

Integrationens svarta bok

Agenda för jämlikhet och social sammanhållning

*Slutbetänkande av Utredningen om makt,
integration och strukturell diskriminering*

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:79

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22625-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jens Orback

Regeringen bemyndigade den 22 april 2004 statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och dess konsekvenser för makt och inflytande (Dir. 2004:54).

Med stöd av bemyndigandet förordnades 22 april 2004 professor Masoud Kamali som särskild utredare. Den 1 juni 2004 anställdes som sekreterare teol. dr Hans Ingvar Roth. Den 9 oktober 2004 entledigades Hans-Ingvar Rooth. Den 1 oktober 2004 anställdes som sekreterare fil. mag. Adrián Groglopo. Den 18 oktober 2004 anställdes som sekreterare fil. lic. Göran Brodin. Den 30 april 2005 entledigades Göran Brodin. Den 1 december 2005 anställdes som sekreterare fil. mag. Marcus Lundgren. Den 1 april 2006 anställdes som sekreterare jur. kand. Simon Andersson.

Till experter i utredningen förordnades 1 februari 2005 Andreas Egeryd, departementssekreterare vid Justitiedepartementet, Åsa Finnström, kansliråd vid Utbildningsdepartementet, Örjan Härneskog, kansliråd vid Näringsdepartementet, Anna-Karin Lindblom, ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet, Göran Lindqvist kansliråd vid Justitiedepartementet, Jessica Lundahl, kansliråd vid Socialdepartementet, Catharina Wettergren, kansliråd vid Utbildningsdepartementet.

Den 3 oktober 2005 entledigades Andreas Egeryd på egen begäran. Den 3 oktober 2005 förordnades Jonas Raber, departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet. Den 3 november 2005 entledigades Åsa Finnström på egen begäran. Den 3 november 2005 förordnades Carl-Axel Gustavsson, departementssekreterare vid Utbildningsdepartementet. Den 20 februari entledigades Jonas Raber på egen begäran. Den 20 februari 2006 förordnades Niclas Hallgren, polisintendent vid Justitiedepartementet.

Regeringen beslutade den 24 maj 2006 om tilläggsdirektiv (Dir. 2006:67). Enligt detta direktiv förlängdes utredningstiden. Utredningen skall redovisa betänkandet senast den 1 augusti 2006.

Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering får härmed överlämna sitt betänkande.

Uppdraget är härmed avslutat.

Stockholm i augusti 2006

Masoud Kamali
Särskild utredare

Adrián Groglopo
Utredningssekreterare

Marcus Lundgren
Utredningssekreterare

Simon Andersson
Utredningssekreterare

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Utredningens uppdrag och arbete | 33 |
| 1.1 Utredningens tillkomst | 33 |
| 1.2 Uppdraget..... | 37 |
| 1.3 Utredningen | 38 |
| 1.4 Arbetets genomförande..... | 38 |
| 1.5 Betänkandets disposition..... | 39 |
| 2 Inledning | 41 |
| 2.1 Utredningens arbetssätt | 43 |
| 2.2 Begrepp..... | 45 |
| 2.3 Från integrationsidéerna till en agenda för jämlikhet och social sammanhållning | 49 |
| 2.4 Det koloniala arvet..... | 53 |
| 2.5 Ett europeiskt dilemma | 55 |
| 2.6 Integration, makt och diskriminering..... | 57 |
| 2.7 Integrationstänkandet och integrationspolitiken | 59 |
| 2.8 Det kulturella åtskiljandet | 60 |
| 2.9 Från invandrapolitik till integrationspolitik | 62 |
| 2.10 Rasism och integration | 65 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.11 | Självsegregering som en reaktion på diskriminering..... | 71 |
| 2.12 | Integration, makt, diskriminering och rasism | 74 |
| 2.13 | Behovet av en ny politik för social sammanhållning..... | 77 |
| | Referenser | 80 |
| 3 | Sammanfattande slutsatser av utredningens rapporter | 89 |
| 3.1 | Erfarenheter i marginalen | 89 |
| 3.2 | Strukturell diskriminering och makt i politiken..... | 113 |
| 3.3 | Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen | 133 |
| 3.4 | Utbildning | 150 |
| 3.5 | Arbetslivet | 169 |
| 3.6 | Välfärd, (o)jämlighet och den strukturella diskrimineringen..... | 194 |
| 3.7 | Rättsväsendet..... | 211 |
| 3.8 | Hälsa och hälsovård | 226 |
| 4 | Slutsatser | 243 |
| 5 | Utredningens förslag och rekommendationer | 253 |
| 5.1 | En ny politik | 253 |
| 5.2 | Nedläggning och omorganisering av befintlig integrationsverksamhet..... | 256 |
| 5.2.1 | Nedläggning av Integrationsverket..... | 256 |
| 5.2.2 | Nedläggning av Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet..... | 261 |
| 5.3 | Behov av institutionella förutsättningar för en ny politik för lika möjligheter, likvärdiga utfall och social sammanhållning..... | 266 |
| 5.3.1 | Ny myndighet för främjande av lika möjligheter och likvärdiga utfall..... | 266 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.3.2 | Forskningsstiftelse med fokus på strukturell/institutionell diskriminering..... | 275 |
| 5.3.3 | Medborgarråd..... | 284 |
| 5.4 | Arbete..... | 292 |
| 5.4.1 | Förtur till offentliga arbeten..... | 292 |
| 5.4.2 | Rekryteringsmål för statliga myndigheter..... | 307 |
| 5.4.3 | Rätt till tillsvidareanställning..... | 310 |
| 5.4.4 | Skärpning av lag om allmän platsanmälan..... | 314 |
| 5.4.5 | Obligatoriska kravprofiler vid rekrytering..... | 318 |
| 5.4.6 | Facklig insyn vid rekrytering..... | 320 |
| 5.5 | Ändringar i diskrimineringslagstiftningen..... | 322 |
| 5.5.1 | Kriminalisering av instruktion att diskriminera..... | 322 |
| 5.5.2 | Diskrimineringsförbud vid medlemskap i organisationer..... | 327 |
| 5.5.3 | Privatpersoner ska kunna stämmas för diskriminering..... | 329 |
| 5.6 | Rättsväsendet..... | 331 |
| 5.6.1 | Vidareutbildning för rättsväsendet..... | 331 |
| 5.6.2 | Inskränkning av patrullerande polisers utrymme för godtyckliga ingripanden..... | 333 |
| 5.7 | Utbildningsväsendet..... | 335 |
| 5.7.1 | Programstöd..... | 335 |
| 5.7.2 | Tillåt aktiva åtgärder mot negativ särbehandling i högskolan..... | 337 |
| 5.7.3 | Motivering av överklagandenämndens beslut..... | 339 |
| 5.7.4 | Utbildning för ”grindvakter”..... | 340 |
| 5.7.5 | Revidering av värdegrunden..... | 342 |
| 5.7.6 | Diskrimineringskontaktperson i varje skola..... | 343 |
| 5.8 | Krav på ideella organisationer..... | 345 |
| 5.8.1 | Stödet till Centrum mot rasism villkoras..... | 345 |
| 5.8.2 | Antidiskrimineringsvillkor i statliga bidrag till ideella organisationer..... | 345 |
| 5.9 | Krav på kommuner..... | 349 |
| 5.9.1 | Förslag om kommuners skyldighet för integrationsprojekt riktade till icke- marginaliserade och icke-stigmatiserade förorter..... | 349 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.10 | Hälsa- och sjukvård för irreguljära immigranter..... | 351 |
| 5.10.1 | Bättre villkor i hälsa- och sjukvård för irreguljära immigranter | 351 |
| 6 | Kostnads- och konsekvensanalys | 353 |
| 6.1 | Ekonomiska konsekvenser | 353 |
| 6.1.1 | Ny politik | 354 |
| 6.1.2 | Ny myndighet för lika möjligheter och likvärdiga utfall samt introduktionsmyndighet..... | 354 |
| 6.1.3 | Forskningsstiftelse och programstöd | 354 |
| 6.1.4 | Medborgarråd | 356 |
| 6.1.5 | Förtur till offentliga arbeten | 357 |
| 6.1.6 | Skärpning av lag om allmän platsanmälan och obligatoriska kravprofiler vid rekrytering | 358 |
| 6.1.7 | Ändringar i diskrimineringslagstiftningen | 358 |
| 6.1.8 | Utbildning | 359 |
| 6.1.9 | Åtgärder för rättsväsendet..... | 360 |
| 6.1.10 | Diskrimineringskontaktpersoner i skolan..... | 360 |
| 6.1.11 | Kommuners skyldighet för integrationsprojekt | 360 |
| 6.1.12 | Hälsa- och sjukvård för irreguljära immigranter | 360 |
| 6.2 | Andra konsekvenser..... | 361 |
| 6.2.1 | Konsekvenser för det kommunala självstyret | 361 |
| 6.2.2 | Konsekvenser för brottsligheten..... | 361 |
| 6.2.3 | Konsekvenser för jämställdheten..... | 361 |
| 6.2.4 | Konsekvenser för integrationspolitiken | 362 |
| 6.2.5 | Konsekvenser för den personliga integriteten | 362 |
| 6.2.6 | Konsekvenser för små företag..... | 362 |
| | Referenser | 362 |
| | Bilagor | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv | 363 |
| Bilaga 2 | Referensgrupp forskare..... | 371 |
| Bilaga 3 | Dialoggruppen | 373 |

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering tillsattes av regeringen den 22 april 2004. I uppdraget ingick att identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och analysera mekanismerna bakom den och dess konsekvenser för makt och inflytande samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen. I uppdraget ingick också att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.

Inledning

Utredningens arbete har haft sin utgångspunkt i direktivets definition av strukturell diskriminering, nämligen: regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för att i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt (dir 2004:54). Utredningens fokus har således varit på att belysa hur den strukturella diskrimineringen ser ut inom olika samhällsområden samt på de omständigheter som gör denna diskriminering möjlig.

Integrationspolitiken har kommit till en återvändsgränd eftersom den endast kan förverkligas genom att ständigt återskapa uppdelningen mellan "vi" och "dem". "Vi" "svenskar" som är integrerade, och "de" "invandrarna" som ska integreras i "vårt" samhälle och därför behöver integrationspolitik. Denna utrednings tillkomst ska ses i ljuset av kritiska röster inom forskarvärlden och i den

offentliga debatten, som utmanat integrationstänkandet med krav på att skifta fokus från svårigheterna att ”integrera” ”de andra”, till diskriminerande strukturella och institutionella sammanhang i det svenska samhället.

Utredningens arbetssätt

En röd tråd i utredningens arbete har varit att vända på den diskriminerande ordningens diskursiva makt och att skapa utrymme för en kritisk granskning av eliternas tolkningsföreträdare i diskrimineringsfrågor. Detta innebär i första hand ett arbetssätt där människors kunskaper och egna erfarenheter av diskriminering står i fokus. Som ett led i detta arbete inbjöd utredningen till fyra hearings i Göteborg, Malmö och Stockholm.

För att kunna presentera ett underlag som empiriskt och teoretiskt kan adressera såväl förekomsten av diskrimineringen som dess olika manifestationer och effekter i olika sammanhang har utredningen haft förmånen att samarbeta med ca 100 forskare från en mängd olika discipliner och akademiska miljöer.

Från integrationsidéerna till en agenda för jämlikhet och social sammanhållning.

Integrationsidéerna har sitt ursprung i industrialismens genomslag och de samhällskonflikter detta skapade. Dessa förändringar gav upphov till frågeställningar inom samhällsvetenskaperna hur det var möjligt att hålla ihop ett sådant samhälle i ständig förändring och där klyftorna mellan olika grupper ökade. En av de dominerande tankegångarna i det europeiska politiska och intellektuella sfärerna kretsade kring skapandet av ett samhälle där motsättningar mellan olika grupper skulle minskas med fredliga medel. En grupp samhällsvetare hävdade att någon form av ”mjuk kapitalism” eller vad som kom att betecknas välfärdsstat skulle kunna skapa ett integrerat samhälle. Den franske sociologen Durkheim var den främste förespråkaren av detta synsätt. Grundargumenten var att om samhället lämnas i händerna på en oreglerad marknad kommer konflikterna att skapa disintegration och anomi. Alla mänskliga samhällens existens har varit och är beroende av någon form av social solidaritet som samvarierar med en gemensam förståelse av

världen vilken Durkheim kallar för ett "kollektivt medvetande" som delas av alla samhällsmedlemmar. Föreställningen om existensen av ett "kollektivt medvetande" som har varit vägledande för andra teoretiska diskussioner om integration är dock problematisk och illa anpassad till den europeiska historien och samhällsorganiseringen. Korståg, kolonialism och slaveri utgjorde grogrunden för en strukturell och institutionell andrafiering som än i dag genomsyrar många europeiska och "utvidgade europeiska" länders samhällen.

