedan juni 2004 finns redan ett sådant utbildningsprogram i Malmö som tagits fram genom ett samarbete mellan polisen, arbetsförmedlingen och företaget Eductus (Tidningen Svensk Polis, 2004). Ett liknande projekt har tagits fram vid polishögskolan i Stockholm, men har inte genomförts (Nyberg).

Satsningar på vidareutbildning

Jag föreslår:

satsningar på vidareutbildning av den yrkesverksamma poliskåren.

De flesta yrkesverksamma poliser har inte genomgått någon utbildning kring antidiskriminering över huvud taget. Förutom förändringar inom grundutbildningen finns ett behov att alla polismyndigheter genomför obligatoriska utbildningsinsatser som bör leda till en förmåga till självinsikt och självkritik hos polisen och förbereda poliser för olika frågor som berör förverkligande av lika rättigheter och möjligheter. Detta arbete bör särskilt fokusera på rasism och diskriminering inte bara som juridiska frågor utan också som samhällsfenomen.

En fungerande närpolis upprättas

Jag föreslår:

att en fungerande närpolis upprättas.

I USA och Storbritannien har en insikt vuxit fram inom polisen om att tidigare satsning på repressiva medel för att bekämpa brottslighet ledde till en förvärrad situation särskilt i bostadsområden med hög andel etniska minoriteter. Man har därför ägnat sig allt mer tid åt att skapa en nära kontakt mellan poliser och boende i dessa områden för att öka förtroendet för ordningsmakten. En sådan ambition bör också finnas inom den svenska polisen. Ett steg på vägen är en fungerande närpolis. Närpolisreformen förefaller i dag till stor del ha misslyckats. (Polisförbundet, 2001) En utredning bör tillsättas för att undersöka varför närpolisen inte fungerar så som det var tänkt samt lämna förslag till hur en fungerande närpolis – med särskild inriktning på att knyta sociala kontakter och få förtroende från de boende i området – skall kunna upprättas.

Utredning av provanställning hos polisen

Jag föreslår:

att ett välutvecklat system med lämplighetsprövning i samband med provanställning utreds och införs hos polisen.

De tidigare nämnda förslagen har inriktats på att bekämpa den strukturella diskrimineringen inom polisen och ett effektivare arbete utåt mot rasism och diskriminering. Samtidigt får inte problemet med enskilda poliser som är olämpliga för polisyrket på grund av t.ex. rasistiska åsikter och beteende glömmas bort. I dagsläget får i princip samtliga som utexamineras vid polishögskolan arbete inom polisen.⁴⁴ Det kan ifrågasättas om alla som påbörjar utbildningen med automatik är lämpliga att bli poliser. Det finns mycket små möjligheter att avstänga någon från utbildningen då eleverna är studenter och inte anställda som var fallet tidigare. Jag föreslår därför att nya poliser enbart provanställs och att en noggrann lämplighetsprövning sker under denna tid. Den konkreta utformningen av en sådan ordning behöver givetvis utredas närmare.

13.8.2 Stärkta politiska rättigheter

Borttagning av osakligt motiverade åtskillnader med hänsyn till medborgarskapskrav

Jag föreslår:

att krav och lagar relaterade till medborgarskapskrav som innebär en osakligt motiverad åtskillnad i rättigheter tas bort i enlighet med förslagen i *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106).

Genomförande av de förslagen som fanns i *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106) är ett första steg. Utredningen föreslog att ta bort krav i lagar och regler relaterade till medborgarskap som innebär en åtskillnad i rättigheter som inte var sakligt motiverade. Osakligt motiverade skillnader i lagar och regler inne-

⁴⁴ Som Gunno Gunnmo uttryckt det i ovan nämnd handlingsplan för mångfaldsarbetet inom polisen: "Hela processen genomsyras av inställningen att den som klarar utbildningens krav och godkänns under praktiktiden får tillsvidare anställning som polis".

bär dels en negativ särbehandling med hänsyn till etnisk tillhörighet samt ett officiellt godkännande för sådan negativ särbehandling (i synnerhet skillnaderna i rösträtt för invandrare från olika länder).

Ett viktigt exempel är situationen med rösträtt i lokala val som gör åtskillnad mellan olika invandrare. När utländska medborgare fick rösträtt och blev valbara vid kommunala val under 1970-talet, var detta en viktig reform. Det krävdes att han eller hon hade varit folkbokförd tre år i följd för att få rösträtt. Det ansågs att denna treårsregel skulle skapa rimliga garantier för att den utländska väljaren dels inhämtat kunskaper i det svenska språket och dels känner till och har förståelse för svenska förhållanden, samt har ett intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan även för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna. På 1990-talet ändrades reglerna för vissa utländska medborgare. Den som är folkbokförd i kommunen och senast på valdagen fyller 18 år samt är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) *eller i Island eller Norge* har rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige.

Av någon anledning skapade riksdagen därmed en åtskillnad mellan invandrare och invandrare.⁴⁵ En läsning av dagens regler ger intrycket av att regeringen och riksdagen anser att EU-medborgare samt invandrare från Island och Norge kan anamma det svenska språket samt en förståelse för svensk lokalpolitik genom att korsa gränsen, medan invandrare från Chile, Irak, Ghana eller Kanada inte skulle ha denna förmåga utan att vistas i landet i tre år. Det märkliga i sammanhanget är kanske inte så mycket missen på 1990-talet, utan att en ändring fortfarande inte är genomförd. Med hänsyn till rösträtt i lokalval har regeringen lagt in frågan i en ny utredning (En samlad översyn av regeringsformen, Dir. 2004:96). Samtidigt har borttagningen av treårsregeln redan förespråkats av två statliga utredningar (*Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning*, SOU 2000:106 och *Att vara med på riktigt*, SOU 2001:48).

⁴⁵ Det fanns inget krav från EU att andra invandrare än EU-invandrare skulle behandlas sämre. Det var ett val som gjordes av regeringen och riksdagen.

Samma fri- och rättigheter för svenska och utländska medborgare

Jag föreslår:

att frågan om grundlagens fri- och rättigheter bör gälla på samma sätt för svenska medborgare och utländska medborgare ska utredas

Medan det fanns en del viktiga förslag i ovan nämnda utredning (SOU 2000:106) om borttagning av lagar och regler som innehöll åtskillnader med hänsyn till medborgarskap som inte var sakligt motiverade, fanns det ett viktigt undantag. Utredningen kom fram till slutsatsen att det var godtagbart att grundlagens fri- och rättigheter gäller på olika sätt för svenska medborgare kontra utländska medborgare:

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF gäller följande vid inskränkning av merparten av de fri- och rättigheter som tillkommer svenska medborgare:

1) Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. 2) Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och 3) inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessa s.k. materiella skyddsregler behöver inte iakttas vid inskränkning av utlänningars fri- och rättigheter. Vi gör i detta betänkande bedömningen att denna särbehandling är sakligt motiverad utifrån hänsyn till rikets säkerhet.

Skillnaderna i skyddet innebär bl.a. att begränsningar i lag kan ske beträffande utlänningar utan att det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och utan att stå i proportion till nyttan med bestämmelsen.

Detta strider i min mening mot principen om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Enligt direktiven till denna utredning får jag inte föreslå ändringar i grundlagen (Dir 2003:118). Därför föreslår jag en utredning av likabehandling med hänsyn till grundlagens fri- och rättigheter. Det är möjligt att det kan finnas anledning att göra skillnader mellan svenska medborgare och utländska medborgare i vissa avseenden, men en tydligare saklig motivering borde krävas än generella hänvisningar till rikets säkerhet.

Full rösträtt för alla permanenta bosatta i Sverige

Jag föreslår:

att frågan om full rösträtt, dvs. även i riksdagsval, utreds.

I *Engagemang, mångfald och integration* (SOU 2004:49) påpekas följande:

Utländska medborgare är de enda vuxna människor som lever i Sverige och som samtidigt har en beskuren rösträtt. Många av dem har permanent uppehållstillstånd och lever sedan lång tid i landet. I Sverige bor närmare en halv miljon utländska medborgare vilket motsvarar mer än fem procent av befolkningen.⁴⁶ Formellt sett saknar de alla rätt att delta i de svenska riksdagsvalen eftersom rösträtten enligt grundlagen endast tillfaller svenska medborgare (Regeringsformen: kap. 3, § 2). (SOU 2004:49 s. 24)

Ludvig Beckman analyserar i SOU 2004:49 frågan om kopplingen mellan rösträtt och medborgarskap. Han ställer frågan: ”Är det den legala anknytningen i form av medborgarskap, är det vistelseorten, eller den enskildes lojalitet och samhörighet, som bör fälla avgörandet?” (SOU 2004:49 s. 42) Han konstaterar vidare att

... ömsesidighetstanken tycks tala för att låta boendet avgöra rösträtten. Människor är i hög grad beroende av varandra om de lever under samma ekonomiska, juridiska och politiska institutioner. Det kan därför sägas att ömsesidigheten bör präglare relationerna mellan alla som bor inom en och samma statsrättsliga gemenskap. Innebörden av ömsesidighet med avseende på fördelningen av politisk makt är, som vi tidigare hävdade, lika rätt till inflytande över de politiska besluten. Slutsatsen måste då vara att alla i landet boende skall ha samma rätt till politiskt inflytande – oavsett medborgarskap. (SOU 2004:49 s. 42)

Jag ansluter mig till resonemanget i SOU 2004:49 och anser att denna fråga bör utredas närmare med inriktning på att alla utländska medborgare som är permanent bosatta i Sverige ska ha rösträtt i riksdagsval. Denna möjlighet till större delaktighet skulle kunna leda till en förstärkning av intresset för och möjligheterna att påverka politiken.

⁴⁶ Enligt Statistisk årsbok (2002) är 477 312 utländska medborgare folkbokförda i Sverige. Enligt Valmyndigheten var vid riksdagsvalen samma år 323 421 utländska medborgare röstberättigade till kommunalvalen.

Konsultativ process med de berörda angående delaktighet och demokrati

Jag föreslår:

att justitiedepartementet erbjuder Sveriges Kommuner och Landsting samt flera frivilligorganisationer möjlighet att bidra till och leda en konsultativ process angående delaktighet och demokrati med de som berörs av strukturell diskriminering.

Om man vill veta varför människor inte deltar mer aktivt i valen och i partierna borde frågan ställas till de berörda. I detta avseende behövs en konsultativ process. Ett slags process har redan inletts genom Svenska kommunförbundet och landstingsförbundets arbete med rapporten Dekor eller deltagare (2005). Rapporten understryker de härskartekniker som påverkar utlandsfödda politikers delaktighet i politiken. På ett liknande sätt, dvs. genom fokusgrupper, kan andra engageras som kan ge insikter i mer generella problem i förhållande till politisk delaktighet. Då kan det komma fram mer kunskap – från att det finns omöjliga förväntningar på vad politiken kan åstadkomma till tydliga förslag som kan leda till en helt annan delaktighet än det resultat som den särskilda satsningen på de politiska partierna åstadkom under förra valet.

13.8.3 Anti-diskrimineringsperspektiv i utbildningsväsendet

In many respects, schools and universities may even be more influential than the mass media, because they affect the early development of social cognition and do so with even more authority than the mass media./.../ For children the role of schooling in societal reproduction is forceful because of a relative lack of alternative modes of influence.
” (van Dijk, 1993:197)

Det är genom utbildningsväsendet som många av samhällets grundläggande värderingar och strukturer grundläggs. Lärarnas attityder och handlingar gentemot eleverna får långsiktiga konsekvenser både för eleverna och för samhället i stort. Utbildningsväsendet har stor potential för att i längden bidra till en bättre förståelse för samhällets förändringsprocesser, i synnerhet kring främjande av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Samtidigt visar forskningen jag redovisat att utbildningsväsendet ofta är en bärare av dagens strukturer och bidrar till att förstärka dagens etniska maktordning. Detta sker bl.a. genom lärare, undervis-

ningsmaterial och en ofta bristande förmåga att förmedla en mer kritisk syn på brister i Sverige med hänsyn till lika rättigheter och människors lika värde.

Särskilda kurser på Universitet och Högskola

Jag föreslår:

att utbildningsdepartementet får i uppdrag att utarbeta ett förslag för utveckling av obligatoriska inslag i utbildningen som bidrar till en större förståelse för strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet som samhällsproblem, och som en juridiska fråga. Förslaget bör inriktas i första hand på lärar-, jurist-, socionom- och journalistutbildningen.

Frågor som berör lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter – i synnerhet på det sätt som de kommer till uttryck i förhållande till lagarna mot diskriminering eller i en bredare form genom strukturell diskriminering, håller på att bli allt viktigare i Sverige och andra delar av Europa. Samtidigt finns det stor avsaknad av kunskaper på området. Lärare, jurister, socionomer m.fl. kommer i allt större utsträckning att hantera frågor som berör motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet.

Därmed skulle det behövas obligatoriska inslag i bl.a.

- lärarutbildningen,
- juristutbildningen,
- socionomutbildningen, samt
- journalistutbildningen.

Denna typ av utbildning bör inte fokuseras enbart på lagar utan bör även ha pedagogiska inslag om diskriminering som ett grundläggande samhällsproblem.

Lärarytbildning

För närvarande utbildas lärare som har lite förberedelse för det mångkulturella klassrummet de kommer att möta (se kapitel 5). Därmed finns det ett behov av att se över utbildningen för lärare för att se hur den kan omformas för att förbereda lärarna inför den skola de kommer att möta. Det är viktigt att förstå att lärarnas

attityder och handlingar gentemot eleverna får långsiktiga konsekvenser för eleverna. Forskning har visat att de sociala relationerna mellan lärare och elev präglas av olika förväntningar och en olik behandling, vilket marginaliserar vissa och favoriserar andra, ofta med föreställningar om etnicitet (och kön) som grund (kapitel 5). Med andra ord behövs det en utbildning med inriktning på det mångkulturella samhället inklusive en fokus på antirasism och strukturell diskriminering som basämne i lärarutbildningen (framhålls av flera forskare, se t.ex. Hällgren m.fl., 2005 samt av frivilliga organisationer i Samråd och dialog 1).

Juristutbildning

Lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter är en grundläggande princip i det svenska rättssystemet. Samtidigt kommer de som läser juridik främst att studera Sveriges diskrimineringslagar i bästa fall som en del av det icke-obligatoriska kursutbudet. Diskrimineringslagarna håller på att bli allt viktigare delar av rättssystemet. Det är viktigt att en juristutbildning främjas vari dessa lagar och diskriminering som samhällsfenomen ingår som obligatoriska moment i grundutbildningen. Jag anser att det redan i dag finns en brist på jurister som har djupare kunskaper och förståelse för dessa lagar.

Socionomutbildning och Journalistutbildning

Utifrån den redovisade forskningen är det uppenbart att vissa problem även finns i socionom- och journalistkåren (kapitel 3 och 8). För att motverka den diskriminerande kultur som till vissa delar uppenbarligen finns inom dessa yrkeskårer krävs det att man på utbildningsstadiet försöker motverka detta. Framförallt bör utbildningen ta upp forskning som visar på hur rasistiska stereotyper kan påverka arbetet.

Genomgång av stereotyper i undervisningsmaterial

Jag föreslår:

att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att genomföra en kritisk analys av stereotyperna som finns i det tryckta undervisningsmaterial inom samhällskunskap, historia och religion som är vanligast förekommande i grund- och gymnasieskolan i dag.

Utifrån analysen skall Skolverket sprida kunskap om de stereotypa föreställningar som finns om etniska, nationella eller religiösa minoriteter till lärare samt publicera en lista över de publikationer som anses direkt olämpliga för undervisningsändamål.

Forskning visar att det i skolan finns undervisningsmaterial som förmedlar nedsättande och/eller rasistiska stereotyper om etniska och religiösa minoriteter i Sverige och om andra länder och människor i andra länder, t.ex. afrikaner och muslimer (avsnitt 5.5). I synnerhet har frivilligorganisationer och forskare framfört att något bör göras åt detta. (Se bl a Samråd och dialog 1, 2001)

I Sverige står det varje lärare fritt att välja vilket undervisningsmaterial som skall användas. Likväl kan det förmodas att ett förhållandevis begränsat antal tryckta läroböcker utgör ett väsentligt inslag i undervisningen på de flesta skolor. Därmed behövs det en analys av huruvida det material som är mest förekommande i skolan i dag förmedlar stereotypa föreställningar om etniska, nationella eller religiösa minoriteter.

Undersökning om elevers kunskap om brott mot de mänskliga rättigheterna

Jag föreslår:

att Skolverket ges i uppdrag att undersöka vad eleverna har för kunskaper angående Sveriges brott mot de mänskliga rättigheterna i ett historiskt och nutidsperspektiv. Detta bör göras genom intervjuer med ett representativt urval av elever och resultaten bör sammanställas i en rapport.

I kapitel 2 presenteras vad som kan sägas vara en "baksida" av Sveriges historia. Fakta kring de företeelser jag tar upp är lättillgängliga, men spelar inte den roll i den historiska allmänbildningen

de borde göra. Jag menar att förnekelsen av brott mot de mänskliga rättigheterna i historien är ett centralt hinder för att övervinna förnekelsen av strukturell diskriminering i dagens samhälle.

Ronald Takakis, professor i historia på universitet i Berkeley, USA, menar att medvetenheten om minoriteters roll i dagens samhälle i USA måste komma från en kritisk syn på historien (Takakis, 1993). Gloria Steinem menar t.o.m. att vi måste "lära av oss" (unlearn) mycket av det vi lärt oss om olika folkgrupper i historien (refererad i Takakis, 1993:426).

Skolan är en viktig aktör för inhämtande av kunskap om brott mot de mänskliga rättigheterna. De informationssatsningar som bl.a. regeringen tagit initiativ till har hittills främst handlat om grova brott mot de mänskliga rättigheterna i historien och i andra länder. Då brotten är så enorma är det lätt att missa det faktum att de byggdes upp på den vardagliga avtrubbning av mänskliga rättigheter som pågår eller har pågått i många andra länder. Då brotten skedde någon annanstans blir den pedagogiska kopplingen till Sverige väldigt svag, i synnerhet med tanke på den förenklade bilden att Sverige har bidragit och bidrar till främjande av mänskliga rättigheter ute i världen.

Med andra ord riskerar konsekvensen bli den att eleverna tror att brott mot de mänskliga rättigheterna har skett på andra platser i en annan tid och att därmed Sveriges historia och nutid är fria från detta. Även forskning i andra länder kommer till liknande slutsatser

Indeed, discrimination in the past and in other countries, /.../ sometimes gets more attention than ethnic and racial inequality in present-day society. (van Dijk, 1993:196)

Jag finner det därför viktigt att undersöka i vilken utsträckning eleverna i grund- och gymnasieskola känner till de brott mot mänskliga rättigheter som begåtts och begås i Sverige. Utgångspunkten kan tas i exempelvis den historiska behandlingen av samer, romer, judar och andra minoriteter. Steriliseringspolitiken och agerande innan och under andra världskriget är av intresse. Även den officiella diskrimineringen mot kvinnor, homosexuella och människor med funktionshinder är av intresse i detta sammanhang.

Informationssatsning om brott mot de mänskliga rättigheterna i Sverige

Jag föreslår:

att om resultaten från ovan nämnda undersökning visar på en bristande kunskap hos eleverna angående ämnet ska endera av de två nedan givna åtgärderna vidtas.

1. att Utbildningsdepartementet utser en arbetsgrupp bestående av forskare med ett kritiskt anti-rasistiskt perspektiv inom olika discipliner, t.ex. sociologer, historiker och etnologer för att ta fram ett informationsmaterial om Sveriges brott mot de mänskliga rättigheterna i ett historiskt och nutidsperspektiv. Materialet erbjuds kostnadsfritt till samtliga skolor i Sverige.
2. att Levande historia ges i uppdrag att genomföra en bred informationssatsning om Sveriges brott mot de mänskliga rättigheterna i ett historiskt och nutidsperspektiv.

Skolor utan rasism

Jag föreslår:

att ett särskilt anslag ges till Centrum mot rasism för att kunna ta ett samordnande ansvar för en undersökning av intresset, initiering av några lokala projekt samt utveckling av grundmaterialet om skolor utan rasism. Det ska ske i samarbete med andra organisationer i det civila samhället.

Ett arbete som har pågått i några år i Europa är rörelsen Skolor utan rasism. Här skulle skolor i Sverige kunna undersöka möjlighet att bygga upp en liknande rörelse. Det skulle kunna bygga på erfarenheter som redan har inhämtats i bland annat Nederländerna.⁴⁷ Den bygger på ett åtagande från skolan att utveckla olika metoder och initiativ för motverkande av rasism och diskriminering. I Nederländerna är det den Nationella byrån mot rasdiskriminering (LBR) som fungerar som en samordnande länk i arbetet.⁴⁸ Det finns också ett begynnande arbete som har redan påbörjats i Sverige.⁴⁹

⁴⁷ <http://www.lbr.nl/?node=73>.

⁴⁸ <http://www.lbr.nl/>.

⁴⁹ <http://www.centrummotrasism.nu/Default.aspx?id=863>.

Ett tydligt fokus på lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i skolan

Jag föreslår:

att Utbildningsdepartementet får i uppdrag att tydliggöra de relevanta styrmedlen på skolans område utifrån ett antidiskriminerings- och etnisk jämlikhetsperspektiv.

Detta innebär att det ska läggas ett tydligt fokus på lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i skolan oavsett etnisk eller religiös tillhörighet. I synnerhet ska detta gälla skolans värdegrundsarbete. Nedan finns några utgångspunkter för genomförandet av ett sådant arbete.

En grundläggande skiljelinje uppstår när kön och/eller jämställdhet behandlas som ett eget område i utvecklingen av värdegrundsarbetet. Det kan lätt leda de som tolkar lagen och andra dokument att tro att arbetet för lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett kön är en prioriterad fråga medan arbetet för lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet är en sekundär fråga.

Skollagens s.k. portalparagraf (1 kap. 2 §) skulle kunna omformuleras på följande sätt:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, etnisk tillhörighet och religiös tillhörighet, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk eller religiös tillhörighet samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

I det första avsnittet i Lpo -94 tas upp ”Skolans värdegrund och uppdrag” med underrubriken ”Grundläggande värden”. En del av dess innehåll skulle kunna omformuleras på följande sätt: ”Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde *oavsett kön, etnicitet, religion, funktionshinder eller sexuell läggning*, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla.”

Därutöver bör utbildning om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet tydligare skrivas in i läroplaner som ett uppdrag för skolan.

Därutöver föreslår jag att läroplanen kompletteras med en ny variant på den nuvarande jämställdhetsparagrafen.

Jag föreslår att följande lydelse övervägs:

Skolan skall aktivt och medvetet främja alla individers lika rätt och möjligheter, oavsett kön, etnicitet, religiös tillhörighet, funktionshinder eller sexuell läggning. Det sätt på vilket flickor och pojkar, med hänsyn till de olika diskrimineringsgrunderna, bemöts och bedöms i skolan, och de krav och förväntningar som ställs på dem, bidrar till att forma deras uppfattningar och normer. Skolan har ett ansvar för att motverka traditionella mönster. Den skall därför ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religiös tillhörighet, funktionshinder och sexuell läggning.

13.8.4 Åtgärder mot strukturell diskriminering i medierna

Förstärkning av motröster

Jag föreslår:

att regeringen bidrar till att stärka positionen för organisationer som arbetar mot rasism så att dessa kan skapa en bas för att utgöra en tydlig motröst till de negativa och stigmatiserande stereotyper som förmedlas i medierna.

Detta skulle innebära förstärkta maktmöjligheter för de berörda (empowerment). Det bör ske genom ett fortsatt ekonomiskt stöd till bl.a. Quick Response, Centrum mot rasism, och Antidiskrimineringsbyråerna, men också i form av projektbidrag för uppstart eller vidareutveckling av sådan verksamhet.

Att massmedierna är en central aktör i spridandet av rasistiska stereotyper konstateras i en mängd forskningsrapporter. Dessa stereotyper är ofta subtila, särskilt för ett okritiskt öga och för den som inte själv är föremål för stereotypiseringen. Forskarna är också eniga om att människor till stor del får sin bild av verkligheten genom media. Det betyder att detta är ett område som är viktigt att påverka.

I Sverige råder press- och yttrandefrihet. Att göra inskränkningar i dessa är varken politiskt möjligt eller effektivt för att bekämpa rasistiska och/eller fördomsfulla stereotyper i medierna. Hur än en lagstiftning om en sådan inskränkning skulle utformas skulle den endast kunna användas på extremt grova rasistiska och/eller fördomsfulla stereotyper. Det är min bedömning att detta inte skulle vara vare sig effektivt eller önskvärt. Därmed behövs inte dessa motröster.

13.8.5 Forskning om strukturell diskriminering

13.8.6 Särskild satsning på forskning om strukturell diskriminering

Jag föreslår:

som ett komplement till forskningsinstitutet, att det ska finnas särskilt stöd till forskning om strukturell diskriminering.

Om man vill sätta fokus på strukturell diskriminering behövs det en mycket tydligare inriktning även i forskningen. Hittills har det funnits särskilda satsningar på invandrarforskning, på forskning om etnicitet, på migrationsforskning, och annat som borde ligga nära ämnet strukturell diskriminering. Den forskningen har för det mesta inte behandlat frågan om makt och har inte haft någon större fokus på diskriminering. Om det är på grund av forskarnas egna intressen i den fria forskningen eller om de har anpassat sig till politikernas och tjänstemännens behov eller krav är svårt att säga. Det kan hända att forskarna utvecklar en förståelse samt anpassningsförmåga till det som "makten" för närvarande vill se forskning om. Det som dock är tydligt är att sådan närliggande forskning endast i undantagsfall har fokuserats på diskriminering.

I exempelvis Kanada, USA och Storbritannien finns mycket forskning om diskriminering och om etniska relationer som en

fråga om maktrelationer. Också när det gäller forskning om könsdiskriminering är det tydligt att frågor som rör makt är givna ämnen. Men på den europeiska kontinenten finns det en tendens till att kopplingen mellan makt och etnicitet saknas inom forskningen. Det är min bedömning att det tydligare fokus på diskriminering som utvecklats i dessa länder (Kanada, USA och Storbritannien) är ett resultat av det civila samhällets påtryckningar.

Det finns ett behov av ett tydligare arbete med forskning och utveckling av kunskaper om diskriminering samt främjande av jämlikhet. Dels finns det kunskapsluckor om diskriminering på olika områden, dels saknas också kunskaper om hur man skapar större jämlikhet. Forskning som beskriver diskriminering har blivit något mer tillgänglig under senare år, men även de som beskriver diskriminering (strukturell och i övrigt) på ett tydligt sätt har alltför sällan funderat över hur den ska motverkas på ett effektivt sätt.

Strukturell diskriminering på arbetsmarknaden

Det finns ett behov av forskning som tydligt inriktas på strukturell diskriminering på arbetsmarknaden. En förebild för sådan forskning kan ses i Carol Agocs och Harish Jains rapport om *Systemic Racism in Employment in Canada* (Agocs & Jain, 2004). Studien analyserade diskriminering i samband med inträdet på arbetsmarknaden (före anställning) och diskriminering i anställning. Ett av syftena var att utveckla en förståelse och dokumentation med hänsyn till olika etniska minoriteters personliga erfarenheter av "systemic discrimination" (ung. strukturell diskriminering) inom ramen för kulturen på en arbetsplats. Det andra var att utveckla analysverktyg som identifierar denna diskriminering, antingen som en ensam faktor eller i kombination med könsmaktsordningen, som kunde bidra till utveckling av "employment equity" (jämställdhet/jämlikhet) på arbetsplatsen.

Strukturell diskriminering i rättsväsendet

Storbritanniens Lawrence Inquiry analyserade institutionell rasism inom polisen och rättsväsendet. Här var utgångspunkten mordet på Stephen Lawrence. En bredare ansats kan ses i *Report of the Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice*

System (Mills, 1995) som fokuserade på tre delar av straffrätts-systemet, polisen, domstolarna och påföljdssystemet. I synnerhet har Lawrence Inquiry haft viktiga effekter i Storbritannien på grund av tydligheten i slutsatserna, samt att fokus lyftes till hela den offentliga sektorn. Den har även lett till ett bredare intresse inom Europa.

Sverige behöver en analys inriktad på rättssystemet och strukturell diskriminering vilket min kunskapsredovisning visat. Men även om inspiration hämtas från ovan nämnda utredningar är det viktigt att ta hänsyn till hela rättssystemet och kanske i synnerhet den civilrättsliga delen av systemet. Det är större chans att människor under sin livstid, oavsett etnisk bakgrund, kommer i kontakt med den del av systemet som hanterar civilrättsliga eller administrativa frågor. Mycket av tilliten, eller bristen på tillit, gentemot rättssystemet byggs upp med hänsyn till sådana kontakter, även om kontakter med t.ex. polisen ses som mer dramatiska.

Situation testing i arbetslivet och andra delar av samhällslivet

Det är viktigt att fler uppmuntras att utveckla metoden situation testing i förhållande till diskriminering. Dels är det en forskningsmetod som kan bidra till att öka insikterna om diskriminering. Därutöver är det viktigt att metoden utvecklas även för andra ändamål än forskning. Den kan användas som en kvalitetskontroll i förhållande till huruvida det finns diskriminerande praxis i en myndighets rekrytering. Eller i förhållande till de tjänster som myndigheter tillhandahåller. Därutöver kan situation testing användas som direkt eller indirekt bevisning av diskriminering. Naturligtvis finns det begränsningar med situation testing, såsom det finns begränsningar med de flesta forskningsmetoder. Bland annat säger situation testing ganska lite om de mekanismer som ligger bakom diskriminering. Men detta är inget skäl att ha eller upprätthålla den förbudsmentalitet som har rått.

Det behövs flera olika typer av projekt kring situation testing – inte bara inom arbetsmarknaden.

Här kommer det att bli viktigt att ta tillvara kunskaperna med hänsyn till både resultat och metod som utvecklas av Integrationsverket med anledning av regeringsuppdraget att genom så kallad praktikprovning undersöka förekomsten och omfattningen av etnisk och religiös diskriminering på den svenska arbetsmarknaden.

Studien kommer att ske i samarbete med International Labour Organization, ILO, som genomfört liknande undersökningar i flera europeiska länder. Integrationsverket planerar att genomföra studien under 2005 och 2006, och presentera resultaten under 2006. Regeringens regleringsbrev för Integrationsverket 2005 under punkt 1.4, C.⁵⁰ Det är sannolikt att dessa kunskaper kommer att kunna appliceras även på andra områden än enbart arbetslivet.

Viss vägledning skulle kunna inhämtas från den stora rapporten om diskriminering i USA som producerades i slutet av 1990-talet. Studien använde situation testing för att få en inblick i diskriminering på flera andra områden än enbart arbetslivet – bl.a. bostadsmarknaden, den vardagliga konsumtionsmarknaden och diskriminering mot företag som ägs av minoriteter. (Fix, 1998)

Intersektionalitet

Det saknas analyser av och förståelse för samspelet mellan olika ojämlikhetsgrunder. Till exempel kön, etnicitet och klass. Men även andra frågor. Det har funnits en tydligare utveckling på området i Kanada (Ontario Human Rights Commission, 2001). I de svenska lagarna hanterades kön och etnicitet länge som irrelevanta för varandra. Detta har även avspeglats till stor del i både feministisk forskning och antirasistisk forskning. Dagens diskussioner om diskriminering p.g.a. funktionshinder/sexuell läggning/ålder anser jag är åtminstone delvis ett resultat av att lärdomar har dragits från utvecklingen kring kön/eticitet och jämlikhet. En del i samspelet kan läsas in i den tidsaxel som visar på utvecklingen av olika antidiskrimineringslagar och verktyg (bilaga 7). Dessa nyare områden bidrar i sin tur till en förstärkning av kunskapen om kön och etnicitet. Därav min slutsats att det behövs mycket mer riktad forskning på intersektionalitet, dels för förståelse av den samspelande utvecklingen som redan har pågått länge med hänsyn till kön och etnicitet, dels för förståelse av frågan i ett svenskt/europeiskt sammanhang. Även detta kan utläsas ur tidsaxeln i bilaga 7.

⁵⁰ Regeringens regleringsbrev för Integrationsverket 2005 under punkt 1.4, C.

Aktionsforskning

Stödet till aktionsforskning med inriktning på motverkande av diskriminering bör utökas. Aktionsforskning handlar om att utveckla och förändra en verksamhet men också om att skaffa sig kunskap om hur denna förändring går till och vad som sker under arbetets gång. Stödet skulle kunna riktas till forskare som samarbetar med frivilligorganisationer. Det skulle därmed kunna utgöra ett verktyg mot strukturell diskriminering och för empowerment av forsknings- och föreningsvärlden. Syftet med aktionsforskning i detta fall är att bidra till kunskap om varför och hur diskriminering uppstår och även hur det kan förebyggas och motverkas.