Ett europeiskt dilemma

Rasism och diskriminering har varit en integrerad del av den europeiska modernitetens historia. En kort sammanfattning av relevant forskning om diskrimineringen i Europa visar den utbredda rasismen och diskrimineringen mot "de andra", nämligen de icke-europeiska grupper och "etniska minoriteter" som lever här. Sverige är inget undantag

Det finns ett dilemma i det svenska och även i det europeiska integrationstänkandet och integrationspolitiken. De officiella deklARATIONERNA om allas lika värde, ett samhälle för alla och likabehandlingsprincipen, motverkas ständigt av den strukturell/institutionella diskrimineringen som på vardaglig basis fördelar människor i väsensskilda kategorier och tilldelar dem olika värden, bryter mot likabehandlingsprincipen genom att diskriminera vissa grupper och undergräver därmed social sammanhållning och existensen av ett integrerat samhälle.

Integrationstänkandet och integrationspolitiken

1975 antog riksdagen "invandrapolitiken". Ett problem med invandrapolitiken var att den delade människor bosatta i Sverige i två olika läger, en grupp som kallades "invandrarna" och en annan grupp som benämndes "svenskar". Svenskarna föreställdes vara integrerade och inte behöva någon integrationspolitik medan "invandrarna" däremot betraktades som en grupp som inte är integrerad och måste bli det genom insatser från "svenskar". Ett annat problem var begränsningen av jämlikhetsprincipen till att enbart gälla lika rättigheter. På så sätt ignorerade man frågor om *lika möj-*

ligheter och likvärdigt utfall i relation till meriter och arbetsinsats. Samhällets strukturella och institutionella sammanhang och roll för integration belystes endast undantagsvis. Det förekom inte något tal om diskriminering av personer med invandrarbakgrund på grund av deras hudfärg, födelseland och religion.

Det kulturella åtskiljandet

Det kulturella inslag som kom att genomsyra både integrationstänkandet och integrationspolitiken började ta form redan i början av 1970-talet. Den dominerande föreställningen var att "invandrarna" kommer från kulturer som på ett väsentligt sätt skiljer sig från den svenska kulturen. Att de skulle bevara sin "särart" och inte bli som "oss" skulle underlätta ett återvändande till "hemlandet". En bakgrund till detta är att den invandrade befolkningen i Sverige i första hand bestod av arbetskraftsinvandrare som förväntades återvända till sina hemländer inom en snar framtid. En rad satsningar gjordes för att "bevara invandrarkulturer" och vad som kom att benämnas som "invandrarnas kulturella särart". Det kulturella *särartstänkandet* kom farligt nära det biologiska särartstänkandet som var dominerande i många europeiska kolonialländer inklusive Sverige. Kulturen kom att bli ett redskap för beskrivningen samt förklaringen av skillnaderna. Även socioekonomiska ojämlikheter förklarades av inneboende och essentiella kulturella skillnader. Att tillhöra "andra kulturer" blev likställt med att ha "underskott" som måste åtgärdas innan en individ kunde bli integrerad. Detta tankesätt kom att dominera integrationstänkandet och integrationsfältet, vilket är högst närvarande i dagens idéer om (kulturell) mångfald och ett mångkulturellt samhälle.

Från invandrarpolitik till integrationspolitik

Från början av 1990-talet i och med den tilltagande politiska rasismen på den svenska politiska scenen har "invandrarfrågan" och "invandrarnas integration" hamnat i fokus. Debatten om den misslyckade integrationen tvingade regeringen att 1993 tillsätta en ny kommitté för "översyn av invandrarpolitiken" under namnet "Invandrar- och flyktingkommittén" (IFK). Enligt direktivet (Dir. 1994:130) skulle kommittén "utvärdera nuvarande invandrapoli-

tik[en] och överväga målen för politiken”. En stor del av ledamöterna i IFK talade i många fall på samma sätt som den negativa och i många fall rasistiska offentliga debatten under senare delen av 1980- och början av 1990-talet. ”Invandrarnas” bidragsberoende gjordes till en viktig orsak till arbetslösheten hos personer med invandrarbakgrund. Det slogs fast att en del ”invandrare” blir bidragsberoende och ”vänjer sig” med bidrag. Kommittén i vilken representanter från alla politiska partier deltog slog fast att arbetslösheten bland ”invandrarna” beror på dem själva och brister hos dem. Man menade att det fanns ett behov av att ”ställa krav på invandrarna” och utöva ”kontroll” för att underlätta deras integration. Trots att kommittén relativt tidigt i slutbetänkandet slog fast att man inte bör ”göra invandrare till objekt genom att använda uttryck som ’integrera invandrare’ eller ’integrationen av invandrare’” (SOU 1996:55, s. 73), och att ”en ny politik måste sträva efter att bryta upp gränsen mellan ’vi’ och ’dom’ och mellan ’svenskar’ och ’invandrare’ (ibid. s. 311)”, förmådde inte kommittén att förverkliga dessa visioner och presenterade i stället en politik som paradoxalt nog förstärkte dessa gränser.

Behovet av en ny politik för social sammanhållning

Integrationstänkandet och integrationspolitiken har varit nationalstaternas svar på moderniseringens stratifiering och segregeringstendens. Socialpolitiken och socialförsäkringssystemet har varit de viktigaste instrumenten för att främja social sammanhållning i det moderna samhället. Integrationstänkandet och integrationspolitiken har dock inte tagit hänsyn till de historiska processer som har påverkat den moderna samhällsorganiseringen. Kolonialismen, slaveriet, rasismen och storskaliga krig har i allra högsta grad påverkat vår syn på ”oss” själva och på ”de andra”. ”Vi” har blivit en integrerad grupp i förhållande till ”dem” som på grund av sitt ”underskott” är icke-integrerade och i behov av integrationsinsatser.

Den generella välfärdspolitiken saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Säråtgärder i form av integrationspolitik har också visat sig ineffektiva och inte främjat social sammanhållning. Forskningen visar att både den generella välfärdspolitiken och den etniska integrationspolitiken har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras. Sverige behöver en ny politik vars

främsta mål måste vara att skapa *lika möjligheter och utfall* för alla oavsett etnicitet, kön, klasstillhörighet, sexuell läggning och andra andrafierande orsaker. Dessutom måste den nya politiken inkludera ett globalt perspektiv. Skapandet av ett integrerat samhälle eller social sammanhållning är oskiljbart från kampen mot den strukturella/institutionella diskrimineringen både på nationell och på internationell nivå.

Sammanfattande slutsatser av utredningens rapporter

Erfarenheter i marginalen

Utredningen har lagt stor vikt vid situationen i de marginaliserade och stigmatiserade bostadsområdena i Sverige. Syftet med rapporten *Sverige inifrån* (SOU 2005:69) är att ta människors erfarenheter på allvar och ta vara på den kunskap som dessa besitter om diskriminering. Människor från marginaliserade områden i Stockholm, Göteborg och Malmö bildade därför fokusgrupper som omtalade den diskriminerande praktik som de utsätts för. De teman som avhandlades var: politik, medier, boende, arbetsmarknad och arbetsliv, skola och utbildning, polis- och rättsväsende och slutligen välfärdstjänster. Deltagande kunde vittna om en omfattande diskriminering på dessa områden, påståenden som senare kunnat bekräftas genom utredningen många forskningsrapporter. Bland annat i rapporten *Den segregeringade integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder* (SOU 2006:73), som fokuserar på situationen i de marginaliserade och stigmatiserade områdena, och spänner över flera områden som integrationspolitik, mediebilder av stigmatiserade och rasifierade områden, både i Sverige, Frankrike och USA. Den visar på processer som urskiljer och sorterar ut människor från samhällets rätts- och trygghetssystem utifrån etniska och rasifierade principer.

Politik

Inom utredningen har flera politiska processer och organisationer studerats: partiets nominering av kandidater till kommunfullmäktige, valrörelser, kommunalpolitik, regionalpolitik, facklig verksamhet samt folkbildningsorganisationer och andra medborgerliga sammanslutningar. En metod har varit att i första hand vända

blicken mot hur processer och organisationer fungerar, studerade med forskarens blick. En annan har varit att lyfta fram perspektiven från dem som kan tänkas vara diskriminerade i de politiska sammanhangen. Exempelvis har människor i marginaliserade och stigmatiserade områden, oftast invandrade till Sverige, tillfrågats om hur de ser på svensk politik. Personer aktiva i organisationer bildade på etnisk grund, liksom fackligt aktiva invandrade personer, har också ombetts berätta om sina politiska erfarenheter.

I *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande* (SOU 2005:112) studerar forskarna det politiska deltagandet i ett perspektiv som är bredare än det gängse. Politik bedrivs inte bara inom de parlamentariska institutionerna, utan även i folkrörelser på gräsrotsnivå. Forskarna finner att en utestängning av personer med utländsk bakgrund går som en röd tråd genom alla dessa olika institutioner på samhällets olika nivåer. I *Partierna nominerar. Exkluderingsmekanismer – etnicitet och representation* (SOU 2006:53) studeras partiorganisationerna på gräsrotsnivå, med fokus på nomineringen till högre poster. Forskarna konstaterar en exkluderande praxis gentemot personer med utländsk bakgrund som inte sällan samexisterar med rasistiska föreställningar. Rapporten *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valkrörelser 1988–2002* (SOU 2006:52) behandlar samtliga riksdagspartiers retorik rörande personer med utländsk bakgrund, rasism och integration m.m. genom fem valrörelser. Ett återkommande drag i alla valrörelser är uppdelningen i ”svenskar” och ”invandrare”. Den senare gruppen framställs ofta som problematisk och underlägsen den förra. Det går dock att se skiljelinjer både mellan olika partier och mellan olika val.

Massmedier

Rapporten *Mediernas Vi och Dom* (SOU 2006:21) har fokus på diskriminerande processer i medierna, och synliggör hur texter och bilder framställer och skapar händelser som pekar ut den Andra. Medierna anger både direkt och indirekt hur en händelse ska förstås och i rapportens analys återkommer författarna till att identifikationen till nationen och det nationella såväl reflekteras som skapas i mediernas texter. Det vill säga att läsargemenskapen skapas med föreställningen om att Vi/nationen/svenskar är en homogen enhet. Genom media sprids dagligen bilden av ”invandraren” som

”den Andra”, och som problematisk, som en belastning, kriminell, bidragsberoende och hedersmördande. Detta gäller såväl dagstidningar som kvällspress och rör såväl ledarsidor som vanlig nyhetsrapportering, reportage, sport- eller krigsjournalistisk. Därtill visar en studie att medierna även reproducerar den *globala* rasismen genom att inkludera USA och Israel i ”vi-et” vid skildringar av dessa staters respektive krig mot, och ockupationer av, stater i mellanöstern. Rapporten innehåller även en studie som visar hur journalister med utländsk bakgrund utestängs från, och diskrimineras på, mediernas redaktioner.

Utbildning

Rapporten *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* (SOU 2006:40) syftar till att belysa och studera den strukturella och institutionella diskrimineringens mekanismer inom utbildningssystemet. Den moderna utbildningen har en viktig roll i skapandet av en *vi-känsla* och tillhörigheten till ”en nation” med ”en gemensam historia”, ”ett gemensamt språk”, ”en gemensam kultur”, och ibland till och med en ”gemensam religion”. Forskningsresultaten visar på en omfattande diskriminering vad gäller såväl lärares som syokonsulenters ageranden som rasistiska läromedel. Studien visar också på diskriminerande praxis vid tjänsteställning på universitetet och i Överklagandenämnden för högskolans hantering av överklaganden där den klagande har diskriminerats. Rapporten visar hur tystnaden kring frågor om rasism och ojämlika maktrelationer i utbildningssystemet måste brytas och fokus måste flyttas från elevernas föreställda ”underskott” till diskriminerande föreställningar och praxis i utbildningssystemet och dess institutioner.