Tydliga antidiskrimineringsriktlinjer för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Vetenskapsrådet

Jag föreslår:

att ett krav på ett antidiskriminerings- och etniskt jämlikhetsperspektiv skrivs in i FAS och Vetenskapsrådets riktlinjer för medelsansökningar till forskning.

Det finns ett behov av ett tydligt antidiskrimineringsperspektiv i riktlinjerna för medelsansökningar för forskning.

FAS och Vetenskapsrådets styrdokument är oklara på den punkten. De bör skrivas om så att ett antidiskrimineringsperspektiv skall beaktas, på samma sätt som det befintliga kravet på ett jämställdhetsperspektiv.

FAS

Om FAS står i SFS nr: 2000:1198 att Forskningsrådet skall särskilt:

- verka för att genusperspektiv får genomslag i forskningen,
- främja jämställdhet mellan kvinnor och män,

Till detta bör följande tillägg övervägas:

- *verka för att en fokus på den etniska maktordningen och motverkande av etnisk diskriminering får genomslag i forskningen,*
- *främja jämlikhet mellan människor i Sverige oavsett etnisk eller religiös tillhörighet.*

Vetenskapsrådet

Mot bakgrund av regeringens fastställda mål och riktlinjer, har Vetenskapsrådet beslutat om en jämställdhetsstrategi. Rådet ska uppnå en jämnare könsfördelning inom den egna beredningsorganisationen och vid fördelning av forskningsstöd samt allmänt arbeta för ökad jämställdhet i forskarvärlden.

I ”Förordning (2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet” står att rådet enligt 2 § bland annat ska verka för att genusperspektiv får genomslag i forskningen och främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Denna förordning bör även tydliggöras genom att ett krav övervägs om att rådet skall verka för

- *att en fokus på den etniska maktordningen och motverkande av etnisk diskriminering får genomslag i forskningen,*
- *att främja jämlikhet mellan människor i Sverige oavsett etnisk eller religiös tillhörighet.*

13.8.7 Kunskapsbank för hälsovård i ett mångetniskt samhälle

Jag föreslår:

att socialdepartementet utser en arbetsgrupp bestående av Folkhälsoinstitutet, Karolinska institutet, Sveriges Kommuner och Landsting samt några frivilliga organisationer för att ta fram ett förslag till en kunskapsbank för hälsovårdssektorn.

Denna bank bör även bygga på de kunskaper som håller på att utvecklas i Folkhälsoinstitutets och ombudsmännens analyser av kopplingen mellan ohälsa och diskriminering. Kunskapsbanken borde i sin tur bygga en grund för utbildning och fortbildning i vårdsektorn.

Med hänsyn till kunskapsluckorna och problematiken som visas i översikten över strukturell diskriminering vill jag föreslå utveckling av en transkulturell kunskapsbank. Socialdepartementet bör erbjuda Karolinska, Sveriges Kommuner och Landsting samt några frivilliga organisationer möjlighet att ingå i en arbetsgrupp som har till uppgift att ta fram en utvecklingsplan för en kunskapsbank som har som förebild ”Transcultural Health Care Practice: An educational resource for nurses and health care practitioners”.⁵¹

⁵¹ Transcultural Health Care Practice: An educational resource for nurses and health care practitioners (<http://www.rcn.org.uk/resources/transcultural/index.php>).

Denna kunskapsbank har utvecklats under flera år för användning inom hälsovårdssektorn i Storbritannien. I synnerhet understryks behovet av förståelsen för de delarna som berör s.k. ”Transcultural Communication och the Politics of Diversity”. Transkulturell kommunikation lyfter viktiga frågor kring den kompetens som behövs i ett multietniskt samhälle. Den understryker behovet av en mer reflekterande analys av den egna kulturen och de egna värderingarna. Tanken är att medlemmar av majoritetssamhället kritiskt skall granska sina egna föreställningar. Det är viktigt eftersom det finns olika kulturella normer som är inbyggda i mycket av sjukvården utan att vårdgivarna har hunnit eller haft möjlighet att reflektera eller ifrågasätta dessa.

Kunskapsbanken bör även ta tillvara kunskaperna som utvecklas i projektet ”Diskriminering och hälsa” som Statens folkhälsoinstitut bedriver tillsammans med DO, HO, HomO, och JämO. Syftet med projektet är att inhämta kunskap och utveckla ett gemensamt förhållningssätt kring begreppet diskriminering för att på så sätt utveckla en eller flera lämpliga metoder för att mäta diskriminering, och klargöra vilka samband som finns mellan diskriminering och hälsa. Det är redan tydligt att det finns starka samband mellan ohälsa och diskriminering.

13.9 Utredning av vissa lagar

13.9.1 Utredning av alkohollagen för att tydliggöra rätten att införa antidiskrimineringsvillkor i serveringstillstånd

Jag föreslår:

att alkohollagen utreds för att tydliggöra rätten att införa antidiskrimineringsvillkor i serveringstillstånd.

I vissa storstadskommuner har diskriminering på krogarna uppmärksammas och det har länge varit problem med uppföljning av lagarna på området. En fällande dom i enlighet med brottsbalken 16:9 (olaga diskriminering) har i princip krävt ett erkännande. Det kommer förhoppningsvis att bli mindre problematiskt att få fram en skadeståndsdöm i enlighet med den nya civilrättsliga förbud mot diskriminering (SFS 2003:307) som innehåller en delad bevisbörda. Detta kommer dock inte nödvändigtvis i sig att leda till minskad

diskriminering eller ett tydligare ansvar för tillståndshavaren att förhindra diskriminering, om inte kompletterande åtgärder vidtas.

I förhållande till krogdiskriminering skulle ett effektivt komplement till lagarna mot diskriminering vara om tillståndshavaren förstår att han riskerar tillståndet vid diskriminering. I Nederländerna har "hotet" om indragna serveringstillstånd bidragit till att minska diskriminering (Rodrigues, 2002).

I dag är flera på det klara med att en kommun kan dra in tillståndet om det är tillståndshavaren som diskriminerar. Däremot råder det oklarhet när det gäller den betydligt mer förekommande situationen då dörrvakter eller annan personal diskriminerar. Även här tror en del att tillstånd kan dras in, även om ingen tydlig koppling kan göras mellan vaktens agerande (dessa är ofta anställda i ett annat bolag) och tillståndshavaren. Men tills frågan är prövad kommer rättsläget att förbli oklart.

Dessutom finns det viss oklarhet om kommuner kan skriva in ett antidiskrimineringsvillkor i tillståndet som klarlägger att tillståndshavaren inte bara har ett ansvar för att se till att han eller hon inte diskriminerar utan för att se till att diskriminering motverkas på krogen, inklusive vid entrén. Ett sådant villkor torde kommuner redan ha rätt att ställa med tanke på att villkor får ställas med hänsyn till lokala alkoholpolitiska olägenheter som påverkar till exempel ordningsfrågor i och i närheten till krogen (dvs. krogköer). Enligt 7 kap 5 § 3 st Alkohollagen får kommunen i samband med beslut om serveringstillstånd meddela de villkor som behövs. Dessutom påpekas i 6 kap 2 § att alkoholserving skall ske med återhållsamhet och får inte "föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet". Risken för förekomsten av diskriminering borde betraktas som ett problem som riskerar att leda till ordningsstörningar som får regleras i tillståndet. Dessutom borde en kommun kunna ställa ett sådant krav i alla tillstånd just för att tydliggöra att kommunen anser att detta är en viktig fråga i förhållande till alla serveringstillstånd eftersom kommunen har ett likabehandlingsansvar gentemot alla kommunens invånare.

För att skingra tvivlet på området bör frågan utredas med avsikt att föreslå en ändring i Alkohollagen som tydliggör att diskriminering kan betraktas som en ordningsfråga som kommuner har rätt att reglera genom inskrivning av antidiskrimineringsvillkor och liknande villkor i serveringstillstånd.

13.9.2 Kommunallagen bör ställa krav på antidiskriminering

Jag föreslår:

att kommunallagen utreds för införandet av ett tydligt krav på kommuner och landsting att motverka diskriminering och främja jämlikhet.

Kommuner och landsting är viktiga aktörer i förverkligandet av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Därmed är det viktigt att ett ansvar för motverkande av diskriminering tydliggörs även för kommuner och landsting. Följaktligen menar jag att kommunallagen bör ses över i detta avseende. På samma sätt som det i dag finns ett krav i Nederländernas kommunallag om att kommunerna har ett tydligt ansvar för motverkande av rasism och diskriminering, borde ett liknande krav skrivas in i Sveriges kommunallag. Ett praktiskt resultat av kravet i Nederländerna har varit att många kommuner har bestämt sig för att stödja etablering av lokala antidiskrimineringsbyråer.

13.10 Rekommendationer till lokalpolitiker

I Sverige har lokalpolitiker inte alltid utnyttjat de möjligheter som står dem till buds med hänsyn till motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet. Följande är olika rekommendationer angående åtgärder som skulle kunna vidtas redan i dag.

Jag rekommenderar att kommuner och landsting ansluter sig till UNESCO:s Coalition of European Cities Against Racism.

Ett konkret steg som kommuner och landsting borde ta är att ansluta sig till UNESCO:s *Coalition of European Cities Against Racism*.⁵² Denna sammanslutning av Europeiska städer har åtagit sig att fullfölja ett tio punkts handlingsprogram för motverkande av rasism och diskriminering. En del av dessa punkter är redan på gång i olika svenska städer, och en del är nya. Förslagen som tas upp nedan passar väl in i UNESCO:s handlingsprogram.

⁵²http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=3061&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Jag rekommenderar att kommuner och landsting utvecklar ett samlat arbete mot alla former av diskriminering.

Med tanke på att trenden i dag går mot en samlad lag mot diskriminering och tillsyn, borde även kommuner analysera behovet av att arbeta med en liknande inriktning. Det finns lokala förebilder i andra länder (Toronto, San Francisco, London, New York). I London pratar man om ett arbete med *equalities* medan det i New York är en fråga om *human rights*. Detta behöver inte betyda en gemensam utgångspunkt i allt som görs, men en samlad kunskapsbas och fokus på främjande av jämlikhet på alla diskrimineringsgrunder kan vara en viktig grund – oavsett om det finns en samlad lag eller separata lagar. Att bakgrunden till könsdiskriminering och etnisk diskriminering i viss mån skiljer sig åt hindrar inte att man kan använda samma eller liknande verktyg för att motverka diskriminering och främja jämlikhet. Dessutom bör arbetet mot diskriminering oavsett grund bli mer effektivt både politiskt och administrativt om förståelsen för frågan finns samlad.

Ett sådant samlat tänkande på lokal nivå torde möjliggöra kraftfullare insatser mot diskriminering på alla grunder. Detta gäller i synnerhet om lokalpolitiker bestämmer sig för att motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet skall genomsyra de områden där kommuner har olika slags relevanta maktbefogenheter. Några exempel på dessa maktbefogenheter är: arbetsgivare, kommunens upphandlare, skolans personal och lokala regelskapare med mera.

Jag rekommenderar att kommuner och landsting utvecklar sitt antidiskriminerings- och jämlikhetsarbete i rollen som arbetsgivare.

Arbete med etnisk mångfald

Ett tydligt antidiskrimineringsarbete och främjande av jämlikhet ska kunna utvecklas lokalt i rollen som arbetsgivare. På samma sätt som staten arbetar för att vara en förebild på nationell nivå är kommuner och landsting viktiga förebilder på lokalnivå.

Redan i dag finns det ett behov av en arbetskraft som kan förstå det samhälle vi lever i. Om det finns ensidigt etniskt sammansatta

grupper av anställda (t.ex. med svensk bakgrund) som lärare och annan skolpersonal, socialarbetare och andra tjänstemän, poliser, förvaltningschefer m.m., i kommuner där det finns ett stort inslag av etnisk mångfald, finns det en stor chans att dessa inte kommer att fullt ut förstå det samhället som de verkar i. På samma sätt finns det liknande risker om det finns en ensidig könssammansättning bland dessa offentligt anställda. Dels kan det vara mer förtroendegivande om de offentliga anställda någorlunda avspeglar samhället. Dels, och ännu viktigare, är att de anställda troligen kommer att vara mer effektiva på sina jobb om de har en djupare förståelse för samhället de verkar i, och en etnisk mångfald bland personalen kan bidra till detta.

Kompetensinventering

En närliggande fråga skulle vara en kompetensinventering av den nuvarande arbetskraften (diskuteras ovan med hänsyn till kravet på ett ansvar för att främja jämlikhet). Det är värt att notera att det finns studier som visar att kommunanställda med invandrarbakgrund har en tendens att ha högre utbildningsnivåer än sina kollegor.⁵³ Om en individ inte får en chans att använda hela sin kompetens, i synnerhet om bilden är att diskriminering är hindret, kan leda till stort missnöje med en arbetsplats – i synnerhet om det saknas framtidsutsikter och utvecklingsmöjligheter hos arbetsgivaren. Detta missnöje kan leda en hög personalomsättning eller en hög sjukfrånvaro. Om arbetsgivaren visar ett intresse för de anställdas olika kompetens kan förbättringar i dessa avseenden uppstå. En kompetensinventering där arbetsgivaren visar ett genuint intresse för de anställdas utvecklingspotential kan leda till lägre personalomsättning, mindre sjukskrivning och en mer nöjd arbetsstyrka.⁵⁴

Jag rekommenderar att kommuner och landsting använder sina befogenheter för att införa en antidiskrimineringsklausul i sina upphandlingar.

⁵³ Sveriges kommuner och landsting, www.skl.se/artikel.asp?C=2825&A=8173.

⁵⁴ VD Christer Palm, föredrag vid konferensen "Vad innebär EU:s nya direktiv mot diskriminering för svenska arbetsgivare?" Göteborg 24/9 2003.

På samma sätt som regeringen bör införa en klausul mot diskriminering i alla statliga upphandlingar, är det lika viktigt att lokala aktörer tar på sig ett liknande ansvar. Förebilden för en klausul finns ovan under avsnitt 13.6.1.

Det är ännu viktigare att kommuner är med i införandet av antidiskrimineringsklausuler eftersom kommunernas och landstingens upphandlingar är värda ca 300 miljarder per år, vilket är mycket mer än de ca 100 miljarder per år som statens upphandling omfattar. Det är ett konkret sätt att påverka diskriminering i samhället. Det är också viktigt att det tydliggörs för medborgarna att deras skattepengar endast ska gå till företag som inte diskriminerar. Det är både en demokratifråga och en kvalitetsfråga.

Jag rekommenderar att kommuner och landsting tar på sig ett tydligt antidiskrimineringsarbete i förhållande till sin roll som tjänsteproducent. Detta gäller i synnerhet i förhållande till kommunalt ägda bostadsbolag.

Det är viktigt för den egna trovärdigheten gentemot medborgarna att man inte heller som tjänsteproducent diskriminerar. En ökad etnisk mångfald på arbetsplatserna kan leda till en större uppmärksamhet. Men oavsett den etniska mångfalden behövs utbildningsinsatser kring diskriminering, dels om lagstiftningen och dels om diskriminering som samhällsfenomen.

Ibland finns tendenser till att införa rutiner eller ta beslut som i sig är diskriminerande. Tjänstemännen och bostadsbolagen kan till exempel agera i tron att etnisk diskriminering är tillåtet, om syftet är gott. "Vi har för många invandrare i detta område men du kan få bo här i stället". Alltför många har inte förstått att detta beteende är olagligt. Dessutom är det ologiskt eftersom man aldrig skulle komma på iden att förklara för en "svensk" att "vi har för många svenskar bosatta i våra hus på Östermalm, men du kan få en lägenhet i Tensta". Ett annat exempel på diskriminering gällde en anmälan till DO om en kommun som ansåg sig ha rätt att kräva att alla invandrare skulle visa upp sitt pass när de erhöll sitt socialbidrag. Motsvarande krav ställdes inte på "svenskarna".

Jag rekommenderar att kommuner och landsting tar på sig ett tydligt antidiskriminerings- och jämlikhetsarbete i förhållande till skolan. Det bör innebära även ett förtydligat arbete med mänskliga rättigheter och demokrati.

Som del i den kommunala skolans demokratiansvar borde kommuner kunna främja utveckling av särskilda utbildningsinsatser kring lika rättigheter och möjligheter och motverkande av diskriminering. Därutöver borde kommunerna kunna bidra till utbildningsinsatser kring en insyn i de brott mot mänskliga rättigheter som skett i Sverige – t.ex. mot samer, romer, funktionshindrade, judiska flyktingar innan andra världskriget, det rasbiologiska arbetet i Sverige, lagar som diskriminerade mot kvinnor. Det är viktigt att det utvecklas en förståelse för problemen som finns och har funnits i Sverige i stället för att främst fokusera på problemen som finns någon annanstans.