Arbetsmarknad och arbetsliv

Utredningen har utgivit rapporterna *Arbetslivets (o)synliga murar* (SOU 2006:59) samt *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund* (SOU 2006:60). Rapporterna visar att diskriminering förekommer inom alla sektorer i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Dessa resultat går mot föreställningen om att rasism och diskriminering

är kopplade till illvilliga människors maktutövning. De visar i stället att det är genom vardagliga handlingar, utförda av vanliga människor, som diskriminering, exkludering och underordning skapas och vidmakthålls. Internaliserade uppfattningar om "den andra" som annorlunda och bärare av essentiella egenskaper är en viktig beståndsdel i hur arbetet organiseras, och markerar därmed både individernas position i arbetslivet och hans eller hennes möjligheter på arbetsmarknaden. Ojämlika anställningsvillkor, rasism på arbetsplatsen, utestängning från arbetslivet, inlåsning i lågkvalificerade och dåligt betalda arbeten, föreställningar om bristande kompetens, osynliggörande, stigmatisering och nedvärdering är alla komponenter i en etnisk (rang)ordning som möjliggör diskriminering, underordning och exkludering.

Diskriminering är således inget undantag i arbetslivssammanhang utan en grundläggande princip för hur arbetet ska organiseras, fördelas och belönas. I en situation där krav på anpassning, flexibilitet och lojalitet styr rekrytering och karriärvägar är de anställdas etniska och könsmissiga egenskaper viktiga utsorteringskriterier. Hudfärg, efternamn och klädval är avgörande i rekryteringssituationer, men de är även viktiga när det gäller vilka arbetsuppgifter man blir tilldelad och var på arbetsplatserna man förväntas vara.

Välfärd

Historiskt sett har den svenska välfärdsmodellen varit ett viktigt instrument för att uppnå både hög ekonomisk tillväxt och social och ekonomisk jämlikhet. Genom kombination av generella rättigheter och behovsprövat stöd har välfärdspolitiken varit en förutsättning för individernas möjligheter att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor och utgjort ett skyddsnet i krissituationer. Att välfärd definieras som en generell rättighet har varit viktigt för den sociala sammanhållningen men också för att undvika stigmatiseringen av grupper och individer i behov av samhällets skydd och stöd. Utredningens rapport Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet (SOU 2006:37) visar emellertid att bakom välfärdsmodellens universalism finns en selektiv tillämpning av välfärdspolitiken som resulterar i särbehandling och diskriminering av personer med invandrarbakgrund. Exempel ges på välfärdssystemets oförmåga att hantera strukturell ojämlikhet på etnisk basis samtidigt som rapporten visar på välfärdsinstitutioners makt att

skapa skillnad genom kategorisering, särbehandling och normativa uppfattningar om vad som är "svenskt". En genomgripande slutsats är att denna diskriminering förekommer på alla nivåer och att den inte bara påverkar människors materiella villkor utan även deras rätt att erkännas som en del i det svenska samhället och deras möjligheter att utöva ett fullvärdigt medborgarskap.

Rättsväsendet

Utredningen har utgivit rapporten *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv om diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet* (SOU 2006:30), men bidrag som rör rättsväsendet finns även i *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (SOU 2006:37) samt *Den segregering integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder* (SOU 2006:73). Forskningen inom ramen för utredningen visar att diskriminering av andrafierade personer förekommer i en rad områden inom rättsväsendet, från polisens ingripande till domstolarnas praxis. Rättsväsendet tycks ha en dubbel roll. Dels är det mer repressivt mot personer med utländsk bakgrund, dels är det också mindre skyddande. De som definieras som "de andra" diskrimineras alltså såväl när de är misstänkta som när de utsatts för brott. Medan företrädare för rättsväsendet erkänt att det kan finnas "enskilda rötägg" inom rättsväsendet som diskriminerar, visar forskningen att det blir direkt missvisande att tala om särskilt "fördomsfulla" enskilda individer som problemet, diskrimineringen måste ses ur ett *strukturellt* perspektiv. Ett sådant perspektiv vann kraft i Storbritannien i och med "The Stephen Lawrence Inquiry" 1999. Utredningen där drog slutsatsen att det existerar en institutionell rasism inom poliskåren. Med tanke på vad forskningen i Sverige visat är termen strukturell/institutionell diskriminering lämplig för att beskriva problemet inom det svenska rättsväsendet.

Hälso- och sjukvård

Beträffande hälsa och vård, ämnet för rapporten *Hälsa, vård och strukturell diskriminering* (SOU 2006:78), med utvecklande av strategier för att minska ojämlikheter i hälsotillståndet hos personer med invandrarbakgrund såväl som deras tillgång till hälso- och

sjukvård, krävs att vi förstår inte enbart hur dessa skillnader uppstår men även hur de personer som erhåller hälso- och sjukvård påverkas av dessa. Med andra ord, den svenska visionen om god hälsa och lika rätt för alla till hälso- och sjukvård, villkoras av den strukturella diskrimineringens konsekvenser på hälsan hos personer med utländsk bakgrund. Ett viktigt bidrag för att belysa denna fråga finns i en av de artiklarna i den antologi utredningen utgivit. De artiklar som framläggs i utredningens antologi (SOU 2006:78) belyser också olika sätt på vilka personer med invandrabakgrund diskrimineras inom den svenska sjukvården. En del av dessa är politiskt motiverade, till exempel irreguljära immigranternas svårigheter till hälso- och sjukvård på grund av deras avsaknad av laglig rätt att uppehålla sig i Sverige. Andra artiklar tar upp frågan om rekryteringens organisering, lagen som ett verktyg mot etnisk diskriminering, vård av omskurna kvinnor som bor i Sverige inklusive utbildning av sjukvårdspersonal och till sist vård av barn med uppgivenhetssymtom och den politisering som skett kring dessa. Rasismen och strukturell diskriminering är viktiga orsaker till ohälsa, sjukdom och död. Internationell forskning lyfter fram (o)jämlighet i både tillgång och kvalitet i vården för olika medborgargrupper. Det finns mycket få kritiska studier som identifierar (o)jämlig tillgång och diskriminerande behandling av andrafierade/rasifierade grupper och identifieras som "invandrare" generellt och "invandrarkvinnor" eller "invandarmän" mer specifikt erfar inom den svenska hälsovården. Utredningens antologi innehåller olika aspekter av kopplingen mellan diskriminering och hälsa/hälsovård. Meningen har inte varit att ge en fullständig bild av problemformuleringen, utan i stället väcka frågeställningar om hur institutionella praktiker drabbar personer med utländsk bakgrunds hälsa och välbefinnande. Detta arbete måste följas upp om frågeställningen i *Mål för folkhälsan*¹ – "Hur mår svenskarna idag?" – ska omfatta *alla* som bor i Sverige.

Övergripande slutsatser

Utredningens resultat visar att den strukturella/institutionella diskrimineringen är både en orsak och en konsekvens av maktojämlikheten i Sverige och att den skapas och permanentas genom den komplexa interaktionen mellan strukturella villkor, institutionella

¹ Faktablad, Socialdepartement nr 17, december 2002.

arrangemang och individuella handlingar. En förutsättning för diskriminering är uppfattningen om att människor är ”olika”, har olika värden och att denna olikhet motiverar särbehandling. Omvänt är diskriminering även en produkt av samhällsinstitutionernas oförmåga att hantera strukturell ojämlikhet. Utredningens olika rapporter identifierar dessa processer och analyserar mekanismer och omständigheter som gör diskrimineringen möjlig i olika samhällsarenor. Trots kontextuella olikheter och ett mångfasetterat empiriskt underlag finns det förbluffande likheter i hur diskrimineringen går till på dessa arenor.

Särskiljande

Särskiljande processer som utgör grunden för en etnisk utsortering kan se ut på olika sätt. Vissa forskare har fokuserat på den diskursiva konstruktionen av den andra som essentiellt annorlunda i förhållande till ett idealiserat ”vi”. Andra uppmärksammar de konkreta konsekvenserna av det etniska särskiljandet. Utseendet utgör en viktig särskiljande markör vilket aktualiserar rasismens betydelse i skillnadsskapande processer. Särskiljandet har också en rumslig dimension som tar sig uttryck i boendesegregering och arbetsmarknadssegmentering.

Underordning

Utredningens rapporter visar hur det etniska särskiljandet görs till grund för en hierarkisk uppdelning av befolkningen. Den som integrerar och de som ska integreras, de som vägleder och de som ska vägledas, de som lär ut och de som ska lära sig. Svenskhet framställs som ett mål för de som kommer utifrån Sverige men som en essentiell egenskap för de som anses besitta den av blodsband. Om särskiljande processer (se ovan stycke) skapar en essentiell *andra* är det underordningen som gör denna andra underlägsen. Underlaget till utredningen visar hur denna underordning markeras, legitimeras och naturaliserar. Invandrarskap associeras till en bristsituation både när det gäller kompetens, sociala färdigheter, kunskap om samhället och om arbetslivets villkor. Vidare markeras denna underordning genom ett ständigt ifrågasättande av rättigheter som är självklara för andra. Den skillnad som finns när det gäller for-

mella och reella rättigheter är kännetecknande för den strukturella diskrimineringen.

Politiker, myndigheter och tjänstemän skapar ett "integrationsfält", genom att använda sitt monopol över de materiella resurserna, där bara de som delar deras åsikter och ideologier får plats. Aktörerna på fältet måste acceptera fältets spelregler och inte ifrågasätta dess konstitution och beståndsdelar. Detta gör att de som bidrar med att reproducera fältet och dess maktordning belönas genom positiva sanktioner och de som inte gör det exkluderas genom negativa sanktioner.

En fråga om makt och kontroll

Makten över språket och över problemdefinitionen är viktiga redskap i diskrimineringsprocesser inte minst genom att monopolisera rollen som subjekt under det att "invandrarna" görs till föremål för undersökningar, definitioner och åtgärder. Objektivisering av den andra och berövandet av hans eller hennes möjligheter att agera som subjekt är ett av de viktigaste kännetecknen av de maktrelationer som finns bakom diskrimineringen.

Ett effektivt sätt att upprätthålla de privilegier som bygger på en hierarkisk ordning är att förneka att en sådan ordning existerar. I maktens verklighetsbeskrivning råder jämlikhet och meritokrati, diskrimineringen är en anomali och den etniska ojämlikheten ett övergående problem. Osynliggörande, nedtystanden och förringande identifieras av utredningens rapporter som viktiga komponenter i en förnekandets strategi som syftar till att bevara en privilegierad position.

Diskrimineringen opererar intersektionellt

Utredningens resultat visar också att diskrimineringens komplexitet och dess legitimering, genom den systematiska konstruktionen av människor, platser och relationer som "olika", inte kan förstås enbart utifrån etniska skiljelinjer eller rasismens logik. Den forskning som presenterats visar att rasistiska stereotyper i arbetslivet även är bekönade och tar sig skilda uttryck beroende på klassbakgrund och ålder.

Genom att använda ett intersektionellt perspektiv bidrar forskningsresultat i denna utredning att punktera föreställningar om ett harmoniskt majoritetssamhälle där varken klassmotsättningar, rasism, sexism eller homofobi existerar. På detta sätt öppnas det nya möjligheter att förstå hur makten utövas i Sverige.

Diskrimineringen väcker motstånd

Resultaten av denna utredning visar genom en rad exempel att den strukturella diskrimineringen lämnar djupa spår i människors liv. Somliga väljer att sätta ord på sina erfarenheter medan andra väljer att hålla tyst, att glömma och förtränga. Oavsett hur man hanterar diskrimineringen på ett personligt plan väcker diskrimineringen en mängd olika reaktioner mot det omgivande samhället och dess institutioner. För det första kan konstateras att förekomsten av diskrimineringen undergräver legitimiteten hos samhällsinstitutioner, lagar och reglerverk. För det andra är vetskapen om att vara undantagen samhällets skydd och rättsystem en faktor som kan bidra till att minska incitament att engagera sig i dessa institutioner. För det tredje bidrar den strukturella diskrimineringen till att göra sociala konflikter till etniskt baserade motsättningar. I detta sammanhang utgör erfarenheterna från kravallerna i Frankrike en viktig tankeställare.