Jag rekommenderar att kommuner och landsting tar på sig ett tydligt antidiskrimineringsarbete och jämlikhetsarbete i förhållande till sin roll som lokal regelskapare. Skolorna bör utveckla en samlad ansats mot trakasserier oavsett grund.

När arbetet rörande trakasserier p.g.a. kön i skolor genomförs, borde lärdomar dras också i förhållande till trakasserier p.g.a. etnicitet, religion, och andra grunder. Trakasserier kan ofta bygga flera grunder som inte nödvändigtvis kan isoleras från varandra.

Kommuner bör införa antidiskrimineringsvillkor i serveringstillstånd

Kommuner är tillsynsmyndigheter i förhållande till serveringstillstånd för alkohol. Där det är relevant borde kommuner införa ett antidiskrimineringsvillkor som tydliggör för krögaren att han riskerar sitt tillstånd om diskriminering förekommer på hans krog.

Kommunerna bör införa antidiskrimineringsvillkor i alla föreningsbidrag

En antidiskrimineringsklausul borde kopplas till varje bidrag som går till lokala föreningar m.m. På samma sätt som med hänsyn till offentliga upphandlingar borde den som tar emot till exempel organisations- eller projektbidrag veta att diskriminering kan leda till ett krav på återbetalning.

Kommunerna bör införa analyser av diskriminering med hjälp av bland annat situation testing

De flesta kommuner har olika slags antidiskrimineringspolicys. Dessa policys borde utvärderas bland annat med hjälp av situation testing (för en beskrivning av metoden se avsnitt 13.2.6). Det är viktigt att kommuner lever upp till sina antidiskrimineringspolicys, både som arbetsgivare och som tjänsteproducent.

Kommunerna bör inleda lokala konsultationsprocesser med de berörda i diskrimineringsfrågor, som ett sätt att bidra till empowerment och demokrati

The Stephen Lawrence Inquiry i Storbritannien (kapitel 9) ledde inte endast till förändringar på den nationella nivån i Storbritannien, utan också till att lokala politiker uppmärksammade risken att det fanns liknande problem med institutionell rasism på lokalt håll. Detta ledde i sin tur till igångsättning av lokala undersökningar som har bidragit till att fokusera kommunernas arbeten på jämlikhetsfrågor. I undersökningsarbetet har man hållit hearings med den lokala befolkningen samt genomfört olika åtgärder som kom fram vid dessa. Större kommuner bör sätta igång liknande konsultationsprocesser. Inspiration för lokala processer i Sverige kan hämtas från till exempel Toronto, Kanada eller Birmingham i Storbritannien (Toronto, 1999; Birmingham, 2001).

Ett sätt som lokala politiker kan bidra till en empowermentprocess är att i en konsultationsprocess ta upp en översyn av föreningsbidrag. Torontos tydlighet kring bidragen till föreningar är intressant:

The general objectives of the grant program are to build a positive race relations climate in Toronto, promote respect and value for Toronto's multicultural and multiracial character, and maintain a community infrastructure that addresses racism and ethno-racial inequality. Activities supported under the Program include public education, community development, advocacy, and activities aimed at eliminating hate activity.⁵⁵

Att huvudpoängen bland annat är stöd till påverkansarbete borde vara av särskilt intresse. I synnerhet om man misstänker att bidragssystemet har lett till försvagade möjligheter för invandrarorganisationer i Sverige att bli påverkare i förhållande till politiker och tjänstemän. I Kanada är det snarare den roll som uppmuntras. Just detta kan vara en av de viktigare lärdomar som kan finnas.

Därutöver är det värd att notera att Toronto kräver att:

1. alla organisationer ska inlämna ett åtagande om icke-diskriminering (Declaration of Non-Discrimination);
2. organisationer med en årlig budget på mer än 25 000 kanadensiska dollar ska inlämna dokumentation angående sina policys som berör antirasism, tillgänglighet och jämlikhet/jämställdhet (anti-racism, access and equity policies).
3. organisationer som erhåller enstaka projektbidrag ska i sina ansökningar tydliggöra hur de kommer att leva upp till stadens grundläggande policys.

Kommunerna bör stödja lokala antidiskrimineringsbyråer

Därutöver bör lokala politiker arbeta med förmedling av stöd till lokala antidiskrimineringsbyråer. Det är just dessa som kan bli framtidens pådrivare i diskrimineringsfrågor. På kort sikt kan det kännas negativt. Det kan innebära mer riktad och effektiv kritik. Men det kan också leda till mer konstruktiva och insiktsfulla framtidsförslag och idéer.

⁵⁵ City of Toronto. <http://www.toronto.ca/diversity/grants/index.htm>.

Litteraturförteckning

- Agocs C och Jain H. (2004) "Systemic Racism in Employment in Canada: Diagnosing Systemic Racism in Organizational Culture," Directions: Research Reviews from the Canadian Race Relations Foundation
<http://www.crr.ca/EN/Publications/ePubHome.htm>.
- Allen R. (2004) *From Outlawing Discrimination To Promoting Equality. Presenterades på Conference on Data To Promote Equality.* The European Commission Antidiscrimination Community Programme, Helsinki, 9 – 10 December 2004.
- Birmingham. (2001) CHALLENGES FOR THE FUTURE: *Race Equality in Birmingham*, Report of the Birmingham Stephen Lawrence Inquiry Commission, March 2001,
http://www.birmingham.gov.uk/Media/Challenges%20-%20Full%20Report.pdf?MEDIA_ID=49869&FILENAME=Challenges%20-%20Full%20Report.pdf
- Bäck H och Soininen M. (2004) *Politisk annonsering eller nätverkande?* Förvaltningshögskolans rapporter. Rapport 61.
- Banton M. (2000) WCAR Think Paper III, *Accounting for Racism: Towards the Global Collection of Statistics on Racial Discrimination*, <http://www.hrdc.net/wcar/ThinkPaper3.htm>
- Bell D. (1987) *And We Are Not Saved*. Basic Books.
- Chopin I. och Niessen J. (eds.) (2002) *Anti-discrimination Legislation in Member States: Sweden*. Rapport skriven av Paul Lappalainen under ledning av Migration Policy Group för the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Vienna.
- Council of Europe. (2004) *The future of democracy in Europe: Trends, analyses and reforms*.
http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/05_Key_texts/02_Green_Paper/gp_12.asp#TopOfPage
- Cray E. (1997) *Chief Justice: A Biography of Earl Warren*. Simon and Schuster. New York
- Dahlstedt M. (2005) *Reserverad demokrati: representation i ett mångkulturellt Sverige*. Umeå: Boréa.
- Diesen, C. (2005) *Likhet inför lagen*, Natur och Kultur.
- DO. (2004) Dnr 353-2004, aktbilaga 20.
- EG-domstolens dom i mål 31/87, Gebroeders Beentjes BV mot Nederländerna.

- EG-domstolens dom i mål C-225/98, Kommissionen mot Frankrike.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet).
- Fix M. och Turner M.A. Editors. (1998) *A National Report Card on Discrimination in America: The Role of Testing*, The Urban Institute.
- Franzén, E. C. & Johansson, L. (2004) *Föreställningar om praktik som åtgärd för invandrades integration och socialisation i arbetslivet*, Rapport 2004:5 IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
- Glazer N. (2000) "Affirmative Action and 'Race' Relations: 'Affirmative Action' as a Model for Europe." s. 137-155 i *Combating Racial Discrimination: Affirmative Action as a Model for Europe*. Appelt E. och Jarosch M. Eds. Oxford: Berg.
- Goldston J.A. (2004) *Ethnic data as a tool in the fight against discrimination*. Paper presented at the European Commission Antidiscrimination Community Programme, Helsinki, 9-10 December 2004.
- Gunnmo, G. (2004) *Handlingsplan för mångfaldsarbetet inom polisen*, Promemoria 2004-08-31, Regeringskansliet, Justitiedepartementet. (Opublicerad)
- Hammarberg T. och Nilsson A. (2005) "Bra början, men bara en början", *En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*. Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D), Januari 2005.
- Integrationsverket. (2000) *Ingen diskriminering med skattemedel! Avtalsklausur mot diskriminering vid offentlig upphandling*. rapportserie 2000:7
- Integrationsverket. (2001) Samråd och dialog I: Rapport från Integrationsverkets samråd med NGO:er. Rapportserie 2001:07.
- Integrationsverket. (2002) Samråd och dialog II: Rapport från Integrationsverkets samråd med NGO:er och andra aktörer. Rapportserie 2002:08.

- Integrationsverket (2002a) På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen. Integrationsverkets rapportserie 2002:05.
- Integrationsverket (2002b) Värdering av utländska högskoleutbildningar 1991-1998. Integrationsverkets rapportserie 2002:11.
- Integrationsverket. (2004) *Tillämpningen av Situation testing*, Rapport från Integrationsverkets workshop den 14-15 oktober 2004
- Integrationsverket. (2004a) *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald* Rapportserie 2004:04
- Jämt och ständigt: Regeringens jämställdhetspolitik och handlingsplan för mandatperioden* (Skr 2002/03:140)
- Kahlenberg R. (1996) *The Remedy: Class, Race and Affirmative Action*. BasicBooks, New York.
- Kommissionens tolkningsmeddelande KOM (2001) 566 om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Bryssel den 15.10. 2001.
- Lappalainen P. (2004) *Analytical Report on Legislation*, RAXEN National Focal Point Sweden, EXPO Foundation, Stockholm, EUMC, Vienna.
- Lappalainen P. och Johnsson C. (2003) *Executive Summary on the race equality directive: State of play in SWEDEN*. 18 October 2003. http://www.stop-discrimination.info/fileadmin/pdfs/Reports/Reports_on_Racial_Equality/RacialEqualityReport_Sweden.pdf.
- Marable M. (2002) *The Great Wells of Democracy: the meaning of race in American Life*. BasicCivitas Books, New York.
- Mills E. editor. (1995) Report of the Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System. Queen's Printer for Ontario.
- NOU (2002) *Rapport från Nämnden för offentlig upphandling med exempel på antidiskrimineringsklausuler som kan användas i upphandlingskontrakt*. (2002-05-31) 2002/0019-28.
- Nyberg, C. "Förstärk din svenska – riktad kurs till dig som önskar utbilda dig som polis" – Ansökan till Rekryteringsdelegationen (opublicerad)
- Ontario Human Rights Commission (OHRC). (2001) *An Intersectional Approach To Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims*. Discussion paper. Ontario.

- Polisförbundet. (2001) Närpolisreformen nära haveri, sammanfattning av undersökning.
<http://www.polisforbundet.se/site.nsf/0/5987A575A56A22EFC1256C86004AB0EA?opendocument&isopen=1>
- Prop. 2001/02:142. *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*
- Regeringens regleringsbrev (2005) för Integrationsverket.
- Regeringens skrivelse 2000/01:59, En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering.
- Regeringens skrivelse 2001/02:129, *Integrationspolitik för 2000-talet*
- Riksrevisionen. (2005) *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*, RiR 2005:5
- Rodrigues P. (2002) *Discrimination in nightlife: case study for the EUMC*. Dutch Monitoring Center on Racism and Xenophobia (DUMC).
- SCB (1999) *Jämställdhetsplanernas betydelse för jämställdheten*
- Schierup C. (1991) "The ethnic tower of Babel: political marginality and beyond" i Schierup och Ålund, *Paradoxes of Multiculturalism*.
- Simon P. (2004) *Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great Britain and the Netherlands*, Medis Project (Measurement of Discriminations), European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- SOU 1997:174. *Räkna med mångfald!*
- SOU 2001:31 *Mera värde för pengarna*
- Statskontoret. (2004) *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald. Ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?*
- Sveriges kommuner och landsting. (2005) *Dekor eller deltagare*.
- Taran, P. (2000) APPROACHES TO PROMOTE EQUALITY: A COMPENDIUM OF MEASURES, ILO.
- Tidningen Svensk Polis. (2004) "Invandrare förbereds för polisens intagningsprov", 2004-07-12.
<http://www.polisen.se/inter/nodeid=21431&pageversion=1.html&articleid=88456>
- Toronto. (1998) *Task Force on Community Access and Equity: Executive Summary*.
http://www.toronto.ca/accessandequity/exec_sum.htm#8
- Wrench J. (1999) "Employers and anti-Discrimination Measures in Europe: Good Practice and Bad Faith", Chapter 13 i *Migrants*,

Ethnic Minorities and the Labour Market Integration and Exclusion in Europe.

Wrench J. och Modood T. (2000) *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK*, June 2000, International Migration Papers 38, Report commissioned by the International Labour Office, Geneva.

14 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

14.1 Ekonomiska konsekvenser och förslag till finansiering

Genomförande av några av de framlagda förslagen kommer att på kort sikt innebära ökade utgifter för staten. Andra förslag bör kunna genomföras genom att förtydliga de uppdrag och ansvar som olika aktörer redan har. Att finna medel för dessa åtgärder är framför allt en politisk fråga och en styrningsfråga.

På längre sikt kommer mina förslag att medföra betydande samhällsekonomiska vinster. Minskad diskriminering kommer att leda till att fler får en chans att använda hela sin potential och kompetens, inte bara på arbetsmarknaden, utan inom alla väsentliga samhällsområdena. För individen innebär det även en större framtidstro. Det är denna tro som lägger grunden för en förändring av strukturer. Dessa faktorer borde innebära ett större en större sammanhållning i samhället. Minskad ohälsa och minskade välfärds-kostnader är andra viktiga resultat.

14.1.1 Införandet av en antidiskrimineringspolitik

Många av de förslag som jag tar upp bör kunna genomföras genom ett tydligare politisk ledarskap. Kostnaden ligger inte i pengarna utan i viljan.

Kraven på statliga myndigheter bör till stor del kunna hanteras inom ramen för de krav som redan är ställda. Som arbetsgivare ska myndigheter bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, därtill ska de leva upp till de integrationspolitiska målen samt upprätta mångfaldsplaner. Detta arbete blir tydligare genom kravet på att de ska undersöka strukturell diskriminering i sin interna och externa verksamhet. De årliga

åtgärdsplaner som ska upprättas och inlämnas till DO ska ses som en del av det normala kvalitets- och utvecklingsarbete inom myndigheten. I stället för att orsaka nya utgifter eller merkostnader kan detta ses som en del av ett arbete som innebär att myndigheter mer effektivt lever upp till de redan satta kraven och målen. Den myndighet som får ett ökat ansvar och ökade kostnader är DO, dessa kostnader diskuteras under organisationsfrågor, avsnitt 14.1.4.

Mitt förslag om ett tilläggsuppdrag om en utredning om samhällskostnaden för diskriminering bör kunna finansieras genom regeringskansliets budget för utredningar. Frågan är av en övergripande karaktär och kan därmed påverka alla politikområden.

14.1.2 Empowerment – Förstärkning av det civila samhället

Mina förslag om fortsatt förstärkning och utveckling av stödet till organisationer som tagit sig an arbetet mot rasism och diskriminering bör rymmas inom ramen för de anslag som redan finns. Processen är inte en fråga om ett utökat ekonomiskt stöd utan snarare en fråga om att staten tar tillvara organisationernas kunskaper och erfarenheter i genomförande av bland annat åtgärderna som tas upp i denna utredning. Kostnaderna för den föreslagna arbetsgruppen som ska arbeta fram en planering för en mer långsiktig finansiering bör rymmas i regeringskansliets ordinarie anslag.

Vidgad representation i statliga utredningar. Kostnaden för detta förslag bör rymmas i den normala kostnaden för utredningar. Samtidigt bör ersättningsnivåerna ses över när representanter för de berörda i det civila samhället ska utses. De flesta som deltar i statliga utredningar får både sin lön och ett minimalt arvode för sitt deltagande. För den som är frilansare, student, arbetar i den frivilliga sektorn eller arbetslös kan det vara en annan fråga. Det kan t.ex. behövas en särskild ersättning för tiden som läggs ner, inklusive för förberedelsetiden. Den totala kostnadsökningen torde bli marginell och inte påverka det totala anslaget för statens utredningar.

En fond för utveckling av rättspraxis i Sverige. Att ta fram en analys av kostnaden för en sådan fond bör ingå som del i uppdraget till arbetsgruppen som består av representanter från det civila samhället inklusive antidiskrimineringsbyråer, Centrum mot rasism och Advokater utan gränser samt tjänstemän från de relevanta enheterna. Det är möjligt att finansiering från flera olika källor

borde ingå, inklusive finansiering från den privata sektorn eller från EU.