Diskrimineringen väcker inte bara uppgivenhet utan också motstånd. Till detta räknas inte bara ifrågasättandet av samhällsinstitutioners legitimitet utan också kampen om problemdefinitionen och om hur den sociala verkligheten ska definieras och den diskriminerande ordningen förändras.

Mot en ny politik: hur kan diskrimineringen bekämpas?

Underlagen till denna utredning belyser en diskriminering som går bortom den juridiska definitionen och lagstiftningens räckvidd. Det visar på nödvändigheten av en vidare förståelse av diskrimineringens uttryckssätt, men även av åtgärder på institutionell nivå som motverkar förekomsten av rasism och diskriminering.

Den nuvarande integrationspolitiken och det nuvarande integrationsarbetet har visat sig ineffektivt för att motverka den strukturella/institutionella diskrimineringen och skapa förutsättningar för

jämlikhet och social sammanhållning. Den bygger på åtskiljande mellan människor och ett kulturellt "särartstänkande" där personer med invandrabakgrund kulturaliseras genom att föreställas tillhöra säregna kulturella system och reduceras till bärare av vissa kulturella egenskaper. Därmed reduceras integrationen att gälla främjande av "mångfald" som definieras i kulturella termer. Maktförhållandena i samhället neutraliseras och görs irrelevanta för social sammanhållning.

Den nuvarande integrationspolitiken har kontraproduktiva utgångspunkter och fel fokus. Utredningens rapporter och annan forskning visar att både den generella välfärdspolitiken och den etniska integrationspolitiken har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras. Integration gäller alla som bor i ett visst samhälle och utgör därför inte någon särpolitik. Därför måste den generella socialpolitiken, baserad på omfördelning av resurser för att minska de socioekonomiska klyftorna, få en tydligare ställning inom det politiska systemet. Ingen hållbar utveckling och social sammanhållning är möjlig utan en politik för att minska de socioekonomiska klyftorna och skapa ett rättvisare samhälle.

Faktum är dock att den nuvarande generella välfärdspolitiken saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Denna utrednings resultat kan förhoppningsvis bidra till att formulera en ny politisk agenda för jämlikhet och social sammanhållning.

Genomförandet av utredningens förslag

Den strukturella/institutionella diskrimineringen som drabbar många människor i deras vardag kan inte i huvudsak "informerar" eller "utbildas" bort. Den måste motverkas också med tvångsåtgärder. Det är en bitter sanning att inga privilegierade grupper frivilligt avstår från sina privilegier (Martin Luther King). Även om vi är fullt medvetna om de strukturella och institutionella hindren för genomförandet av dessa förslag, ser vi inget annat sätt att motverka den etablerade och seglivade strukturella/institutionella diskrimineringen som motverkar den sociala sammanhållningen och äventyrar vår välfärd och trygghet.

Åtgärdsförslag

En ny politik

Vi föreslår en ny politik som ska:

- a) minska ekonomiska ojämlikheter,
- b) bekämpa den strukturella/institutionella diskrimineringen på grund av etnisk och religiös bakgrund,
- c) skapa lika möjligheter och likvärdigt utfall för alla utifrån prestationer, samt
- d) ha ett globalt perspektiv.

Nedläggning och omorganisering av integrationsverksamhet

En ny politik förutsätter också att de myndigheter och organisationer som har skapats efter den gamla integrationspolitiken läggs ned. Integrationsverket ska läggas ned och med det, insatser för integration. Arbete för nyanländas etablering, dvs. introduktion och motverkande av strukturell/institutionell diskriminering delas mellan två nya myndigheter.

Nedläggning av Integrationsverket

Vi föreslår en nedläggning av Integrationsverket. All verksamhet som Integrationsverket bedriver som inte direkt handlar om nyanländas etablering ska avvecklas där vissa uppdrag omformuleras och övergår till den föreslagna nya myndigheten för lika möjligheter och likvärdigt utfall. Följaktligen bör en ny myndighet skapas, med namnet Introduktionsverket.

Vi föreslår att Integrationsverkets uppdrag och arbete med nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av integrationen i Sverige, samt uppdragen som gäller rasism/diskriminering, skall omformuleras till uppdrag för den föreslagna nya granskande myndigheten för lika möjligheter och likvärdigt utfall.

Vi föreslår en översyn av dagens arbete med introduktion för en förbättring och för att skapa nya former för arbetet.

Nedläggning av Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet

Vi föreslår att Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet läggs ned. I stället ska en ny enhet skapas som skall arbeta med uppgifter utifrån den föreslagna nya politiken.

Vi föreslår att regeringens uppdrag om s.k. hedersrelaterat våld omformuleras till att inte göra skillnad på "invandrades" och "svenskars" våld mot kvinnor och övergår till den kommande jämställdhetsmyndigheten.

Behov av institutionella förutsättningar för en ny politik för lika möjligheter, likvärdigt utfall och social sammanhållning

För att kunna realisera den föreslagna nya politiken måste nya institutionella förutsättningar skapas. Vi har identifierat fyra verksamheter som är i akut behov av bättre institutionella förutsättningar. Dessa är:

1. Granskning av offentlig verksamhet ur ett diskrimineringsperspektiv.
2. Kunskapsproduktion om strukturell/institutionell diskriminering.
3. Lokalt medborgarinflytande, framförallt i marginaliserade och stigmatiserade områden.
4. Rutiner för rekrytering på arbetsmarknaden.

Ny myndighet för främjande av lika möjligheter och likvärdigt utfall

Vi föreslår att en ny myndighet inrättas med följande uppgifter:

- a) Granska och utvärdera lokala och centrala myndigheters beslut och verksamhet ur ett diskrimineringsperspektiv samt bistå med rekommendationer till myndigheter och regering.
- b) Ansvara för en nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av strukturell/institutionell diskriminering/rasism.
- c) Sammanställa och utvärdera myndigheters insatser mot diskriminering. Ge en helhetsbild över vad som görs och inte görs mot diskriminering.

- d) Göra konsekvensanalyser som kan motverka diskrimineringens överföringseffekter av diskriminering mellan olika samhällsområden och institutioner.
- e) Fördela det stöd till NGO:er som i dag görs av Integrationsverket.

Forskningsstiftelse med fokus på strukturell/institutionell diskriminering

Vi föreslår att ett oberoende forskningsorgan i form av en självständig stiftelse inrättas med fokus på strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet samt samverkan med andra diskrimineringsgrunder.

Medborgarråd

Vi föreslår att icke partipolitiska medborgarråd upprättas i marginaliserade områden. Medborgarrådet ska ha inflytande i kommunala nämnder angående beslut som exklusivt rör medborgarrådets geografiska område. Dessutom ska samtliga statliga myndigheter ha en skyldighet att förhandla med medborgarrådet om medborgarrådet uttrycker en sådan önskan. Ett nationellt organ föreslås även bildas av medborgarråden, som ska bli ett reellt samrådsorgan till regeringen och myndigheter inom specifika sakområden samt för att utbyta erfarenheter medborgarråden emellan.

Arbete

Förtur till offentliga arbeten

Vi föreslår att personer med låg inkomst boende i marginaliserade områden ges förtur vid samtliga offentliga nyanställningar. Förturen innebär en skyldighet för offentliga arbetsgivare att vid nyanställning anställa en person med låg inkomst från ett marginaliserat område om någon sådan person finns bland de sökande. Ett krav för förtur är dock att den sökande uppfyller de formella meritkraven för anställningen samt att den sökande har högre, likvärdiga eller nästan likvärdiga meriter som någon annan sökande. Sanktionerna om någon arbetsgivare åsidosätter förtursrätten ska vara

desamma som vid brott mot den arbetsrättsliga diskrimineringslagstiftningen, dvs. ogiltighet och skadestånd. Vi föreslår att justitiedepartementet utformar en författning med detta innehåll.

Rekryteringsmål för statliga myndigheter

Vi föreslår att alla statliga myndigheter med fler än 10 anställda genom ett särskilt uppdrag med återrapporteringskrav i regleringsbrevet skall ges ett rekryteringsmål där andel anställda med utomeuropeisk bakgrund inom fem år minst skall avspegla befolkningen i organisationens alla led.

Arbetet med rekryteringsmål skall årligen återrapporteras till regeringen, förslagsvis i årsredovisningen.

Efter 5 år ska rekryteringsarbetet och det övriga arbetet mot diskriminering utvärderas av den föreslagna myndigheten för lika möjligheter och likvärdigt utfall.

Rätt till tillsvidareanställning

Vi föreslår att det införs en rätt till tillsvidareanställning för den som varit projektanställd under minst två perioder om sammanlagt 12 månader under en period som totalt understiger 3 år. Underlåtenhet leder till finansieringsskyldighet av eventuell arbetslöshet i 3 månader.

Vi föreslår också en utökad underrättelseskyldighet om anställningar till berörd arbetstagarorganisation.

Skärpning av lag om allmän platsanmälan

Vi föreslår att Lag (1976:157) om allmän platsanmälan ändras. AMS skall kunna utfärda vite vid brott mot lagen utan att allmänt åtal väcks. Vite skall vid första överträdelsen utfärdas om 10 000 kr. Vid andra överträdelsen 50 000:-. Vid därpå följande överträdelser skall vite om 100 000:- utfärdas.

Vi föreslår att tillsynen av den ändrade lagen skärps. AMS ges i uppdrag att aktivt eftersöka och beivra brott mot lagen.

Obligatoriska kravprofiler vid rekrytering

Vi föreslår en lag om att arbetsgivaren innan en anställning förklaras ledig måste fastställa en kravprofil för de formella kvalifikationer som önskas. AMS skall kunna utfärda vite vid brott mot lagen.

Facklig insyn vid rekrytering

Vi föreslår att det i lag införs en rättighet för facket att ha en representant utbildad i diskrimineringsfrågor med under hela anställningsprocessen.

Ändringar i diskrimineringslagstiftningen

Kriminalisering av instruktion att diskriminera

Vi föreslår att ett förbud mot instruktion att diskriminera införs i 16 kap 9 § Brottsbalken.

Diskrimineringsförbud vid medlemskap i organisationer

Vi föreslår att diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet förbjuds ifråga om medlemskap eller medverkan i organisationer.

Privatpersoner ska kunna stämmas för diskriminering

Vi föreslår att lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering ändras så att diskrimineringsförbudet även gäller för enskilda personer vid tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder.

Rättsväsendet

Vidareutbildning för rättsväsendet

Vi föreslår att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket respektive Kriminalvården får i uppdrag att igångsätta omfattande

vidareutbildning om strukturell diskriminering/institutionell rasism med fokus på hur denna yttrar sig i rättsväsendet.

Inskränkning av patrullerande polisers utrymme för godtyckliga ingripanden

Vi föreslår att en utredning tillsätts för att ge förslag på hur polisens diskriminerande agerande kan minskas. Utredningen ska undersöka möjligheten till att minska utrymmet för godtyckligt utövande av de maktbefogenheter polisen har. Utredningen ska avväga på vilket sätt polisens befogenheter kan inskränkas.

Utbildningsväsendet

Programstöd

Vi föreslår att ett programstöd för forskning om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet skapas för minst 5 forskare med docentkompetens (som kan handleda), 3 postdoktjänster och 5 doktorandtjänster i 6 år. Stödet ska utlysas för forskningsfältet strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och spridas på olika ämnesområden.

Tillåt positiv särbehandling i högskolan

Vi föreslår att positiv särbehandling på grund av etnicitet blir tillåten i högskolan.

Motivering av överklagandenämndens beslut

Vi föreslår att Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) blir skyldig att närmare motivera sina beslut i överklaganden rörande anställningar.

Utbildning för "grindvakter"

Obligatoriska inslag i högskoleutbildningar

Vi föreslår att krav på kunskap om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet skrivs in i examensförordningen för folkhögskolläroexamen, juris kandidatexamen, läkarexamen, lärarexamen, social omsorgsexamen, socio-nomexamen samt studie- och yrkesvägledarexamen.

Fortbildning

Vi föreslår att Utbildningsdepartementet ger Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att i samverkan med forskare, utarbeta ett förslag till en 10-poängs fortbildningskurs på högskolenivå om antirasistisk teori och praktiskt arbete.

Vi rekommenderar vidare att landsting och kommuner erbjuder fortbildning i antirasistisk teori och praktik till exempelvis läkare, lärare, socialarbetare/sekreterare samt studie- och yrkesvägledare.

Revidering av värdegrunden

Vi föreslår att talet om värdegrund stryks ur läroplanen och ersätts med ett tydligt antidiskrimineringsperspektiv.

Diskrimineringskontaktperson i varje skola

Vi föreslår att varje skola får en skyldighet att utse kontaktpersoner som ska arbeta med diskrimineringsfrågor. Dessa kontaktpersoner ska fungera som en länk mellan elever och deras föräldrar å ena sidan och skolpersonal å den andra, samt i förekommande fall ha kontakt med DO.

Krav på ideella organisationer

Stödet till Centrum mot rasism villkoras

Vi föreslår att regeringen instruerar Integrationsverket att i kriterierna för stöd till Centrum mot rasism ställa krav på att anställda och styrelseledamöter inte ska ha partipolitiska uppdrag.

Antidiskrimineringsvillkor i statliga bidrag till ideella organisationer

Vi föreslår att det för statsbidrag till stora ideella organisationer ställs ett villkor att organisationen aktivt skall arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund.

Krav på kommuner

Förslag om kommuners skyldighet för integrationsprojekt riktade till icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade förorter

Vi föreslår att kommuner åläggs att genomföra integrationsprojekt riktade till icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade bostadsområden för att höja kunskapen om segregationens mekanismer och konsekvenser för hela samhället.

Hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

Bättre villkor i hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

Vi föreslår att irreguljära immigranter ges tillgång till subventionerad vård och mediciner i samma utsträckning och på samma villkor som asylsökande. Bl.a. innebär det att staten med ett schablonbelopp ersätter vårdinrättningar som behandlat irreguljära immigranter.

Vi föreslår också tydligare regler för sjukvårdspersonal att inte uppge irreguljära immigranternas närvaro vid vårdinrättningar.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens tillkomst

Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering tillsattes av regeringen den 22 april 2004 samtidigt som den Integrationspolitiska maktutredningen lades ner¹. Bakgrunden till beslutet var den gamla utredningens legitimitetsförlust som aktualiserades efter det att kritik mot utredningens perspektiv, fokus, arbetsätt och resultat blev offentlig. Kritiken kulminerade med att två medlemmar från utredningens expertgrupp, Paulina de los Reyes, docent i ekonomisk historia och Masoud Kamali, professor i socialt arbete, avsade sig sina uppdrag i brev till departementet och till utredaren Anders Westholm daterat den 31/03/03.²

Paulina de los Reyes och Masoud Kamali hade under en lång tid fört en diskussion med utredaren, docent Anders Westholm angående dessa problem. Den ensidiga fokusering på en kartläggning av olikheter, avsaknaden av ett könsperspektiv på integrationsfrågor och det oförklarliga förbiseende av den forskarkompetens som fanns inom fältet var några av de problem som togs upp. Synpunkter och förslag framfördes både i expertgruppsmöten och i enskilda möten med utredaren och utredningssekreteraren. Förslagen syftade för det första till att avhjälpa den snäva fokuseringen på "invandrarna" och på skillnader mellan "svenskar" och "invandrare" som präglade merparten av Westholms planerade projekt. I stället riktades uppmärksamheten mot de samhällsliga strukturer och processer som skapar olikhet och sätter upp villkoren för integra-

¹ Ett pressmeddelande från kulturdepartementet den 7 september 2002 informerar att regeringen beslutat låta "beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv". Uppdraget har anförtrotts enmansutredaren Anders Westholm, vid Uppsala universitets statsvetenskapliga institution. Av utredningsdirektiven framgår att utredaren bland annat skall "söka utveckla och pröva hypoteser om vad som påverkar invandrares och olika invandrargruppers makt och inflytande". Utredningens slutrapport skulle presenteras den 31 december 2003.

² En omarbetad version av detta brev publicerades i en debattartikel i DN den 6/04/03.

tionen. För det andra var förslagen avsedda att vidga de teoretiska och tematiska ramarna för analysen av integration och makt.

Under tiden Kamali och de los Reyes var medlemmar i Westholms expertgrupp hölls endast två expertgruppsmöten. Kamali deltog i det första och de los Reyes i båda. Kamali framförde dock ytterligare synpunkter i ett enskilt möte med Westholm och utredningssekreteraren Karin Borevi. Kamali hade ytterligare tre möten med Westholm och hans sekreterare och diskuterade de teoretiska och empiriska problem som Kamali ansåg fanns med utredningens sätt att utreda integration och makt. En av de väsentligaste synpunkterna och likaledes skillnader i synsätt handlade om frågan om strukturell och institutionell diskriminering.

Både de los Reyes & Kamali argumenterade för att forskningen om strukturell/institutionell diskriminering skulle ges större utrymme inom utredningen och efterlyste en principiell diskussion om hur den ojämlikhet som finns mellan olika grupper kan förklaras teoretiskt. De menade att det inte räckte med att kartlägga skillnader mellan grupper och att fastställa *att* det finns olikheter. En teoretisk diskussion var nödvändigt för att få en djupare insikt om *varför* den etniska ojämlikheten består och för att identifiera vilka insatser som kan behövas inom olika områden”. Olikhet, integration och makt är omtvistade begrepp med påtagliga politiska konnotationer. Att utredningen skulle ta avstamp i en grundlig analys av skilda teoretiska positioner inom fältet var inte bara ett vetenskapligt krav utan även en politisk nödvändighet.

Avhoppet från utredningen motiverade således av djupa meningsskiljaktigheter beträffande utredningens arbetsätt, problembeskrivning och val av forskningsfrågor. Men det fanns även invändningar av etisk karaktär. Det som formellt definierades som en statlig utredning visade sig i praktiken fungera som utredarens eget forskningsprojekt. Merparten av budgeten gick till att finansiera Westholm egen undersökning (som för övrigt inte har redovisats ännu) och bara en bråkdel avsattes för att redovisa annan forskning. Vid tidpunkten för avhoppet, mars 2003, hade Westholm fått till stånd en förlängning på ett år (beslut om förlängning togs i december 2001). Samtidigt hade utredningen endast hunnit publicera en rapport som dessutom producerats utanför utredningen. En annan invändning var den marginaliseringen av forskare med invandrarbakgrund som blev uppenbar när utredningens planerade rapporter blev kända. I ett forskningsfält där forskare med utländsk bakgrund är överrepresenterade hade ingen anför-

trotts redaktörskapet för någon av utredningens rapporter eller blivit erbjuden att stå som ensamförfattare för en monografi.

Kritiken till integrationsmaktutredningen lyfte fram en rad omständigheter och problem som sammantaget utgjorde ett skol-exempel på hur den institutionella diskrimineringen ser ut. Det handlade inte bara om att osynliggöra ett forskningsfält och marginalisera forskare utan även om att sätta igång en utredning under ledning av en forskare som saknar kunskap om forskningsläget. Varken kunskapsproduktionen eller den akademiska praktiken sker i en glaskupa bortom samhällets maktstrukturer eller ideologiska motsättningar. Icke desto mindre finns tydliga regler och krav för att säkerställa den akademiska verksamhetens kvalitet. Till dessa hör t.ex. kravet på saklighet och empirisk förankring. Därtill förväntas forskningen bygga på tidigare kunskap och utvecklas i dialog med vetenskapssamhället i övrigt. Tydliga premisser och ett transparent tillvägagångssätt är förutsättningar för en fruktbar dialog. Forskare kan förvisso tvista om teoretiska perspektiv, tolkningar och metoder och det finns många olika uppfattningar om vad som är god (och relevant) forskning. Men en god akademisk praxis förutsätter att frågor om vad som är relevanta forskningsuppgifter och vilka metoder som är lämpligast kan dryftas öppet och diskuteras i en pluralistisk anda. Detta är knappast fallet när kritiska synpunkter uppfattas som angrepp och den egna positionen som så upphöjd att den inte ger anledning att bemöta kritiken i sak (Westholm DN 15/04/2003).

Det var inte första gången och förmodligen inte heller den sista som en utredning, särskilt en maktutredning, väcker debatt och motstånd.³ I såväl direktivens utformning som valet av utredare inryms en kamp om tolkningsföreträde där konkurrerande kunskapssyner kan stå mot varandra inte bara när det gäller definitionen av problemet utan också beträffande vad som ska göras åt det. Makten över kunskapen och i synnerhet den auktoritativa kunskapen är och har alltid varit en politisk fråga. Det handlar ju om vilken bild av verkligheten som ska gälla och om vilka åtgärder som behövs för att uppnå politiska mål. I ett land som Sverige, den soci-

³ Ett näraliggande exempel är den debatt som väcktes när statsvetaren Olof Petterson utsågs till utredare för kvinnomaktutredningen. En utnämning som väckte stort motstånd bland genusvetare i landet och som sedermera togs tillbaka. Det finns debattörer som fortfarande försöker att göra gällande att kritiken handlade om Pettersons konstllhörighet. På detta sätt undviker dessa debattörer att befatta sig med ett betydligt viktigare spörsmål, nämligen utredarens kompetens i det sakområde som ska utredas och osynliggörandet av det faktiska kompetens inom fältet

ala ingenjörskonstens hemland, har expertväldet åtnjutit en stor legitimitet men detta gör inte den akademiska verksamheten mindre politisk. Tvärtom; forskarpositionen innebär en maktposition och just därför finns en demokratisk skyldighet att se till att den makten sprids.

Tillkomsten av utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering har väckt blandade och delvis oväntade reaktioner. Många välkomnade ett perspektivskifte och en tydlig fokus på förekomsten av diskriminering. Andra gladdes åt en problemdefinition som kullkastade stigmatiserande föreställningar om utlandsfödda och deras barn. Men det fanns också en opposition som såg kritiken som obefogad och fruktade ”en otillbörlig politisering av den forskning som utredningen bygger på”. Ett nytt och oroande drag i debatten var dock att personangrepp och beskyllningar dominerat över en sakdiskussion. Utnämningen av Masoud Kamali öppnade för allehanda påhopp, ifrågasättande och insinuationer. I mail-listor som cirkulerade vid landets universitet och högskolor utmanades forskarsamhället att välja sida i en konflikt som konstrueras utifrån dunkla nationalistiska förtecken.⁴ Oron för det svenska utredningsväsendets neutralitet och den akademiska forskningens självständighet är återkommande teman i dessa debattinlägg och upprepas även i brevet där expertgruppen för den nedlagda integrationsmaktutredningen uttrycker sin kritik mot det de kallar ”politisering av forskningen” (DN 040120).

Dessa reaktioner kan ses som en logisk följd av maktutövningen i samhället och inom den akademiska världen. Intressant är att de forskare som postulerar ”det svenska utredningsväsendets neutralitet” inte tidigare har reagerat på den ensidighet och brist på fokus som varit ett kännetecken för den integrationspolitiska maktutredningen. De har inte heller funnit någon anledning till oro i det faktum att en forskare som saknar kompetens i sakfrågorna anförtrots uppdraget att leda en statlig utredning. Även den svaga förankringen i forskningsfältet ignoreras. För försvararna av det svenska utredningsväsendets neutralitet är det inte dessa missförhållanden som utgör problemet utan de kritiska röster som påtalar dem.

⁴ I mail som inkommit till justitiedepartementet framställs problematiken som ett val mellan två forskare, där den ena utnämns till ”en av svensk statsvetenskaps starkast lysande stjärnor” och den andra utmålas som en representant för ”en kultur av mycket märkliga framgångsvägar inom det normalt så högtstående svenska utredningsväsendet”.

Mot den bakgrunden är uttalanden om diskriminering synnerligen intressanta. Att den gamla integrationsmaktutredningen skulle utgöra ett exempel på institutionell diskriminering avfärdas utan att diskuteras. Svensk och internationell forskning definierar den etniska diskrimineringen som ett system av privilegier och nackdelar baserade på föreställningar om ras, etnicitet och kultur som genomsyrar såväl institutioners som individernas handlingar. Men i egenskap av neutralitetens försvarare anser sig professorerna och experter stå över ett sådant system. Än mer, de tar sig rätten att avgöra om och när diskriminering förekommer och tycks även kunna gå i god för att vissa personer aldrig skulle kunna göra sig skyldiga till diskriminering.