14.1.3 En samlad lag och tillsyn

Ansvar för ett förslag om finansiering och andra frågor ligger hos Diskrimineringskommittén. De förslag som jag presenterar är mer en fråga om hur lagstiftning och tillsynen bör se ut för att vara så effektiva som möjliga med hänsyn till strukturell diskriminering pga. etnisk och religiös tillhörighet. Samtidigt bör man kunna förvänta sig större samhällsekonomiska vinster med hänsyn till den minskade diskriminering som förväntas av en samlad lagstiftning och tillsyn. Bland annat tror jag att det nya systemet dels kommer att vara mer effektivt med hänsyn till varje enskild grund, dels att det kommer att finnas tydligare effekter med hänsyn till diskriminering som bygger på flera grunder eller på ett samspel mellan flera grunder (s.k. intersektionalitet).

14.1.4 Organisationsfrågor

Inrättandet av en strategisk enhet inom DO

Det kommer att behövas en bredare kunskap för att driva igenom förändringsprocesser i statliga myndigheter, djupare kunskaper kring upphandling, personalfrågor, åtgärder för motverkande av diskriminering i myndigheternas verksamhet och större insikter i och bevakning av liknande processer i andra länder. En del i arbetet borde vara till nytta även för de andra ombudsmännen.

Denna utredning föreslår en mängd åtgärder som innebär krav på ett tydligt utvecklingsarbete hos i synnerhet Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Detta utvecklingsarbete kommer även att gynna den eventuella framtida sammanslagna tillsynsmyndigheten.

Till en början borde en sådan enhet bestå av minst 5 tjänster. Det innebär en rejäl tillförsel av resurser till DO årligen. Det kommer även att behövas en initial engångsinvestering i kompetensutveckling. Kostnaden för de nya tjänsterna och utvecklingskostnaden borde finansieras som en nyfinansiering av ett prioriterat område. Regeringen har påpekat att motverkande av strukturell diskriminering är viktigt. Uppdraget innebär till viss del ett utökat och

förtydligt uppdrag för DO. Vid en eventuell övergång till en samlad myndighet borde en sådan enhet bilda en naturlig del av den nya myndigheten.

Inrättande av ett forskningsinstitut med fokus på strukturell diskriminering samt utvecklingen av forskningen på området strukturell diskriminering

Den arbetsgrupp som utses bör få i uppdrag att även utveckla denna mer långsiktiga planering för forskningen. Jag räknar med en årlig kostnad för institutet om ca 10 miljoner kronor. Dessa kostnader ska ses som en långsiktig investering som utgör en viktig komplettering till andra åtgärder, dels de som föreslås här, dels andra åtgärder som kan utvecklas som en del av denna kunskapsuppbyggnad. Åtminstone en väsentlig del av denna investering kan inhämtas från en omprioritering inom den ekonomiska ramen för den forskning som staten redan stödjer.

14.1.5 Proaktiva åtgärder

Antidiskrimineringsklausuler i statens offentliga upphandlingar och andra antidiskrimineringskrav som berör offentliga medel

Klausulerna bör medföra ökade möjligheter för medborgarna att säkerställa att skattemedel används mest rationellt. Genomförandet av förslaget förväntas inte medföra annat än marginella kostnader för en viss ökad uppföljning av den offentliga upphandlingen.

Myndigheter har redan ett tydligt uppdrag att arbeta med motverkande av diskriminering. Mitt förslag innebär att alla statliga myndigheter inför klausuler mot diskriminering i upphandlingarna, i enlighet med den föreslagna förordningen. Arbetet med klausulen bör ingå inom ramen för den ordinarie budgeten för varje myndighet.

Samma sak bör gälla för förslagen om en antidiskrimineringsklausul i alla bidrag som förmedlas till föreningslivet samt utveckling och införandet av en antidiskrimineringspolicy för statens banktillgångar.

Detta arbete kan medföra utökade arbetsuppgifter för de olika ombudsmännen i och med att de förväntas ställa upp med rådgivning. Omfattningen beräknas till en årsarbetskraft för

vardera ombudsman. Detta innebär ett utökat årligt anslag på minst 1 000 000 kr per ombudsman.

Etnisk statistik

Inte heller bör utvecklingen av användbar och utvecklingsbar etnisk statistik leda till annat än marginella kostnader. Till största delen är det som behövs nya analyser av redan befintlig material. Både SCB, Integrationsverket och DO har redan arbetat med denna typ av statistiska insamlingar. Dessutom bör det leda till att myndigheternas proaktiva antidiskrimineringsarbete främjas.

Åtgärder för DO och andra myndigheter

Utveckling av situation testing som bevismetod

Arbetet med situation testing som bevismetod hos DO kan medföra en stor ökning i kostnader med hänsyn till till exempel testpersoner som anlitas. Denna förväntade kostnadsökningen bör innebära ett utökat anslag.

Kritiska analyser av rekryteringsprocesser

Denna typ av analyser ingår redan i DO:s befintliga uppdrag. Mitt förslag medför vissa utökade kostnader som jag menar ryms inom DO:s ordinarie budget samt ingår i det utökade anslag som tillförs DO pga. den strategiska enheten på DO (avsnitt 14.1.4.1). I den mån DO bidrar till att tillämpa dessa kunskaper hos andra myndigheter, bör dessa kostnader bäras av dessa myndigheter.

Uppförandekod för arbetslivet

Kostnaden för utvecklingsarbetet bör beräknas till ca en tjänst under ca 1 år. I detta bör ingå framtagning av en rapport med en omvärldsanalys av de olika typer av uppförandekoder som berör diskriminering som finns i andra länder samt ett principförslag som är anpassad till svenska förhållandena. Därefter bör en konsultationsprocess genomföras i synnerhet med arbetsmarknadens parter

och andra delar av det civila samhället. Kostnaden bör täckas av det utökade anslaget som förmedlas i enlighet med den ovannämnda strategiska enheten (se 14.1.4).

14.1.6 Områdesbaserade förslag

Åtgärder som berör strukturell diskriminering och polisen

De förslag till åtgärder hos polismyndigheterna som berör strukturell diskriminering, förutom de s.k. tillitsundersökningarna, bör vara kostnader som inryms i polismyndighetens ordinarie utvecklings- och effektiviseringsarbete. Angående tillitsundersökningar har staten redan bekostat olika undersökningar om medborgarnas förtroende för olika myndigheter. Med tanke på att en stark indikation som kommit fram är den bristande tilliten som utomeuropeiska invandrare verkar ha för rättsväsendet och polisen, borde en given följd vara utveckling av tydligare tillitsanalyser. Ytterligare och fördjupade undersökningar bör finansieras genom tydligt riktade medel för regelbundna fördjupningar.

Stärkta politiska rättigheter

De flesta av de föreslagna åtgärderna bör inte medföra andra kostnader än dem som redan är planerade. Till exempel torde borttagning av osakligt motiverade åtskillnader i lagarna inte orsaka utökade kostnader. Att samma fri- och rättigheter ska gälla för svenska och utländska medborgare borde inte heller innebära nämnvärt utökade kostnader. Full rösträtt för alla permanenta bosatta i Sverige kommer nog att kosta en del, men det närmare beloppet borde kunna uträknas i det framtida utredningsarbetet.

Konsultationsprocess.

Den konsultativa processen med de berörda angående delaktighet och demokrati i avsnittet bör finansieras med ett stöd på minst 1 500 000.

Anti-diskrimineringsperspektiv i utbildningssystemet

Utvecklingen av särskilda kurser på universitet och högskola som berör diskriminering bör ingå i anslaget för den ordinarie verksamheten.

Genomgången av stereotyper i undervisningsmaterial är ett område som regeringskansliet bör prioritera genom ett ökat anslag till Skolverket.

Uppdraget om en undersökning om elevers kunskap om brott mot de mänskliga rättigheterna bör ingå som en del av regeringskansliets arbete med mänskliga rättigheter. En arbetsgrupp bör utses för att mer noggrant ta fram ett underlag som beskriver kunskaperna som ska undersökas, formen för undersökningen samt finansieringen. Kostnaden för arbetsgruppen bör ingå i regeringskansliets ordinarie budget. Frågan är av stor relevans för det övriga långsiktiga arbetet med strukturell diskriminering. Den påföljande informationsinsatsningen om brott mot de mänskliga rättigheterna i Sverige bör anpassas till den kunskapen som kommer fram i undersökningen.

Skolor utan rasism. Kostnaden för det initiala grunduppdraget borde innebära en projektkostnad på minst 500 000 kr, dvs. en halvtids projektansvarig under ett år (375 000) och resten för omkostnader inklusive förberedande av ett underlag (125 000). De övriga inblandade aktörerna bör bära de ökade kostnaderna inom ramen för sina ordinarie budgetar.

Åtgärder mot strukturell diskriminering i medierna

Den förstärkning av motröster som föreslås borde innebära att ett utökat stöd till Quick Response. En utökad årligt stöd med en halvtidstjänst borde vara ett minimum.

Forskning om strukturell diskriminering

En satsning på forskning om strukturell diskriminering bör innebära en kostnad på minst 10 miljoner kronor per år under en fem års period. Dels bör detta bekostas genom en omprioritering av forskningsmedel. Dels bör detta bekostas av nya medel.

Kunskapsbank för hälsovård i ett mångetniskt samhälle

Kunskapsbanken mot rasism (www.sverigemotrasism.nu) kostade ca 2.5 miljoner att sätta igång. Dessutom finns det en årlig utvecklings- och underhållskostnad på ca 700 tusen per år. Staten bör satsa halva det initiala beloppet under förutsättningen att de andra aktörerna åtar sig att bidra med lika mycket.

14.1.7 Utredningar av vissa lagar

Utredning av alkohollagen för införandet av antidiskrimineringsvillkor

Alkohollagen utreds nästan kontinuerligt. Det borde inte orsaka någon större kostnad att införa ett förtydligande om att kommuner har rätt att betrakta diskriminering som en lokal alkoholpolitisk olägenhet.

Utredning av införandet av ett antidiskrimineringsansvar i kommunallagen

Kommunallagen bör ställa krav på ett lokalt ansvar för motverkande av diskriminering och främjande av jämlikhet. Denna utredning borde inte heller innebära några större kostnader.

14.2 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Jag har inte lagt förslag som har en direkt inverkan på det kommunala självstyret. Å andra sidan har vi lämnat en del rekommendationer som kan orsaka en del kostnader på kort sikt om kommuner bestämmer sig för att införa dessa åtgärder inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Samtidigt bör dessa kostnader bidra till den offentliga sektorns satsning på motverkande av strukturell diskriminering. Detta bör i sin tur leda till långsiktiga och betydande samhällsekonomiska vinster som uppstår vid minskad diskriminering, ökad förtroende för samhället på individnivå, och därmed även en ökad sammanhållning i samhället. Det finns höga samhällsekonomiska kostnader som kan relateras till diskriminering som

bristande möjligheter för individer att utveckla hela sin potential, ökad ohälsa och ökade generella välfärdskostnader.

14.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Mina förslag kan antas leda till en ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.

Konkreta förslag som införandet av antidiskrimineringsklausuler bör innebära ett tydligt framsteg även i jämställdhetsarbetet.

Även verktyg som är kopplade till en bredare syn angående behovet av att kunna se och motverka olika maktordningar bör leda till mindre diskriminering mot kvinnor – även om grunden för diskriminering är etnisk eller religiös tillhörighet snarare än kön. Detta bör i sin tur innebära en förstärkning av jämställdhet i Sverige.

Huvudsyftet med åtgärderna som föreslås är att motverka diskriminering och främja jämlikhet. Detta bör leda också till en förstärkning av positionen för de kvinnor som utsätts för strukturell diskriminering pga. etnisk eller religiös tillhörighet.

Detta ska i sin tur leda till en förstärkt maktposition för dessa kvinnor, som i sin tur torde innebära en positiv utveckling med hänsyn till jämställdhet.

14.4 Integrationspolitiska konsekvenser

De integrationspolitiska målen är formulerade i regeringens proposition Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16). I propositionen anges att målet med integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Jag föreslår ett tydligare fokus på lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet som ett övergripande mål i regeringens politik. En anledning är att jag tror att detta bör leda till ett förverkligande av de tre integrationspoli-

tiska målen. Det praktiska innehållet som mångfaldsmålet och respektmålet fyllts med har snarare lett bortifrån detta övergripande mål, vilket har bidragit till en del av problematiken på politikområdet integration.

Alla mina förslag är inriktade på att påverka och minimera strukturell diskriminering i Sverige. Detta bör i sin tur på olika sätt leda till ett förverkligande av även de nuvarande integrationspolitiska målen – såsom jag tolkar dem.

14.5 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Mina förslag kan antas leda till en minskad brottslighet och påverka det brottsförebyggande arbetet i positiv riktning förutsatt att politiker på ett trovärdigt sätt kan förmedla att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet är det övergripande målet i Sverige. Inte bara i ord, utan i synnerhet i handling.

Mina förslag är främst inriktad på att den statliga sektorn ska kunna bli en förebild med hänsyn till motverkande av strukturell diskriminering.

Ett förverkligande av dessa förslag till åtgärder bör leda till ett starkare förtroende för det offentliga institutioner. Ett starkare förtroende för polisen och andra delar av rättväsendet är en av nycklarna till ett mer inkluderande samhälle. Ett större tillit mellan t ex polisen och de som berörs av diskriminering bör innebära att polisen kan arbeta mer effektivt, både med hänsyn till brottsutredningar och polisens och andras brottsförebyggande arbete.

14.6 Konsekvenser för små företag

Mina förslag bör inte påverka vare sig små eller större företag, annat än i en mer positiv riktning genom ett större intresse för och medvetenhet kring jämlikhetsfrågor. Det är tveksamt om det kan hävdas att större följsamhet gentemot lagarna mot diskriminering kommer att orsaka ökade kostnader. Egentligen är det tvärtom eftersom det som dessa lagar huvudsakligen kräver är att arbetsgivare inte ska bortse från de mest meriterade sökande på grund av ovidkommande faktorer som kön, etnisk tillhörighet, religion, funktionshinder eller sexuell läggning. Poängen med antidiskrimi-

neringsklausuler är större uppmärksamhet och följsamhet, i förhållande till lagarna mot diskriminering. Detta borde vara positivt både för små och stora företag.

Det kan finnas vissa eventuella kostnader för företag förknippade med redovisning och dokumentation angående följsamhet, men dessa kostnader bör inte vara speciellt stora. Arbetsgivare har redan närliggande krav på sig med hänsyn till de krav som redan finns i de olika lagarna mot diskriminering. Dessutom borde utveckling av rutiner för redovisning och dokumentation leda snarare till mer långsiktiga effektivitetsvinster.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till förordning om tillägg i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 13.2.3.

- Alla statliga myndigheter ska ha ett initialt ansvar för att utveckla analyser av strukturell diskriminering, internt och externt, i sina verksamheter.
- Dessa analyser ska leda till åtgärdsplaner för motverkande av strukturell diskriminering (och därmed främjande av etnisk jämlikhet). Planerna ska innehålla vissa obligatoriska åtgärder som klausuler mot diskriminering och andra åtgärder som är mer direkt anpassade till verksamheten som bedrivs, t.ex. diskrimineringskontroller, översyn av kraven för arbeten, regeländringar, m.m.
- Handlingsplanen ska innehålla information om myndighetens externa och interna arbete med motverkande av diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.
- Tillsammans med de statliga myndigheterna ska DO ta fram riktlinjer för utveckling av planer med tydliga mål och uppföljning av målen.

15.2 Förslag till en ny förordning om införandet av en antidiskrimineringsklausul i alla statliga myndigheters upphandlingar

Förordningen behandlas i avsnitt 13.6.1.

Förordningen tydliggör myndigheternas ansvar att föra in klausulen i alla upphandlingar.

1 §

Föreskriften tydliggör att det är verksamheter i Sverige som berörs. Dessutom specificeras vilka antidiskrimineringslagar som är aktuella. Leverantörens åtagande gäller i förhållande till leverantörens hela verksamhet och inte t.ex. endast den avdelning som är inblandad i upphandlingen.

2 §

Föreskriften tydliggör leverantörens ansvar att på begäran skriftligen redovisa de åtgärder, upprättade planer m.m. som vidtagits med anledning av förpliktelserna i § 1.

3 §

Föreskriften tydliggör leverantörens ansvar att ålägga underleverantörer samma skyldighet som anges i § 1. Dessutom tydliggörs leverantörens ansvar för underleverantörers brott mot antidiskrimineringslagarna i § 1. Det bör också noteras att klausulen inte avgränsats till upphandlingar som endast berör tjänster. Alla upphandlingar omfattas.

4 §

Föreskriften tydliggör att brott mot förpliktelserna i §§ 1–3 anses utgöra väsentliga kontraktsbrott. Detta innebär att den upphandlande enheten har rätt att häva avtalet vid brott mot villkoren i §§ 1–3. Däremot ska inte detta ske vid ringa överträdelser eller vid situationer där leverantören omedelbart vidtagit rättelser. Det bör också noteras att andra alternativ finns tillgängliga som förlikningar som innebär att leverantören vidtar olika proaktiva åtgärder för att motverka diskriminering eller främja jämlikhet. Huvudpoängen med klausulen är att den ska fungera preventivt och stävjande. En

förlikning i en allvarlig situation kan innebära att leverantören verkligen tar till sig ändamålen i Sveriges antidiskrimineringslagar.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Pia Engström Lindgren, stf Jämställdhetsombudsman (JämO)

Utredaren förespråkar att Sverige antar en samlad lag som fokuserar på motverkande av diskriminering som en fråga om likabehandling (Holland) eller en fråga om mänskliga rättigheter (Kanada). Ett sådant fokus kan enligt utredaren innehålla viktig vägledning om grundprinciper i ett samhälle till skillnad från Sveriges olika lagar och tillsynsorgan som enligt utredaren ger intryck av att "ha varit eftergifter till olika politiska intressenter med varierande grad av makt – kvinnorörelsen, invandrarorganisationer, handikapprörelsen och gayrörelsen". Utredaren anser vidare att en samlad lag också kan vara en signal om att även majoritetsbefolkningen borde ha ett intresse i en sådan lag.

Därutöver menar utredaren att de länder (USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna) som har en samlad lagstiftning och tillsyn är mest effektiv när det gäller att komma tillrätta med strukturell diskriminering och att den separata hanteringen av diskrimineringslagar har lett till en onödig ineffektivitet i utveckling och tillämpning av dessa lagar. Utredaren menar att de olika intressenterna i en gemensam lagstiftning kan få ett pragmatiskt intresse i att samordna sina krafter mot makthavarna inklusive politiker. Jag delar inte utredningens förslag, slutsatser och antaganden i dessa delar ur ett jämställdhetsperspektiv. Sverige är ur ett internationellt perspektiv ett föregångsland när det gäller att motverka könsdiskriminering och bekämpa den rådande könsmaktsordningen. En del av denna framgång har sin grund i den svenska jämställdhetslagen, genom sin kombination av att ålägga arbetsgivare en skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att motverka könsdiskriminering med förbud mot könsdiskriminering. Jämställdhetslagen i förening med tillsynsmyndigheten Jämställdhetsombudsmannen har på ett pragmatiskt sätt samverkat med andra jämställdhetspolitiska

åtgärder och därigenom bidragit till att Sverige är ett föredöme för många andra länder.

Jag delar inte heller de slutsatser som utredningen redovisar i sin konsekvensanalys under rubriken konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Jag har under utredningens gång påtalat att jämställdhet även inkluderar pojkar och män. Jag beklagar att utredningens konsekvensanalys saknar ett jämställdhetsperspektiv, dvs. en analys av på vilket sätt förslagen i utredningen påverkar kvinnor och män.

Kommittédirektiv



Strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet **Dir. 2003:118**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att

- redovisa den kunskap som finns om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige,
- i relevanta delar redovisa kunskap om och åtgärder mot strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i andra länder,
- i relevanta delar redovisa kunskap om och åtgärder mot diskriminering på grund av kön i Sverige och i andra länder,
- föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet, och
- föreslå åtgärder för att fylla luckor i kunskapen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2005.

Bakgrund

Regeringsformen

Den grundläggande principen om alla människors lika värde kommer till uttryck i regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § RF. Där föreskrivs bl.a. att det allmänna dels skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet, dels skall motverka diskriminering på grund av bl.a. hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung samt språklig eller religiös tillhörighet. I 2 kap. 15 § RF föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får inne-

bära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Diskrimineringslagstiftningen

Diskrimineringslagstiftningen i Sverige är främst inriktad på skydd för individer som diskrimineras i konkreta situationer. Den innehåller även vissa bestämmelser om förebyggande s.k. aktiva åtgärder. Civilrättslig lagstiftning som berör etnisk och religiös diskriminering finns sedan tidigare i lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och i lagen (2001:1286) om lika-behandling av studenter i högskolan. En straffrättslig bestämmelse om olaga diskriminering finns i 16 kap. 9 § brottsbalken.

Flera förstärkningar av individskyddet i lagstiftningen har skett de senaste åren. Den senaste ägde rum den 1 juli 2003 då lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering trädde i kraft. Genom den nya lagen utvidgades det civilrättsliga skyddet mot diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, till att omfatta ett flertal samhällsområden. Samtidigt infördes vissa förstärkningar i lagarna mot diskriminering i arbetslivet och högskolan.

I januari 2002 tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden (dir. 2002:11). Kommittén har antagit namnet Diskrimineringskommittén (N 2002:06) och skall, enligt tilläggsdirektiv från den 28 maj 2003, redovisa uppdraget senast den 1 juli 2005.

Den 11 september 2003 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag till åtgärder för att motverka diskriminering och annan kränkande behandling inom skolväsendet (dir. 2003:114). Utredaren skall redovisa delar av uppdraget i ett delbetänkande våren 2004 och slutredovisa uppdraget senast den 31 oktober 2004.

Integrationspolitiska maktutredningen

Regeringen beslutade den 7 september 2000 (dir. 2000:57) att ge en särskild utredare i uppdrag att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Utredaren skall också söka utveckla och pröva hypoteser om vad som påverkar invandrades och olika invandrargruppers makt och inflytande. Utredningen har antagit namnet Integrationspolitiska maktutredningen (Ku 2000:02).

I utredarens uppdrag ingår att så långt möjligt undersöka i vilken utsträckning skillnader i makt och inflytande kan förklaras av kön och social bakgrund, i vilken mån skillnaderna är relaterade till strukturella förhållanden i det svenska samhället eller till det förhållningssätt samhällets institutioner har till personer med olika etnisk bakgrund samt i vilken mån andra förklaringsfaktorer spelar in.

Utredaren skall särskilt belysa vilka strukturella hinder eller möjligheter som motverkar respektive befrämjar invandrades makt och inflytande inom de samhällsområden som studeras. Ett flertal forskningsprojekt och publikationer har initierats av utredaren. Utredaren skall, enligt tilläggsdirektiv från den 20 december 2001, lämna sitt slutbetänkande senast den 31 december 2004.

Strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet

Definitionen av begreppen strukturell respektive institutionell diskriminering varierar och det saknas en tydlig avgränsning mellan dem. För enkelhetens skull används här begreppet strukturell diskriminering som en sammanfattande benämning för båda dessa begrepp.

Med strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet avses således i dessa utredningsdirektiv regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.

För att uppnå lika rättigheter och möjligheter för alla i samhället oavsett etnisk eller religiös tillhörighet är det av yttersta vikt att alla

former av etnisk eller religiös diskriminering, både individuella och strukturella, bekämpas. Som framgår ovan har det rättsliga skyddet mot diskriminering på individnivå stärkts och utredningar pågår om möjligheterna att åstadkomma ytterligare förstärkningar av det skyddet genom bl.a. en sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Dessa framsteg till trots finns det tecken på att strukturell diskriminering av etniska eller religiösa minoriteter kan förekomma inom flera samhällsområden. Det rör sig bl.a. om regler eller normer inom olika institutioner och andra samhällsstrukturer som diskriminerar personer från dessa minoriteter och som inte går att komma till rätta med genom ett individskydd mot diskriminering.

Samtidigt finns det indikationer på stora luckor i kunskapen om strukturell diskriminering av etniska eller religiösa minoriteter. De samhällsområden som framför allt har lyfts fram, både vad gäller påstådd förekomst av sådan diskriminering och behov av ytterligare kunskap om den, är arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, massmedier, det politiska systemet, rättsväsendet, utbildningsväsendet och välfärdstjänster som t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Behov av en utredning om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet

För att effektivt kunna bekämpa strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet finns det behov av att först systematiskt sammanställa och sedan redovisa den kunskap som finns om sådan diskriminering i Sverige. En sådan process skapar medvetenhet om situationen i vårt land och underlag för att bedöma vilka behov av åtgärder som finns.

Som redovisats ovan omfattar Integrationspolitiska maktutredningens uppdrag bl.a. uppgiften att särskilt belysa vilka strukturella hinder som motverkar invandrares makt och inflytande. Sådana hinder kan utgöra eller medföra strukturell diskriminering. De forskningsresultat och slutsatser som den utredningen kommer fram till är därför av stor vikt som en kunskapskälla om strukturell diskriminering.

Integrationsverket har i sitt arbete bl.a. till uppgift att särskilt beakta diskriminerande strukturer. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har i sitt arbete att beakta såväl individuell som

strukturell diskriminering. Det finns således anledning att inhämta kunskap även från dessa myndigheter.

Åtgärder för att öka kunskapen om strukturell diskriminering och motverka denna företeelse har vidtagits också i andra länder. Det är därför viktigt att ta del av erfarenheterna därav i de delar som är av relevans för arbetet mot strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige. Det finns flera likheter mellan diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och diskriminering på grund av kön. Det finns därför även anledning att ta del av kunskap om diskriminering på grund av kön och de åtgärder som vidtagits mot sådan diskriminering både i Sverige och i andra länder i de delar som har relevans för arbetet mot strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige.

Slutligen finns det behov av förslag på hur strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet effektivt kan motverkas. På motsvarande sätt behövs det förslag till åtgärder för att fylla luckor i kunskapen om sådan diskriminering, baserade på den erfarenhet och de kunskaper som redan finns om situationen i Sverige och i andra länder.

Uppdrag

Utredaren skall redovisa den kunskap som finns om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige.

Utredaren skall även ta del av och redovisa kunskap om och åtgärder mot strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i andra länder liksom kunskap om och åtgärder mot diskriminering på grund av kön i Sverige och i andra länder. Uppdraget är i denna del begränsat till att avse kunskap och åtgärder som är av särskilt intresse för arbetet i Sverige mot strukturell diskriminering på grund av etnisk och religiös tillhörighet.

Utredaren skall redovisa i vilken mån det finns skillnader i hur flickor och pojkar, kvinnor och män drabbas av strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.

Utredarens arbete skall i första hand inriktas på följande samhällsområden: arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, massmedier, det politiska systemet, rättsväsendet, utbildningsväsendet och välfärdstjänster. Utredaren skall föreslå åtgärder mot strukturell

diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet samt åtgärder för att fylla luckor i kunskapen om sådan diskriminering i Sverige.

Om den bedömningen görs att det finns skäl att ändra regel-system, står det utredaren fritt att lägga fram förslag till författningsändringar. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag eller andra författningar som rör konstitutionella ämnen. Inte heller får förslagen innebära inskränkningar av mediernas självständighet.

Kostnadsberäkningar, konsekvensbeskrivningar samt finansieringsförslag skall i förekommande fall redovisas enligt bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). Riktlinjer för konsekvensanalyser finns i Statsrådsberedningens publikation Kommittéhandboken (Ds 2000:1). Utredaren skall särskilt bedöma förslagets konsekvenser för berörda myndigheter och företag. Utredaren skall i relevanta delar ta del av kunskap från bl.a. forskningsrapporter och statliga utredningar inom området, de centrala myndigheterna inom respektive angivet samhällsområde, etniska organisationer samt trossamfund.

Utredaren skall bedriva sitt arbete i särskilt nära kontakt med Diskrimineringskommittén, Integrationspolitiska maktutredningen, Integrationsverket och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 mars 2005.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
strukturell diskriminering på grund av etnisk
eller religiös tillhörighet (Ju 2003:09)**

**Dir.
2005:12**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 februari 2005.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 oktober 2003 tillkallade statsrådet Mona Sahlin en särskild utredare med uppdrag att redovisa kunskap om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Utredaren skall även föreslå åtgärder för att fylla luckor i kunskapen om sådan diskriminering och åtgärder för att motverka den. Enligt direktiven (2003:118) skall utredaren redovisa uppdraget senast den 31 mars 2005. Utredningstiden förlängs. Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 13 juni 2005.

(Justitiedepartementet)

Invandrares förtroende för samhällsinstitutioner

Resultat från SOM-institutet 1996–2004

April 2005

Rudolf Antoni

Frågeundersökningen...

Underlaget för föreliggande tabellrapport är frågor som sedan 1996 har ställts inom ramen för SOM-institutets nationella frågeundersökning. SOM-institutet vid Göteborgs universitet är en forsknings- och utbildningsorganisation som bildats gemensamt av Institutionen för journalistik och masskommunikation, Statsvetenskapliga institutionen och Förvaltningshögskolan i syfte att genomföra representativa frågeundersökningar. Den första nationella frågeundersökningen (Riks-SOM) gjordes 1986. Den första regionala studien (Väst-SOM) gjordes 1992. Utöver dessa två årliga undersökningar genomförs med jämna mellanrum dessutom en rad andra undersökningar med jämförbart material som exempelvis de västsvenska kommunundersökningarna och Storstadsundersökningarna, samt den regionala skåneundersökningen 2004 (Syd-SOM).

Den undersökning som denna rapport bygger på är den årliga nationella undersökningen Riks-SOM under perioden 1996–2004. SOM-undersökningarna genomförs i form av en postenkät till ett slumpmässigt antal personer boende i Sverige. Undersökningen omfattade i flera år åldersintervallet 15–80 år, men utökades fr o m 2 000 till att inkludera även åldersgruppen 81–85 år. Andelen svarande har genom åren hållit sig kring 65–70 procent. Urvalsstorleken var 1996 till 1997 2 800 personer. 1998 och 1999 dubblades undersökningen och blev 2x2 800 personer men är fr.o.m. 2 000 2x3 000 personer.

... och frågorna

Den svarandes medborgarskap fastställs genom en enkel fråga som lyder: "Är Du...: svensk medborgare; Medborgare i annat land; Både svensk medborgare och medborgare i annat land." I tabellerna redovisas endast de som svarat ett av de två förstnämnda alternativen eftersom det tredje svarsalternativet inte har varit med samtliga år.

Den svarandes ursprung fastställs genom svaret på frågan: "Var någonstans ha Du, respektive Din far och Din mor, huvudsakligen vuxit upp?" Svarsalternativen inkluderar olika typer av områden inom Sverige men även "Annat land i Norden", "Annat land i Europa" och "Annat land utanför Europa". I föreliggande tabellrapport har de svarande grupperats efter följande princip: "Helsvensk" själv uppvuxen i Sverige och båda föräldrarna uppvuxna i Sverige, "Nordisk" själv uppvuxen i annat land i Norden, "Europé" själv uppvuxen i annat land i Europa, "Utomeuropé" Själv uppvuxen i land utanför Europa, "Andra generationens invandrare från Norden" själv uppvuxen i Sverige men minst en förälder uppvuxen i annat land i Norden, "Andra generationens invandrare från Europa" själv uppvuxen i Sverige men minst en förälder uppvuxen i annat land i Europa, "Andra generationens invandrare från land utanför Europa" själv uppvuxen i Sverige men minst en förälder uppvuxen i land utanför Europa.

När det gäller frågan om förtroende så bygger samtliga siffror på en större fråga där en mängd olika grupper och institutioner finns representerade. Frågan lyder: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "mycket stort förtroende", "ganska stort förtroende", "varken stort eller litet förtroende", "ganska litet förtroende" och "mycket litet förtroende".

För varje tabell gäller att samtliga som besvarat frågan ingår i procentbasen. I tabellerna redovisas vidare andelen som svarat att de har mycket eller ganska stort förtroende. Procentbalansen beräknas genom att man tar andelen med mycket eller ganska stort förtroende minus andelen med mycket eller ganska litet förtroende.

Utöver de ordinarie kategorierna redovisas även fyra sammanslagna kategorier längst ner i varje tabell. Kategorin "Rättsväsendet" är en sammanslagning av kategorierna "polisen" och "domstolarna". "Det politiska systemet" är en sammanslagning av kategori-

erna "De politiska partierna", "Kommunstyrelserna", "Riksdagen" och "Regeringen". Kategorin "Nyhetsmedier" är en sammanslagning av "Dagspressen" och "Radio och TV" och kategorin "Utbildningssystemet" är en sammanslagning av kategorierna "Grundskolan" och "Universitet/högskolor".