Lärdomarna från den havererade integrationsmaktutredningen visar att den tid är förbi då en självutnämnd majoritet tar sig rätten att sätta upp villkoren för hur en föreställd minoritet ska "definieras", "tolereras" eller "åtgärdas". Arbetet mot etnisk diskriminering och rasism kan bara äga rum i ett öppet samtal som sätter jämlikhet och människovärdet i centrum och som involverar alla demokratiska krafter i samhället. Det har därför varit oerhört lärorikt och roligt för oss som jobbat i utredningen, att under dessa år samarbeta med närmare 100 forskare, praktiker och i dialog med andra engagerade samtalspartners. Det skulle inte ha varit möjligt att genomföra utredningen utan deras engagemang, stöd, kompetens och kunskap. Det stöd utredningen har fått och de attackerna den har utsatts för visar att det inte finns ett "vi" och ett "dem", utan att dessa skapas av den strukturella/institutionella diskrimineringen.

1.2 Uppdraget

Regeringen beslutade den 22 april 2004 (Dir. 2004:54) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och analysera mekanismerna bakom den och dess konsekvenser för makt och inflytande samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen. Utredaren skall identifiera och analysera i vilken mån det finns skillnader i hur flickor och pojkar respektive kvinnor och män drabbas av strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.

I uppdraget ingick också att föreslå åtgärder (dock ej författningsändringar) för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.

Utredaren skall slutredovisa uppdraget senast den 30 juni 2006. Enligt beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2006 om tilläggsdirektiv (Dir. 2006:67) förlängs utredningstiden. Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 augusti 2006.

1.3 Utredningen

I regeringsbeslut den 22 april 2004 bemyndigades statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare. Den 22 april 2004 förordnades professor i socialt arbete Masoud Kamali. Hans-Olof Rooth förordnades som sekreterare den 1 juni 2004 och entledigades den 9 oktober 2004. Göran Brodin förordnades som sekreterare den 18 oktober 2004 och entledigades den 30 april 2005. Adrián Groglopo förordnades som sekreterare den 1 oktober 2004, Marcus Lundgren förordnades som sekreterare den 1 december 2005 och Simon Andersson förordnades som sekreterare den 1 april 2006. I detta slutbetänkande refereras till "utredningen" och "vi". Dessa benämningar syftar på den särskilda utredaren Masoud Kamali och sekreterarna Adrián Groglopo, Marcus Lundgren och Simon Andersson. Den av regeringen utsedda expertgruppen eller de tidigare sekreterarna omfattas således inte av detta "vi".

1.4 Arbetets genomförande

Enligt direktiven skall utredningen bedrivas i nära kontakt med Utredningen om strukturell diskriminering, Integrationsverket och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Enskilda möten har ägt rum med dessa samt med Svenska samernas riksförbund (SSR) och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

Direktivens breda ansats ställer krav på omfattande forskning och åtgärder vilket kräver prioriteringar och avgränsningar. För att bidra till dessa har utredningen genomfört hearings i stigmatiserade och marginaliserade områden i Stockholm, Göteborg och Malmö

för att få en uppfattning av vilka behov och problem som människor som bor i dessa områden har.

Utredningen har också haft omfattande kontakter med forskare. Utredningen har haft möten med två referensgrupper, en med svenska forskare (bilaga 3) och en dialoggrupp bestående av representanter från olika intresseorganisationer (bilaga 4).

En expertgrupp om 7 personer förordnades av regeringen den 1 februari 2005, med vilken utredningen haft återkommande möten.

Under arbetets gång har utredningen fått ovärderlig hjälp av Paulina de los Reyes, Lena Sawyer, Kristina Boréus och Urban Ericsson. Vi vill också rikta ett varmt tack till Feazeh Khalaji, Hamdi Hassan, Malin William Olsson, Eva Björklund, Anna Åkerrén och Tom Nilstierna.

1.5 Betänkandets disposition

Kapitel 1 redogör för utredningens uppdrag och bakgrund. Kapitel 2 innehåller utredningens teoretiska utgångspunkter, begreppsdefinitioner och avgränsningar. Kapitel 3 redovisar resultaten från utredningens 13 forskningsrapporter. Kapitel 4 innehåller de övergripande slutsatserna från forskningsrapporterna. Kapitel 5 är utredningens åtgärdsförslag och rekommendationer. I kapitel 6 görs en konsekvensanalys av åtgärderna. Därefter följer bilagor.

2 Inledning

Utredningens uppdrag har varit att identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och att analysera mekanismerna bakom denna diskriminering. I uppdraget ingick också att analysera diskrimineringens effekter på individernas makt och inflytande samt på de integrationspolitiska målen. Utredningens arbete har haft sin utgångspunkt i direktivets definition av strukturell diskriminering, nämligen: ”regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för att i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt” (Dir. 2004:54). Utredningen har alltså fokuserat på att belysa hur den strukturella diskrimineringen ser ut inom olika samhällsområden samt på de omständigheter som gör denna diskriminering möjlig. Det har varit särskilt angeläget att lyfta fram relationen mellan diskursiva och symboliska särskiljandeformer och dess materiella konsekvenser på resurser, makt och inflytande. I detta sammanhang uppmärksammas särskilt hur diskrimineringen samspelar med andra maktrelationer, både globalt och intersektionellt.

Det problemområde som adresseras i denna utredning har först under de senaste åren blivit en politisk fråga. Traditionellt har den etniska ojämlikheten i Sverige betraktats som en oundviklig komponent i en integrationsprocess som involverar invandrade personer och deras barn. För den del av befolkningen som har sina rötter i länderna utanför Europa är de etniska klyftorna bestående, och varken hög utbildning, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper eller vistelsetid i Sverige innebär förbättrade levnadsvillkor. Detta är indikationer på djupa integrationshinder. Även ungdomar som är födda och uppväxta i Sverige betraktas som främlingar, och invandrarskap har blivit ett kännetecken på avvikelser och problem. Där-

för är det dags att på allvar ifrågasätta premisserna för integrationspolitiken, och inte minst integrationstänkandets inneboende paradoxer.

Integrationspolitiken sätter upp ett mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla människor oavsett etnisk och kulturell bakgrund, samtidigt som den vilar på antaganden om människors inneboende olikheter. Särskiljandet mellan de som integrerar och de som ska integreras etablerar även en hierarkisk ordning. Integrationens skapande av skillnad berör inte bara etniska minoriteter och personer med invandrarbakgrund, utan även formeringen av ett föreställt majoritetssamhälle. Denna polariserade verklighetsuppfattning är i sin tur beroende av den anonymisering och homogenisering som döljer sig bakom användningen av kategorierna "svenskar" och "invandrare", det vill säga att individer och grupper definieras och ses i första hand utifrån den uppsättning egenskaper som kan associeras med tillhörigheten i någon av dessa grupper. En sådan definition innebär samtidigt att andra tillhörigheter, identiteter, egenskaper, preferenser och erfarenheter ignoreras eller nedvärderas. Homogeniseringen av kategorierna "svenskar" och "invandrare" och cementeringen av dessa gruppers differentiering är två sidor av samma mynt. Gränsdragningen mellan dessa kategorier är inte bara inbyggd i premisserna för integrationstänkandet, utan den återskapas och naturaliseras i den praktiska integrationspolitiken. Det vill säga i policyformuleringar, i kunskapsproduktionen och i symboliska handlingar som används för att tillämpa, kartlägga, följa upp och utvärdera idén om integrationen, om att "de" ska skaffa sig den kompetens som behövs för att kunna leva bland "oss". Integrationspolitiken har kommit till en återvändsgränd eftersom den endast kan förverkligas genom att ständigt återskapa uppdelningen mellan "vi" och "dem" (SOU 2005:41).

Integrationspolitikens fokus på individernas position i samhället utifrån rollen som arbetskraft, utgår från att det finns ett oproblematiskt och välfungerande samhälle – särskilt när det gäller möjligheter till sysselsättning. Krympande sysselsättning, den könssegregerade arbetsmarknaden och ojämlika villkor för kvinnor och män är till exempel problem som sällan berörs i relation till invandrade personers möjligheter att skaffa egen försörjning. Samhällets konflikter, motsättningar och exkluderande mekanismer ges inte utrymme i diskussioner om integrationspolitiken. Invandrade kvinnor och män antas kunna integreras i ett samhälle där t.ex.

klassmotsättningar, homofobi, rasism och sexism inte förekommer. Den problematiska ”andra” konstrueras som ett avvikande inslag i ett annars harmoniskt samhälle. Integrationspolitiken blir en politik för de andra samtidigt som den etniska ojämlikheten fortsätter att vara en frånvarande dimension inom andra politikområden.

Denna utrednings tillkomst ska ses i ljuset av kritiska röster inom forskarvärlden och i den offentliga debatten, som utmanat integrationstänkandet med krav på att skifta fokus från svårigheterna att inkorporera ”de andra”, till diskriminerande strukturella och institutionella sammanhang i det svenska samhället. Argumenten för ett sådant perspektivskifte är många och motiveras inte bara av misslyckanden i integrationspolitiken eller brister i dess genomförande. Kritiken riktas även mot den verklighetsbild som integrationstänkandet vilar på, och den avspelar en uppdämd frustration över den tystnad som omger diskriminering och vardagsrasism i det officiella Sverige. Att diskrimineringen nu finns på den politiska agendan ska dock inte tolkas som att det finns en konsensus om vad diskriminering är och hur den ska bekämpas. I den pågående kampen om problemdefinitioner finns det emellertid ett nytt inslag; nämligen att de människor som utsätts för diskriminering nu för första gången har fått en subjektsposition i debatten.

2.1 Utredningens arbetssätt

En röd tråd i utredningens arbete har varit att vända på den diskriminerande ordningens diskursiva makt och att skapa utrymme för en kritisk granskning av eliternas tolkningsföreträde i diskrimineringsfrågor (Van Dijk, 2005; Peralta, 2005). Detta innebär i första hand ett arbetssätt där människors kunskaper och egna erfarenheter av diskriminering står i fokus. Som ett led i detta arbete inbjöd utredningen till fyra hearingar i Göteborg, Malmö och Stockholm. Deltagarna i dessa fick tillfälle att ta del av utredningens arbete samtidigt som de kunde förmedla sina synpunkter, kunskaper och erfarenheter i fokusgruppsdiskussioner som behandlade utredningens huvudteman. Rösterna från dessa möten som redovisas i rapporten *Sverige inifrån* (SOU 2005:69) berättar om en verklighet som hittills sällan hörtsammats i den offentliga debatten. Dessa röster gör den strukturella diskrimineringen till något högst konkret och vardagligt. De visar också hur sociala praktiker, välvilliga

insatser och vardagsuttryck som upplevs som normala för somliga upplevs som kränkande av andra.

Möten med människor som öppet och generöst delar med sig av sina erfarenheter, strategier och förhoppningar har tillfört utredningen ovärderliga kunskaper. Det har också varit en viktig inspirationskälla och inte minst utgjort en ständig påminnelse om nödvändigheten av att formulera en politik för jämlikhet och sammanhållning, och mot diskriminering.

Ett viktigt steg i denna riktning är att kunna presentera ett underlag som empiriskt och teoretiskt kan adressera såväl förekomsten av diskrimineringen som dess olika manifestationer och effekter i olika sammanhang. I detta syfte har utredningen haft förmånen att samarbeta med ca 100 forskare verksamma i Sverige, Frankrike, Spanien, Kanada, USA, Danmark, Storbritannien och Nederländerna. Dessa forskare besitter en spetskompetens inom fältet och bidrar utifrån sina respektive ämnesområden med unik kunskap. Den strukturella diskrimineringen är närvarande i samhällets olika arenor och kan därmed påverka människors levnadsvillkor i livets olika stadier. En viktig förutsättning för att fånga denna komplexitet har varit den ämneskompetens som samlats bland de forskare som medverkat i utredningen. Socialantropologer, jurister, ekonomer, sociologer, idéhistoriker, etnologer, kulturgeografer, medievetare, pedagoger, ekonomhistoriker och statsvetare har inte bara tillfört sina specifika ämneskunskaper utan också bidragit till fruktbara tvärvetenskapliga analyser.