Tabell 1 Förtroende i förhållande till medborgarskap 1996-2004 (procent och balansmått)

	Svensk medborgare				Medborgare i annat land				Differens procentbalans 2002-2004
	1996-1998	1999-2001	2002-2004	Procent- balans 2002-2004	1996-1998	1999-2001	2002-2004	Procent- balans 2002-2004	
Universitet/högskolor	55	55	55	+49	59	56	59	+53	-4
Grundskolan	46	41	44	+26	55	47	49	+35	-9
Polisen	53	57	57	+42	48	50	51	+33	+9
Domstolarna	45	48	46	+28	44	42	44	+26	+2
Sjukvården	69	65	63	+49	63	60	58	+41	+8
Försvaret	32	31	25	-4	32	29	28	±0	-4
Bankerna	34	37	34	+4	40	39	36	+6	-2
De fackliga organisationerna	20	21	21	-18	29	20	21	-20	2
Dagspressen	27	33	26	-2	36	33	27	-3	+1
Radio och TV	52	54	47	+37	55	53	45	+30	+7
Stor företagen	30	26	19	-18	28	24	19	-16	-2
Svenska Kyrkan	29	31	28	-1	29	30	27	+1	-2
Kungahuset	58	54	45	+26	52	42	37	+11	+15
Riksdagen	25	29	30	+4	29	29	33	+11	-7
Regeringen	24	28	32	+2	26	27	37	+14	-12
Kommunstyrelserna	18	19	20	-13	24	14	21	-7	-6
De politiska partierna	12	13	14	-28	18	11	17	-21	-7
Utbildningssystemet	51	48	50	+38	57	52	54	+44	-6
Rättsväsendet	49	53	52	+35	46	46	48	+30	+5
Nyhetsmedier	40	44	37	+18	46	43	36	+14	+4
Det politiska systemet	20	22	24	-9	24	20	27	-1	-8
Antal svar	4868	9511	9698		198	388	308		

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Kommentar: I tabellen redovisas andelen med mycket eller ganska stort förtroende. Procentbalansen beräknas genom att man tar andelen med mycket eller ganska stort förtroende minus andelen med mycket eller ganska litet förtroende. Skalan kan således gå mellan -100 och +100.

Tabell 2 Förtroende i förhållande till eget ursprung – helsvensk och invandrare från annat land i Norden 1996-2004 (procent och balansmått)

	Helsvensk				Nordisk				Procent-balans 2002-2004
	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2002-2004	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2002-2004	
Universitet/högskolor	55	55	54	+48	53	48	56	+47	
Grundskolan	46	41	44	+26	44	39	41	+24	
Polisen	53	58	58	+43	49	54	55	+39	
Domstolarna	45	49	47	+36	37	42	43	+21	
Sjukvården	70	66	64	+50	63	60	59	+43	
Försvaret	33	31	25	-4	25	21	25	±0	
Bankerna	24	37	34	+4	33	33	34	+3	
De fackliga organisationerna	20	20	21	-18	19	25	22	-19	
Dagspressen	27	33	26	-2	32	28	30	+5	
Radio och TV	51	55	47	+37	54	58	50	+39	
Stor företagen	30	26	19	-18	27	17	13	-32	
Svenska Kyrkan	30	32	28	±0	32	25	28	±0	
Kungahuset	58	55	46	+27	53	39	37	+10	
Riksdagen	26	29	30	+4	23	28	31	+5	
Regeringen	24	29	32	+3	17	23	31	+2	
Kommunstyrelserna	18	19	20	-13	25	14	25	-5	
De politiska partierna	13	13	14	-27	13	8	14	-33	
Utbildningssystemet	51	48	49	+37	49	44	49	+36	
Rättsväsendet	49	54	53	+40	43	48	49	+30	
Nyhetsmedier	39	44	37	+18	43	43	40	+22	
Det politiska systemet	20	23	24	-8	20	18	25	-8	
<i>Antal svar</i>	<i>4220</i>	<i>8199</i>	<i>8446</i>		<i>119</i>	<i>277</i>	<i>251</i>		

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 3 Förtroende i förhållande till eget ursprung – invandrare från land i Europa och invandrare från land utanför Europa 1996-2004 (procent och balansmått)

	Europé				Utomeuropé				Procent-balans 2002-2004
	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2002-2004	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2002-2004	
Universitet/högskolor	65	65	64	+59	81	60	66	+59	
Grundskolan	52	44	45	+22	67	50	54	+39	
Polisen	45	52	49	+30	41	42	42	+18	
Domstolarna	39	43	37	+16	48	40	43	+20	
Sjukvården	66	54	48	+20	64	50	54	+34	
Försvaret	35	36	28	-1	39	37	35	+11	
Bankerna	46	47	40	+14	41	47	41	+20	
De fackliga organisationerna	25	21	19	-21	28	27	27	-7	
Dagspressen	29	38	29	+3	37	30	28	-5	
Radio och TV	59	52	48	+33	59	47	46	+27	
Stor företagen	38	28	19	-15	27	28	19	-19	
Svenska Kyrkan	29	26	25	-7	31	30	23	-10	
Kungahuset	60	49	41	+20	47	40	39	+12	
Riksdagen	32	33	35	+12	39	33	37	+15	
Regeringen	31	32	39	+15	36	28	44	+23	
Kommunstyrelserna	21	21	24	-8	25	21	31	+0	
De politiska partierna	16	13	17	-25	17	12	19	-16	
Utbildningssystemet	59	55	55	+41	74	55	60	+49	
Rättsväsendet	42	48	43	+23	45	41	43	+19	
Nyhetsmedier	44	45	39	+18	48	39	37	+11	
Det politiska systemet	25	25	29	-2	29	24	33	+6	
<i>Antal svar</i>	143	265	272		90	192	199		

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 4 Förtroende bland andra generationens invandrare från Norden och Europa 1996-2004 (procent och balansmätt)

	Andra generationens invandrare från Norden				Andra generationens invandrare från Europa			
	1996-1998	1999-2001	2002-2004	Procent-balans 2002-2004	1996-1998	1999-2001	2002-2004	Procent-balans 2002-2004
Universitet/högskolor	57	58	59	+53	58	63	60	+53
Grundskolan	52	43	46	+27	40	43	44	+24
Polisen	57	52	57	+38	43	56	53	+34
Domstolarna	43	41	45	+24	49	49	48	+25
Sjukvården	64	61	63	+48	58	60	57	+38
Försvaret	30	32	26	-3	25	30	26	-1
Bankerna	31	32	27	-6	29	34	30	-2
De fackliga organisationerna	21	20	28	-6	10	18	22	-14
Dagspressen	25	31	23	-3	28	36	24	-9
Radio och TV	54	53	47	+38	49	52	42	+28
Stor företagen	30	27	15	-23	38	29	23	-10
Svenska Kyrkan	22	28	24	-4	26	28	20	-12
Kungahuset	52	49	40	+15	51	49	37	+11
Riksdagen	22	22	34	+10	21	26	24	-3
Regeringen	19	23	33	+3	18	25	30	-4
Kommunstyrelserna	14	17	16	-20	14	19	17	-21
De politiska partierna	12	11	12	-26	8	12	16	-28
Utbildningssystemet	55	51	53	+40	49	53	52	+39
Rättsväsendet	50	47	51	+31	46	53	51	+30
Nyhetsmedier	40	42	35	+18	39	44	33	+10
Det politiska systemet	17	18	24	-8	15	21	22	-14
Antal svar	207	310	311		154	222	244	

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 5 Förtroende bland andra generationens invandrare från land utanför Europa 1996-2004 (procent och balansmått)

	Andra generationens invandrare från land utanför Europa			Procentbalans 2002-2004
	1996-1998	1999-2001	2002-2004	
Universitet/högskolor	51	67	69	+62
Grundskolan	37	40	50	+30
Polisen	30	36	48	+18
Domstolarna	36	36	38	+10
Sjukvården	45	60	59	+48
Försvaret	18	30	38	+15
Bankerna	28	44	44	+18
De fackliga organisationerna	24	27	24	-1
Dagspressen	31	32	25	-5
Radio och TV	59	57	42	+27
Stor företagen	29	30	19	-15
Svenska Kyrkan	22	29	25	-17
Kungahuset	42	27	35	+2
Riksdagen	18	21	36	+11
Regeringen	29	22	35	+6
Kommunstyrelserna	14	19	21	-17
De politiska partierna	15	12	18	-24
Utbildningssystemet	44	54	60	+46
Rättsväsendet	33	36	43	+14
Nyhetsmedier	45	45	34	+11
Det politiska systemet	19	19	28	+6
<i>Antal svar</i>	<i>51</i>	<i>98</i>	<i>91</i>	

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Kommentar: Observera att det är låga n-tal vilket påverkar resultatens tillförlitlighet.

Tabell 6 Förtroende i förhållande till kön 1996-2004 (procent och balansmått)

	Män	Kvinnor	Samtliga	Procentbalans samtliga
Sjukvården	65	64	65	+51
Universitet/högskolor	56	54	55	+49
Radio och TV	50	52	51	+42
Polisen	51	60	56	+40
Kungahuset	48	54	51	+35
Domstolarna	46	47	46	+27
Grundskolan	42	45	44	+25
Bankerna	31	39	35	+6
Dagspressen	28	30	29	+5
Försvaret	30	28	29	+3
Svenska Kyrkan	26	33	29	+2
Riksdagen	30	28	29	+1
Regeringen	30	27	29	-4
Storföretagen	27	21	24	-6
Kommunstyrelserna	18	20	19	-16
De fackliga organisationerna	20	21	21	-19
De politiska partierna	13	14	13	-31
Utbildningssystemet	49	50	50	+37
Rättsväsendet	49	54	51	+34
Nyhetsmedier	39	41	40	+24
Det politiska systemet	23	22	23	-13
<i>Antal svar</i>	<i>13 119</i>	<i>13 675</i>	<i>26 794</i>	

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 7 Förtroende i förhållande till eget ursprung 1996-2004 (balansmått)

	Helsvensk	Nordisk	Europé	Från land utanför Europa	Samtliga svarande	Differens helsvensk-utanför Europa
Sjukvården	+53	+44	+33	+36	+51	+17
Universitet/högskolor	+48	+42	+60	+59	+49	-11
Radio och TV	+43	+44	+40	+34	+42	+9
Polisen	+42	+36	+27	+17	+40	+25
Kungahuset	+37	+20	+31	+20	+35	+17
Domstolarna	+29	+17	+15	+18	+27	+11
Grundskolan	+24	+21	+26	+42	+25	-18
Bankerna	+6	+1	+20	+19	+6	-13
Dagspressen	+5	+3	+8	+5	+5	+0
Försvaret	+3	-6	+9	+13	+3	-10
Svenska Kyrkan	+4	-1	-3	-2	+2	+6
Riksdagen	+1	-1	+9	+11	+1	-10
Regeringen	-4	-9	+7	+11	-4	-15
Storföretagen	-6	-17	-2	-8	-6	+2
Kommunstyrelserna	-16	-14	-11	-5	-16	-11
De fackliga organisationerna	-20	-18	-22	-5	-19	-15
De politiska partierna	-30	-39	-27	-26	-31	-4
Utbildningssystemet	+36	+32	+43	+51	+37	-15
Rättsväsendet	+36	+27	+21	+18	+34	+18
Nyhetsmedier	+24	+24	+24	+20	+24	+4
Det politiska systemet	-12	-16	-6	-2	-13	-10
<i>Antal svar</i>	<i>22 274</i>	<i>693</i>	<i>724</i>	<i>503</i>	<i>26 794</i>	

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Kommentar: Resultaten rangordnade efter resultatet för samtliga.

Tabell 8 Förtroende bland andra generationens invandrare 1996-2004 (balansmått)

	2:a generationen		2:a generationen		2:a generationen		Differens helsvensk- 2:a gen. utanför Europa
	Nordisk	Europé	från land utanför Europa	Europé	utanför Europa	Samtliga svarande	
Sjukvården	+48	+42	+42	+42	+42	+51	+11
Universitet/högskolor	+51	+56	+56	+61	+61	+49	-13
Radio och TV	+43	+36	+36	+39	+39	+42	+4
Polisen	+36	+31	+31	+8	+8	+40	+34
Kungahuset	+27	+26	+26	+3	+3	+35	+34
Domstolarna	+21	+27	+27	+10	+10	+27	+19
Grundskolan	+28	+21	+21	+19	+19	+25	+5
Bankerna	-2	+2	+2	+16	+16	+6	-10
Dagspressen	+1	+3	+3	±0	±0	+5	+5
Försvaret	+3	+1	+1	+1	+1	+3	+2
Svenska Kyrkan	-5	-6	-6	-14	-14	+2	+18
Riksdagen	-3	-8	-8	-6	-6	+1	+7
Regeringen	-8	-12	-12	-8	-8	-4	+4
Storföretagen	-6	+2	+2	-7	-7	-6	+1
Kommunstyrelserna	-23	-22	-22	-21	-21	-16	+5
De fackliga organisationerna	-15	-20	-20	-6	-6	-19	-14
De politiska partierna	-30	-33	-33	-31	-31	-31	+1
Utbildningssystemet	+40	+39	+39	+40	+40	+37	-4
Rättsväsendet	+29	+29	+29	+9	+9	+34	+27
Nyhetsmedier	+22	+20	+20	+20	+20	+24	+4
Det politiska systemet	-16	-19	-19	-17	-17	-13	+5
Antal svar	832	636	636	239	239	26 794	

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Kommentar: Resultaten rangordnade efter resultatet för samtliga.

Tabell 9 Förtroende i förhållande till medborgarskap 1996-2004 (procent)

	Svensk medborgare	Medborgare i annat land
Universitet/högskolor	55	58
Grundskolan	44	50
Polisen	56	50
Domstolarna	47	43
Sjukvården	65	60
Försvaret	29	29
Bankerna	35	37
De fackliga organisationerna	21	23
Dagspressen	29	32
Radio och TV	51	51
Storföretagen	24	24
Svenska Kyrkan	29	28
Kungahuset	52	43
Riksdagen	29	30
Regeringen	28	30
Kommunstyrelserna	19	19
De politiska partierna	13	14
Utbildningssystemet	50	54
Rättsväsendet	52	47
Nyhetsmedier	40	42
Det politiska systemet	22	23
Antal svar	24 077	894

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 10 Förtroende i förhållande till eget ursprung 1996-2004 (procent)

	Helsvensk	Nordisk	Europé	Från land utanför Europa
Sjukvården	66	60	54	54
Universitet/högskolor	54	52	65	66
Radio och TV	51	54	52	49
Polisen	57	53	49	42
Kungahuset	52	42	49	41
Domstolarna	47	41	39	43
Grundskolan	43	41	47	56
Bankerna	35	33	44	44
Dagspressen	29	29	32	31
Försvaret	29	23	33	37
Svenska Kyrkan	27	28	27	27
Riksdagen	27	28	33	36
Regeringen	29	24	34	36
Storföretagen	24	18	27	24
Kommunstyrelserna	19	21	22	27
De fackliga organisationerna	20	23	21	27
De politiska partierna	13	11	15	16
Utbildningssystemet	49	47	56	61
Rättsväsendet	52	47	44	43
Nyhetsmedier	40	42	42	40
Det politiska systemet	22	21	26	29
<i>Antal svar</i>	22 274	693	724	503

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 11 Förtroende bland andra generationens invandrare 1996-2004 (procent)

	2:a generationen Nordisk	2:a generationen Europé	2:a generationen från land utanför Europa
Sjukvården	63	59	57
Universitet/högskolor	58	61	65
Radio och TV	51	47	52
Polisen	55	52	39
Kungahuset	47	45	33
Domstolarna	43	49	37
Grundskolan	46	42	43
Bankerna	30	31	41
Dagspressen	26	29	29
Försvaret	29	27	30
Svenska Kyrkan	25	24	26
Riksdagen	27	24	26
Regeringen	26	25	29
Storföretagen	23	29	26
Kommunstyrelserna	16	17	19
De fackliga organisationerna	23	18	25
De politiska partierna	12	13	15
Utbildningssystemet	52	52	54
Rättsväsendet	49	51	38
Nyhetsmedier	39	38	41
Det politiska systemet	20	20	22
<i>Antal svar</i>	832	636	239

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 12 Förtroende i förhållande till medborgarskap och kön 1996-2004 (procent)

	Svensk medborgare		Medborgare i annat land	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Universitet/högskolor	56	54	62	54
Grundskolan	42	45	50	49
Polisen	52	60	48	52
Domstolarna	46	47	46	41
Sjukvården	66	65	59	61
Försvaret	30	28	30	29
Bankerna	31	39	37	40
De fackliga organisationerna	20	21	21	24
Dagspressen	28	30	31	33
Radio och TV	50	52	53	50
Storföretagen	27	21	26	22
Svenska Kyrkan	26	33	28	28
Kungahuset	49	55	45	41
Riksdagen	29	28	32	29
Regeringen	30	27	32	28
Kommunstyrelserna	18	20	18	20
De politiska partierna	13	14	17	12
Utbildningssystemet	49	50	56	52
Rättsväsendet	49	54	47	47
Nyhetsmedier	39	41	42	42
Det politiska systemet	23	22	25	22
<i>Antal svar</i>	11 816	12 261	449	445

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 13 Förtroende i förhållande till eget ursprung och kön 1996-2004 (procent)

	Helsvensk		Nordisk		Europé		Från land utanför Europa	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Sjukvården	67	66	62	59	57	52	52	57
Universitet/högskolor	55	53	58	48	65	64	70	63
Radio och TV	50	52	55	53	51	53	48	50
Polisen	52	61	53	54	47	51	38	47
Kungahuset	49	55	40	43	51	47	38	45
Domstolarna	47	48	46	38	41	38	41	45
Grundskolan	41	45	48	37	47	47	56	55
Bankerna	31	39	31	34	39	48	40	48
Dagspressen	28	30	29	30	33	32	32	29
Försvaret	30	28	22	24	34	32	37	36
Svenska Kyrkan	27	34	23	31	25	26	27	28
Riksdagen	29	28	30	26	36	31	40	32
Regeringen	30	27	24	25	36	33	39	33
Storföretagen	27	21	20	17	31	23	23	26
Kommunstyrelserna	18	20	19	22	22	23	24	27
De fackliga organisationerna	20	21	22	23	21	21	29	25
De politiska partierna	13	14	13	10	17	14	18	13
Utbildningssystemet	48	49	53	42	56	56	63	59
Rättsväsendet	50	55	50	46	44	45	40	46
Nyhetsmedier	30	41	42	42	42	43	40	40
Det politiska systemet	23	22	22	21	28	25	30	26
Antal svar	11 007	11 316	247	391	327	353	256	217

Källa. Riks-SOM 1996-2004

Tabell 14 Förtroende bland andra generationens invandrare fördelat på kön 1996-2004 (procent)

	2:a generationen Nordisk		2:a generationen Europé		2:a generationen från land utanför Europa	
	<u>Män</u>	<u>Kvinnor</u>	<u>Män</u>	<u>Kvinnor</u>	<u>Män</u>	<u>Kvinnor</u>
	Sjukvården	64	62	57	60	67
Universitet/högskolor	58	58	60	62	64	66
Radio och TV	51	51	46	49	50	53
Polisen	51	59	45	58	45	34
Kungahuset	41	52	45	46	32	34
Domstolarna	39	46	45	53	34	39
Grundskolan	46	46	41	44	43	43
Bankerna	27	33	27	35	35	46
Dagspressen	26	27	26	32	25	33
Försvaret	29	29	27	28	35	26
Svenska Kyrkan	22	28	22	27	30	22
Riksdagen	26	27	21	27	30	22
Regeringen	25	26	24	26	32	25
Storföretagen	27	20	31	27	31	20
Kommunstyrelserna	14	17	17	17	18	19
De fackliga organisationerna	19	27	18	18	27	24
De politiska partierna	12	12	12	14	13	16
Utbildningssystemet	52	52	51	53	54	55
Rättsväsendet	45	53	45	56	40	37
Nyhetsmedier	39	39	36	41	38	43
Det politiska systemet	19	21	19	21	23	21
Antal svar	397	431	308	319	114	122

Sändlista skriftlig intervju, forskare

Abiri, Elisabeth, Freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet
Ajagán-Lester, Luis, Institutionen för UKL, Lärarhögskolan, Stockholm
Andersson, Roger, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet
Arai, Mahmood, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet
Augustsson, Gunnar, Sociologiska institutionen, Mitthögskolan
Azar, Michael, Institution för idéhistoria och vetenskapsteori, Göteborgs universitet
Behtoi, Alireza, Arbetslivsinstitutet, Norrköping
Boreus, Kristina, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
Bredström, Anna, Tema etnicitet, Linköping universitet
Brnic, Anita, Enheten för mångkulturell utveckling, Göteborgs stad
Brune, Ylva, Institution för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
Bunar, Nihad, Storstadssatsningen, Södertörns högskola
Calleman, Catharina, Juridiska institutionen, Umeå Universitet
Carlson, Marie, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet
Dahlstedt, Magnus, Tema etnicitet, Linköpings universitet
de los Reyes, Paulina, Institutionen för ekonomisk historia, Uppsala universitet
DeMarinis, Valerie, Teologiska institutionen, Uppsala universitet
Diesen, Christian, Juridiska institutionen, Stockholms universitet
Ericsson, Urban, Institutionen för kulturanthropologi och etnologi, Uppsala Universitet
Eriksson-Baaz, Maria, Freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet

Estrada, Felipe, Kriminologiska institutionen Stockholm
Groglopo, Adrian, Centrum mot rasism
Hansen, Peo, Tema Etnicitet, Linköpings universitet
Helgesson, Stefan, Litteraturvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
Hertzberg, Fredrik, Arbetslivsinstitutet, Stockholm
Hjerm, Mikael, sociologiska institutionen, Umeå Universitet
Hydén, Sophie, Tema Etnicitet, Linköpings universitet
Håkansson, Batja, Transkulturellt Centrum, St Görans sjukhus
Höglund, Sten, Sociologiska institutionen, Umeå Universitet
Johnsson, Christina, Ålands fredsinstitut och Juridiska fakulteten, Uppsala universitet
Jonsson, Stefan
Kamali, Masoud, sociologiska institutionen, Uppsala Universitet
Knocke, Wuokko, Arbetslivsinstitutet
Löwander, Birgitta, Vetenskapsrådet och UNESCO
Manga, Edda, Institution för idéhistoria och vetenskapsteori, Göteborgs universitet
Mattsson, Katarina, Institutionen för genusvetenskap, Karlstads universitet
Mironidou, Kristina, Arbetslivsinstitutet Syd, Malmö
Molina, Irene, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet
Mulinari, Diana, Sociologiska Institutionen, Lunds universitet
Mulinari, Paula, Tema genus, Linköpings universitet
Mäkitalo, Åsa, IPD Enheten för lärande och undervisning, Göteborgs universitet
Neergard, Anders, Arbetslivsinstitutet, Norrköping
Olsson, Erik, Tema Etnicitet, Linköpings universitet
Osman, Ali, Arbetslivsinstitutet, Norrköping
Parzcyk, Ing-Marie, Lärarhögskolan, Stockholms universitet
Peterson, Abby, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet
Popoola, Margareta, IMER, Malmö Högskola
Pripp, Oscar, Mångkulturellt centrum
Ristilampi, Per-Markku, IMER, Malmö Högskola
Runfors, Ann, Etnologiska institutionen, Stockholms universitet
Rähtzel, Norah, sociologiska institutionen, Umeå Universitet
Sarnecki, Jerzy, Institutionen för kriminologi, Stockholms universitet
Sawyer, Lena, Institution för socialt arbete, Mitthögskolan
Schierenbeck, Isabell, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet

Schierup, Carl-Ulrik, Linköpings universitet
Schröder, Lena, avdelningen för samhällsanalys, Integrationsverket
Sernhede, Ove, Institution för socialt arbete, Göteborgs universitet
Soininen, Maritta, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms
universitet
Teshahuney, Mekkonen, Geografi och turism, Karlstads universitet
Thörn, Håkan, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet
Wigerfelt, Anders, IMER, Malmö Högskola
Ålund, Aleksandra, Tema Etnicitet, Linköpings universitet

Deltagare forskarmöten

Dahlstedt, Magnus
de los Reyes, Paulina
Diesen, Christian
Groglopo, Adrian
Lundahl, Mikela
Mattsson, Katarina
Molina, Irene
Mulinari, Diana
Palme, Joakim
Parszyk, Ing-Marie
Rönblom, Malin
Sawyer, Lena
Ålund, Aleksandra

Deltagare i möte med organisationer i det civila samhället

Diakit  Arthur, Antidiskrimineringsbyrån i Lund

Ek, Amina, Centrum mot rasism

Forsberg, Mary-Helena, Riffi

Frenning, Anna, Rädda Barnen

Hellström, Mikael, Stiftelsen kunskapsforum

H ggqvist, Eva-Marie, Rädda Barnen

Larsson, Kristina, IPF Malmö

Larsson, Shadi, Centrum mot rasism

Linner, Pirkko, Stiftelsen kunskapsforum

Narti, Ana Maria, Stiftelsen kunskapsforum

Nunez, Bernardita, Terrafem

Rahimi, Babak, Tidningen Mana

Tidsaxel

Jämlikhet som en fråga om mänskliga rättigheter och lika rättigheter – viktiga juridiska verktyg

1948

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948 av FN:s generalförsamling.

Artikel 2

Envar är berättigad till alla de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

1950

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Antagen i Rom den 4 november 1950. Trädde i kraft den 3 september 1953

Artikel 14 – Förbud mot diskriminering

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

1951

Konvention (ILO nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Antagen i Genève den 29 juni 1951. Trädde i kraft den 23 maj 1953.

1954

Brown v Board of Education (*separate but equal* förklarad grundlagsstridig). Domen påverkade inte bara frågan om etnisk jämlikhet, utan lade grunden även för lika rättigheter och möjligheter med hänsyn till kön, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Bidrog även till den internationella utvecklingen.

1958

Konvention (ILO nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. Antagen 1958. Trädde i kraft den 15 juni 1960

Artikel 1

1. I denna konvention förstås med uttrycket ”diskriminering”

- a) varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd, att likställdhet med avseende å möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgöres eller beskäres.

1961

President John F. Kennedy utfärdar Executive order (ung. förordning) 10925 som är den första referens till ”affirmative action”. Den understryker att alla projekt som finansieras med federalt stöd ska ”take affirmative action” för att säkra att anställningspolitiken hos huvudmännen är fri från rasism.

1961–1962

Kanada. Ontario Human Rights Commission skapades 1961. Den skulle utöva tillsyn över Ontarios Human Rights Code (anti-diskrimineringslag) som trädde i kraft 1962. Lagen var Kanadas första mer omfattande reglering av diskriminering. Den reglerade diskriminering med hänsyn till arbetslivet, gods och tjänster, och medlemskap i yrkesorganisationer och fackföreningar.

1964

Medborgarrättslagen i USA (Civil Rights Act). Förbud mot bl.a. diskriminering i arbetslivet p.g.a. etnicitet, religion och kön.

1965

Internationell konvention mot alla former av rasdiskriminering (CERD-Convention on the elimination of all forms of racial discrimination). Antagen av FN 1965. Trädde i kraft den 4 januari 1969. (FN:s rasdiskrimineringskonvention)

1965

President Johnsons tal på Howard University som förklarar "affirmative action" i USA och varför det inte räcker med endast lagarna mot diskriminering för att komma åt årtal av rasdiskriminering:

You do not wipe away the scars of centuries by saying: 'now, you are free to go where you want, do as you desire, and choose the leaders you please.' You do not take a man who for years has been hobbled by chains, liberate him, bring him to the starting line of a race, saying, 'you are free to compete with all the others,' and still justly believe you have been completely fair . . . This is the next and more profound stage of the battle for civil rights. We seek not just freedom but opportunity—not just legal equity but human ability—not just equality as a right and a theory, but equality as a fact and as a result.

1966

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Antagen av FN 1966, trädde i kraft 1976.

Artikel 26

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera envar ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

och

Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Antagen av FN 1966, trädde i kraft 1976.

DEL II, Artikel 2

2. Konventionsstaterna förpliktar sig att garantera, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna får utövas utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

1966

Race Relations Act (Storbritannien första lag mot rasdiskriminering)

1971

CERD ratificeras i Sverige och brottsbalken 16:9 införs (näringsidkares olaga diskriminering förbjuds – ras, etnicitet och religion)

1975

RÅDETS DIREKTIV av den 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män (75/117/EEG)

1975

Equal Opportunities Act. (Storbritanniens jämställdhetslag).

1976

Ny Race Relations Act (Storbritannien)

1976

RÅDETS DIREKTIV av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (76/207/EEG)

1977

Kanadas Human Rights Act träder i kraft. Denna omfattande lag mot diskriminering omfattar olika delar av samhällslivet och förbjuder diskriminering med hänsyn till bla. kön, etnicitet och religion. Grundtanken är att diskriminering är ett brott mot grundläggande mänskliga rättigheter. Denna lag gäller inom ramen för den federala regeringens jurisdiktion. En Human Rights Kommission skapas för att utöva tillsyn.

1979

CEDAW. Konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor, Antagen genom Generalförsamlingens resolution 34/180 den 18 december 1979, ratificerades av Sverige 1980

1980

Jämställdhetslagen träder i kraft (Omfattar arbetslivet. Jämställdhetsombudsman bildas. Skadestånd). Lagförslaget utarbetades efter studier av vissa utländska lagmodeller, särskilt USA och Storbritannien (SOU 1978:38). CEDAW ratificeras av Sverige.

1986

Lag mot etnisk diskriminering (DO bildas utan några maktbefogenheter)

1986

Kanada. Den federala Employment Equity Act träder i kraft. Gäller alla federalt reglerade anställda. Employment equity kräver att arbetsgivare ska identifiera och eliminera onödiga hinder som begränsar vissa gruppers möjligheter till anställning. De grupper som historiskt har diskriminerats är bland annat kvinnor, personer med funktionshinder och s.k. synliga minoriteter (visible minorities).

1987

Brottsbalken 16:9 (olaga diskriminering - homosexualitet)

1992

Ny jämställdhetslag (SFS 1991:433) träder i kraft som inkluderar krav på jämställdhetsplaner (arbetsgivare med 10 eller flera anställda) och förbud mot indirekt diskriminering – innebar vissa förstärkningar och även en anpassning till EG-rätten.

1994

Lag mot etnisk diskriminering (möjliggör skadeståndstalan mot arbetsgivare som diskriminerar men ställer en högre bevisbörda jämfört med könsdiskriminering)

1997

Artikel 13 i Amsterdamfördraget vidgade EU:s befogenheter angående likabehandling.

Utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

1999

Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet
Lag (1999:131) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Jämförbar med Europas mer moderna lagar som Storbritanniens och Nederländernas. Inkluderar vissa förbättringar även jämfört med jämställdhetslagen som en skiftad bevisbörd och individualiserad skadestånd, men ger inte möjlighet till positiv särbehandling och saknar ett krav på mångfaldsplaner.

Lagen mot diskriminering i arbetslivet pga funktionshinder.
Lagen mot diskriminering i arbetslivet pga sexuell läggning.
Till sin konstruktion liknade alla tre lagar varandra.

2000

Förbättringar i jämställdhetslagen – främst för att komma i kapp med de nya lagarna från 1999. Dessutom ställdes kravet på lönekartläggning.

2000

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (för arbetslivet samt andra delar av samhällslivet)

Artikel 1. Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna.

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet

Artikel 1. Syftet med detta direktiv är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.

2001

Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan (alla grunder, kön, etnicitet, religion, funktionshinder och sexuell läggning)

2002

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor.

Utredning över en sammanhållen lag och tillsyn tillsätts (dir. 2002:11).

2003

Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Skadestånds-sanktionerad civilrättslig förbud mot diskriminering på grund av etnicitet, religion funktionshinder och sexuell läggning med hänsyn till bla gods, tjänster och bostäder. Dessutom trädde ändringar i kraft i 1999 årslagar mot diskriminering. Den nya lagen och dessa ändringar var till viss del ett resultat av EG:s antidiskrimineringsdirektiv.

2005

Sverige förbjuder även könsdiskriminering genom en ändring i Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Träder i kraft 1 juli 2005. Därmed blir skyddet mot könsdiskriminering utanför arbetslivet och högskolan lika starkt som skyddet mot diskriminering pga etnicitet, funktionshinder och sexuell läggning.

Omslagsbild

Omslagsbilden är ett sätt att illustrera utredarens syn på strukturell diskriminering. Bilden är ett resultat av ett samarbete mellan Robert Nyberg och Paul Lappalainen.



Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknýtningssärenden. UD.
15. Familjeäterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20] Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Det blågula glashuset.

– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]

Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig
forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav.
[37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem
för högskolans grundutbildning. [48]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna
och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en ut-
värdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygds-
utveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-
hanteringen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds-
och foderkontroll – för en högre och
jämnare kvalitet. [52]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och
samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivs-
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]

Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och
terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En
fusion mellan Arbetslivstjänster och
Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad
i förändring, internationell utblick. [50]