De forskare som medverkat i utredningen har sin hemvist i olika discipliner och är verksamma i olika akademiska miljöer. De närmar sig utredningens frågeställningar utifrån skilda angreppssätt och teoretiska utgångspunkter. Gemensamt är dock den kritiska granskningen av relationer, omständigheter, organisatoriska ordningar, politiska beslut, diskurser, teoretiska premisser, tankeluckor, paradoxer och tystnader som gör det etniska särskiljandet till en betydelsebärande komponent för maktrelationer i samhället. I stället för att söka kunskap om den etniska ojämlikheten hos individer och deras olika egenskaper riktar författarna sökarljuset på hur dessa olikheter konstrueras och återskapas ojämlika villkor i och genom samhällets organisering, strukturella ramar och institutionaliserade praktiker.

2.2 Begrepp

Genom ett angreppssätt som lyfter fram de processer genom vilka sociala kategorier konstrueras och de specifika sammanhang där dessa kategorier är maktbärande har nya begrepp skapats som betecknar hur grupper, individer och identiteter görs. Utredningens forskningsrapporter tar även fasta på begreppsutvecklingen utanför Sverige och översätter etablerade termer till svenska förhållanden. Här ska några av dessa introduceras utifrån det analytiska sammanhang som de används i utredningens rapporter. Av utrymmes- och tidsskäl är en vidare contextualisering av dessa begrepp inte möjlig här, men den intresserade läsaren kan följa diskussionen i betänkandets olika kapitel samt använda litteraturhänvisningarna i utredningens rapporter.

Andrafiering

Begreppet *andrafiering*, som Masoud Kamali (2005) lyfter fram i sina analyser betecknar just den process som konstruerar *den andra* som annorlunda och underlägsen ett föreställt *vi*. Kamali hänvisar till historiska och sociala omständigheter som gör skapandet av en essentiell andra till ett återkommande drag i moderna samhällen. Trots den historiska kontinuiteten i skapandet av den andra har begreppet andrafiering ett anti-essentialistiskt innehåll som lyfter fram och problematiserar de maktsammanhang som gör denna process möjlig. Att konstrueras som den andra är således alltid kopplat till en position av underordning, även om denna inte nödvändigtvis är baserad på föreställningar om ras eller etnicitet. Normativa uppfattningar om kön, klass, ålder, sexualitet, funktionsförmåga etc. är viktiga komponenter i andrafieringsprocesser. I de sammanhang där Kamali använder begreppet är det dock andrafieringsprocesser som har sin grund i föreställningar om ras och etnicitet som är i fokus (en fördjupad teoretisk diskussion och en historisk contextualisering presenteras längre fram i boken).

Rasifiering

Andra författare lyfter fram rasismens specifika betydelse i skapandet av relationer av över- och underordning genom att använda begreppet *rasifiering* (se t.ex. Molina, 2005; Eriksson, 2006;

Neergaard, 2006). Ordet rasifiering syftar på ideologier, föreställningar och handlingar som utgår från att skillnader mellan människor kan härledas från utseendemässiga egenskaper eller nationellt ursprung. Begreppet *kulturell rasism* betecknar en situation där kulturen mer än hudfärg eller utseende görs till en skillnadsmarkör mellan olika individer eller grupper. Utgångspunkten är föreställningen om att det finns olika raser och att "rastillhörighet" kan förklara socialt beteende, på så sätt att den föreställningen lever kvar genom handlingar, diskurser och symboler som ständigt definierar människor som tillhörande olika och ojämlika raser. Den rasistiska ordningen konstruerar vissa individer som rasifierade under det att andras rastillhörighet förblir oproblematiserad. "Vithet är det som inte syns men ändå talar" skriver Tesfahuney (2005) om det osynliga system av privilegier som baseras på en ideologi om den vita rasens överlägsenhet i relation till andra människor (white supremacy).

Intersektionalitet

Rasismens inbäddning i maktutövande förstärks och naturaliseras av andra relationer av förtryck. Begreppet *intersektionalitet* används av forskare som problematiserar hur makt utövas och diskriminering görs möjlig genom den simultana effekten av kategoriseringar baserade på kön, klass, sexualitet, funktionsförmåga, ålder (se t.ex. de los Reyes, 2005; Mulinari, 2006; Gavanoas, 2006; Martinsson, 2006; Pringle, 2006). Utgångspunkten är att individens utsatthet för diskriminering (och möjligheter att diskriminera andra) inte kan reduceras till *en* maktordning eller förklaras utifrån enkla grupptillhörigheter. En arbetarklassbakgrund innebär olika saker för kvinnor och män; en position i medelklassen medför inte samma fördelar för invandrade personer jämfört med dem som kategoriseras som "svenskar". Att vara öppet homosexuell kan betyda att utsättas för ytterligare diskriminering och marginalisering. Den strukturella diskrimineringen måste ses mot bakgrund av denna verklighet, där tillhörigheter baserade på kön, klass, sexualitet, ålder och annat kan mildra eller förstärka utsattheten för diskriminering. *Intersektionalitet* synliggör hur maktutövande och ojämlikhet knyts till tillskrivningar baserade på ras, kön, sexualitet, klass, ålder och funktionsförmåga, genom ett ständigt skapande

och återskapande av nya markörer som gör skillnaden mellan ”vi” och ”de” till meningsfulla sociala koder.

Strukturell, institutionell och individuell diskriminering

Den strukturella diskrimineringen tar sig inte bara olika uttryck beroende på individens sociala position – när det gäller klass, kön, sexualitet och funktionsförmåga – utan kan hanteras på skilda sätt utifrån de resurser som individerna kan mobilisera i kraft av sin samhällsposition. En följd av detta är att såväl individuella handlingar som institutionella arrangemang har betydelse för förekomsten av diskriminering. Att diskrimineringen är strukturell syftar på dess centrala betydelse i samhällets organisering, men detta ska inte tolkas som att det finns en tvingande ordning där individerna är predestinerade att diskriminera eller diskrimineras. Det empiriska underlaget till denna utredning visar det samspel som finns mellan den diskriminering som förekommer på strukturell, institutionell och individuell nivå men också den relativa autonomi som finns inom var och en av dessa nivåer. Individuella beslut kan göra skillnad på samma sätt som institutionella regelverk kan motverka effekterna av strukturell ojämlikhet.

Den analytiska distinktionen mellan strukturell, institutionell och individuell diskriminering tolkas på olika sätt bland forskare (se t.ex. Pincus, 1994; de los Reyes & Wingborg, 2002; Kamali, 2005a). Inte heller används dessa begrepp systematiskt i empiriska analyser och det finns än så länge en teoretisk öppenhet beträffande deras inbördes relation och hur de kan förklara förekomsten av diskriminering. De definitioner som skisseras nedan ska därför ses som preliminära och som ett försök att initiera en teoretisk och begreppslig diskussion som kan utvidga förståelsen av diskrimineringen.

Strukturell diskriminering syftar på samhällets maktstrukturer och ideologiproduktion som dels särskiljer mellan olika kategorier av människor, dels etablerar en rangordning mellan dessa kategorier. Det är på den strukturella nivån som samhällets materiella, diskursiva och symboliska resurser organiseras, och det är också på denna nivå som konstruktionen av ”den andra” kopplas till fördelningen av materiella resurser, inflytande och makt. Uppfattningar om människors ”olikhet” bör därför analyseras mot bakgrund av strukturer och ideologier som placerar individer i specifika positio-

ner i samhällshierarkin. Samhällets arbetsdelning, politikens utformning, välfärdens organisering och medborgarstatus är några exempel på strukturella relationer som ger upphov till diskriminering.

Begreppet *institutionell diskriminering* namnger den diskriminering som förekommer inom specifika organisatoriska kontexter; skolor, arbetsplatser, myndigheter. Denna diskriminering har sin grund i samhällets regelverk och normsystem och kan vara resultat av slentrianmässiga handlingar baserade på förutfattade uppfattningar om etnisk och/eller könsmässig olikhet. Utsorteringen och kategoriseringen av människor utifrån stereotypa föreställningar är således en förutsättning för denna typ av diskriminering. Den institutionella diskrimineringen kan också uppstå ur institutioners oförmåga att motverka strukturell ojämlikhet, t.ex. när ojämlika fall behandlas lika. I det första fallet förutsätts en skillnad, men i det andra förbises ojämlikheten. I ingetdera fallet bemöts individen utifrån sina egna förutsättningar. Den institutionella diskrimineringen opererar bortom enskilda individers avsikter. Individuella handlingar har emellertid ofta betydelse för förekomsten av diskriminering.

Individuell diskriminering avser enskilda individers attityder, avsikter, handlingar och värderingar som leder till att vissa människor diskrimineras eller utsätts för kränkande särbehandling. Diskrimineringsdebatten brukar ofta uppmärksamma dessa så kallade grindvakter och ofta är det på denna nivå som diskrimineringen är mest synlig. Det är viktigt att påpeka att förekomsten av diskriminering aldrig bara är en fråga om individuella handlingar eller isolerade händelser. Grindvakternas spelrum bestäms av de institutionella miljöer där dessa befinner sig. Om en diskriminerande människosyn får institutionellt utrymme kommer detta att genomsyra dess funktionssätt. Att ignorera, nonchalera eller acceptera diskriminerande handlingar är också ett sätt att diskriminera. Omvänt har individer som diskrimineras svårt att agera i en institutionell kontext där det är praxis med ett likvärdigt bemötande till alla.

Trots att föreställningen om människors inneboende olikhet löper som en röd tråd i alla uttryck för diskriminering är relationen mellan strukturer, institutioner och individer inte bestämd på förhand. Kopplingen mellan den diskriminering som förekommer på strukturell, institutionell och individuell nivå kompliceras ytterligare när den analyseras intersektionellt. På vilket sätt artikuleras det privata våldet i hemmet till en rasistisk ordning i det omgivande

samhället? Och hur agerar det offentliga patriarkatet inför en underordnad och rasifierad manlighet? Utifrån ett intersektionellt perspektiv är det möjligt att identifiera och namnge den specifika utsatthet som uppstår när diskrimineringens offer måste hantera olika former av förtryck (de los Reyes, 2005). Den diskriminering som många upplever på arbetsplatsen uppstår inte bara ur rasistiska föreställningar, utan förstärks av sexistiska tillskrivningar (Mulinari, 2006; Gavanoas, 2006). Effekterna av det patriarkala förtrycket i hemmet förstärks av såväl det offentliga patriarkatets nonchalans som omgivningens undfallenhet, stigmatiserande blickar och diskriminerande attityder (de los Reyes, 2005; Eriksson, 2006). Genom att synliggöra hur olika relationer av förtryck samverkar på olika nivåer kan ett intersektionellt perspektiv visa på de strukturella, institutionella och individuella sammanfogningar som försvårar utsattheten och gör diskrimineringen till ett ständigt inslag i människors vardag.

2.3 Från integrationsidéerna till en agenda för jämlikhet och social sammanhållning

Integrationsidéerna har sedan industrialismen varit en viktig komponent i formeringen av en nationell gemenskap och i skapandet av en social ordning som kunde garantera politisk stabilitet. Industrialismens genombrott, landsbygdens avfolkning, politiska motsättningar, fattigdom, religionernas kris – faktorer som tillsammans lett till en försvagning av de gamla sociala band som sammansvetsade de förindustriella samhällena – tvingade fram nya politiska doktriner och vetenskapliga teorier för att lösa det moderna samhällets inneboende problem, nämligen integrationen av olika grupper och individer med olika socioekonomiska förutsättningar i samhället. Det moderna samhällets behov av ständiga förändringar, arbetsdelning och åtskiljande, socioekonomiska gränsdragningar som resulterar i ökad ojämlikhet mellan samhällsgrupper och individer samt socioekonomisk och kulturell segregation behövde en mer nyanserad samhällsorganisering för att hålla ihop ett sådant samhälle i ständig förändring.

Detta blev upptakten till samhällsvetenskapernas alltmer framträdande roll vid sidan av nya statsmän och politiska ledare. Konfliktteoretiker som Marx och Engels såg grundorsakerna till disintegrationen av det moderna samhället i konflikten mellan olika

klasser där en klass med sitt monopol över produktionsmedlen hade monopol över privilegier och exploaterade en annan klass som inte hade någonting annat att sälja på marknaden än sin arbetskraft. Andra mer konservativa teoretiker som t.ex. den franske sociologen Emile Durkheim, hävdade att existensen av ett samhälle är beroende av samarbete mellan olika grupper vilket skulle skapa social solidaritet som grunden för integration. Modernisering och sociala förändringar sågs generellt som positiva utifrån det evolutionistiska tänkande som dominerade både konfliktteoretiker som Marx och Engels och funktionalister som Durkheim inom samhällsvetenskaperna.

Den generella föreställningen hos samhällsvetare var att mänskliga samhällen utvecklas från en mer "primitiv" och traditionell form till ett mer utvecklat och modernt system. Tron på en evolutionistisk utveckling från enkla förhållanden till mer komplexa, från sämre samhällen till bättre, dominerade olika teoretiska skolor inom samhällsvetenskaperna. Samhällsvetare var dock medvetna om att denna utveckling inte var problemfri. Moderniseringen skapade många problem, men den skapade också lösningar för dessa problem (Eisenstadt, 1999).

De snabba förändringarna under 1700- och 1800-talet, som t.ex. folkförflyttningar, religionernas tillbakagång, ökade politiska motsättningar och konstruktionen av nya sociala klasser skapade många grupper som tillhörde kategorin dislokaliserade och förlorarna i det moderna samhället. Den svaga sociala sammanhållningen mellan olika grupper, i en tid när "de gamla gudarna blivit äldre eller var döda" och de moderna samhällena befann sig i ett anomiskt tillstånd (Durkheim, 1915/1968), gjorde att man diskuterade behovet av en samhällsorganisering för att garantera social integration och samhällets fortbestånd. Framväxten av nationella stater blev en grundläggande förutsättning för kapitalismens expansion och detta medförde även behovet av en stabil social organisering baserad på idéer om gemenskap, ursprung och suveränitet (Balibar & Wallerstein, 2002).

Samhällsvetarna förespråkade i huvudsak två modeller för att lösa disintegrationen i samhället. Konfliktteoretiker hävdade att integration, social sammanhållning och fredlig samexistens mellan olika grupper inte är möjligt så länge det kapitalistiska systemet genererar socioekonomiska orättvisor och delar samhällena i två grupper: de som har och de som inte har, rika och fattiga. Dessa teoretiker förespråkade en revolutionär socioekonomisk omvand-

ling genom vilken det kapitalistiska systemet skulle avskaffas och ett nytt socialistiskt system skapas. Det socialistiska systemet var enligt dessa samhällsvetare lösningen på det moderna samhällets disintegrering och privilegiesystem.

Andra liberala samhällsvetare som t.ex. Adam Smith och Herbert Spencer hävdade till skillnad från konfliktteoretikerna att det kapitalistiska systemet är kapabelt att skapa ett integrerat samhälle. Till exempel diskuterade Smith fördelarna med det flexibla kapitalistiska systemet och marknadens viktiga funktion för samhällets bästa. Smith skriver i sitt klassiska verk, *The Wealth of Nations* (1776), att den kapitalistiska arbetsdelningen leder till ett över-specialiserat samhälle som skapar sociala band mellan individer och grupper och gör dessa oberoende av staten. Smith framställde kapitalismen som ett integrativt system som engagerar individer i ett komplext system av produktion och distribution av varor och tjänster som skapar solidaritet mellan olika grupper. Därför var välfärden och den sociala integrationen enligt Smith, ett resultat av "the middle economic man's" rationella handlingar på marknaden.

Smiths tro på marknaden bekräftades av Spencer som hävdade att den kapitalistiska arbetsdelningen mellan olika grupper och marknadens "osynliga hand" binder människorna samman och skapar ett harmoniskt och integrerat samhälle. Denna optimistiska liberalism bleknade dock i konfrontationen med ökade motsättningar mellan olika grupper. Både konfliktteoretiker och liberaler hade fått konkurrens av en annan tradition som kom att spela en central roll för den moderna integrationen och samhällsorganiseringen i många europeiska länder.

En av de dominerande tankegångarna i de europeiska politiska och intellektuella sfärerna kretsade kring skapandet av ett samhälle där motsättningar mellan olika grupper skulle minskas med fredliga medel. En grupp samhällsvetare hävdade att någon form av "mjuk kapitalism" eller vad som kom att betecknas som välfärdsstat skulle kunna skapa ett integrerat samhälle. Den franske sociologen Durkheim var den främste förespråkaren av detta synsätt. Hans teori om arbetsdelning skilde sig från ekonomer som Spencer. Han kritiserade Spencers teori för att den överbetonade rena ekonomiska aspekter av arbetsdelningen i det moderna samhället. Spencer hävdade att arbetsdelning per automatik leder till social integration eller vad Durkheim kallar "social solidaritet". Durkheim menar att en sådan ekonomisk förståelse av integration är problematisk och att marknaden inte kan skapa integration och social samman-

hållning, utan har många disfunktioner som behöver kompenseras med en yttre aktörs ingripande. Rikedomens ojämlika fördelning i ett kapitalistiskt system måste modifieras så att de som tjänar mindre och hör till förlorarna får ta del av en del av inkomsterna från dem som tjänar mer och hör till vinnarna.

Integrationen skapas inte automatiskt utan är resultatet av en samhällsorganisering som kombinerar de fria marknadskrafterna med statens ingripande, som genom omfördelning av resurser minskar klassklyftorna och skapar ett samhälle i vilket alla grupper känner delaktighet och samhörighet. Detta är vad vissa forskare kallar för "mjuk socialism" (Aron 1977). Men Durkheim själv var ingen socialist utan snarare en funktionalist som såg till systemets bästa och samhällets fredliga och icke-revolutionära reproduktion. Samhällets fortbestånd och konfliktreduceringen var hans huvudsyfte. Grundargumenten var att om samhället lämnas i händerna på en oreglerad marknad kommer konflikterna att skapa disintegration och anomi. Alla mänskliga samhällens existens har varit och är beroende av någon form av social solidaritet som samvarierar med en gemensam förståelse av världen, något Durkheim kallar för ett "kollektivt medvetande" som delas av alla samhällsmedlemmar.

Föreställningen om existensen av ett "kollektivt medvetande" har varit vägledande för andra teoretiska diskussioner om integration, men den är dock problematisk och illa anpassad till den europeiska historien och samhällsorganiseringen. Korståg, kolonialism och slaveri utgjorde grogrunden för en strukturell och institutionell andrafiering som än i dag genomsyrar många europeiska och "utvidgade europeiska" länders samhällen.¹ Därför är föreställningen av ett neutralt "kollektivt medvetande" en idealtypisk konstruktion som har många tillkortakommanden.

Till dessa tillkortakommanden hör majoritetssamhällets föreställning om existensen av gemensamma värderingar och normer i samhället. Visst finns det ett "kollektivt medvetande" som utgör grunden för en hegemonisk föreställning om samhället och dess bestående ordning. Men att detta delas av alla medlemmar i ett samhälle oavsett klass, kön och etnisk tillhörighet är önsketänkande. Dessa "kollektiva medvetanden" uttryckt i existensen av gemensamma normsystem och homogena värderingar har under historiens gång använts för att bevara de rådande socioekonomiska

¹ "Utvidgade europeiska länder" är en översättning av termen "extended Europe" som används av vissa forskare som t.ex. Doane & Bonilla-Silva (2003) för att inkludera andra "vita" "västliga" länder som t.ex. USA, Kanada, Nya Zeeland och Australien.

orättvisorna i många samhällen världen över. Dessutom är föreställningar om "de andra" som mindervärdiga och underlägsna "oss" en integrerad del av det "kollektiva medvetandet" i många europeiska länder. Detta medvetande är en del av den institutionella andrafieringen och reproduktionen av etnisk diskriminering. Det legitimerar och normaliserar den strukturella/institutionella diskrimineringen av "de andra".

2.4 Det koloniala arvet

Kolonialismen har haft stor betydelse för skapandet av maktrelationer, stereotyper och underordning av koloniserade folk världen över. Trots detta är kolonialism och dess effekter ett ganska utforskat och odebatterat ämne i Sverige. Delvis beror det på att historieskrivningen i Sverige har varit präglad av en selektiv självpresentation där Sverige ställdes utanför de moderna internationella omvälvningarna som medförde globala förändringar som militarism och landerövringar. Vissa länder gick i spetsen för koloniala krig som underkastade andra folk och förslavade och förtingligade miljoner människor.

Kolonialism ändrade inte bara vår globala existens utan också vår kunskap om "oss" och "de andra". Så sent som 1930-talet kontrollerade de koloniala makterna 84,6 procent av världens yta. Den omfattande ockupationen av andras länder och resurser förändrade européernas syn på "de andra" som så småningom omvandlades till "vetenskap". Kolonialmakterna har inte bara erövrat många delar av världen, utan också framställt de koloniserade folken som mindervärdiga och underlägsna "raser" och "kulturer". De koloniala tägen har förstärkt vad tidigare europeiska reseskildringar hade åstadkommit, nämligen presentationen av världens befolkning i vi-och-dem-termer. Med andra ord, världen delades i "West and the rest of the world" (Pratt, 1992; Spurr, 1993). "Vi" framställdes som civilisation och "the rest" som barbarism. Denna förståelse fick god draghjälp av vetenskapliggörandet av konstruerade binära skillnader mellan ett vitt, civiliserat och kristet "vi" och ett svart, ociviliserat och okristligt "dem". Den senmedeltida "vilda människan", som bodde i skogen, bortom civilisation, var hårig, naken, aggressiv, saknade känsla för moral och utgjorde ett hot mot civilisationen, kläddes i vetenskapliga kategoriseringar och framställdes som ett faktum, en materia för förändring. Detta skulle genomföras av de

moderna profeterna – kolonialmakterna, utrustade med tungt artilleri, maktbegär, evolutionistiskt tänkande, socialdarwinism och en rationell brutalitet som skulle förverkliga den hegelianska historiens ultimata mål. Ett visionärt och missionärt ”vi” lämnade återigen Europa för att erövra ”the rest” och skapade därmed ”de andra” som existerade utanför civilisationen.

I Carl von Linnés kategorisering av människor i fyra olika ”raser” med olika egenskaper var vita den bästa ”rasen” med de bästa egenskaperna, och svarta hamnade längst ner i hans ”ras-hierarki”. Med stöd av bl.a. detta rasbiologiska tänkande legitimerades det koloniala intrånget i många delar av världen. Upplysningens filosofer som Emmanuel Kant som exkluderade svarta från rationalitetens gåva till Hegel och Locke, var övertygade om och vetenskapliggjorde den vita europeiska överhögheten och legitimerade dess koloniala erövringar (Tesfahuney 2005). Upplysningstidens filosofer var i allra högsta grad en del av konstruktionen av ”rastänkandet” (jfr. Eze, 1997). Med andra ord, kolonialismen tog inte plats i ett ideologiskt och vetenskapligt vakuum, utan verkade i en omgivning som legitimerade dess existens och brutalitet.

Europiseringsprojektet som började för länge sedan och har sina rötter i korståget har alltid gått hand i hand med både en biologisk och kulturell andrafiering av andra folk och länder. Bilden av ”de andra”, framför allt av muslimer, som ett barbariskt, aggressivt och icke-troende folk existerade under 12- och 1300-talen. Kolonialismen använde sig av dessa bilder, utvidgade dem till att inkludera även andra folkgrupper och förstärkte dem.

Det koloniala arvet om ”herren och slaven” lever än även om det i dag manifesteras i nya skepnader. Dessa föreställningar om ”de andra” som mindervärdiga och ociviliserade varelser som måste genomgå olika ”förändringsprojekt” för att kunna leva bland oss gäller inte längre enbart i periferierna. Periferin har också flyttat in i centrum. Diskriminering på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, i rättväsendet, utbildningssystemet, media och det politiska systemet leder till marginalisering och stigmatisering av dessa människor. Många storstäder i Europa kännetecknas nu av marginaliserade och stigmatiserade områden dit människor med en annan bakgrund än ”västerländsk” förpassas. Med andra ord, den koloniala rasismen har överlevt kolonialismens undergång och härjar fritt i ”den fria världen”. Dessa samhällens strukturella och institutionella sammanhang utgör grunden för reproduktionen av rasism och diskriminering mot dessa människor. Trots att ”de andra” nu finns bland

”oss” och det geografiska avståndet har minskat till ett par bostadskvarter, fortsätter västerländska maktstrukturer att göra dem till främmande grupper genom institutionella normala och vardagliga handlingar. Bostadssegregationen blir därför den spatiala konsekvensen av den postkoloniala rasismen (Pred, 2000; Goldberg, 1993).

Som de Alva (1995) med all rätt påminner oss, existerar inte ”en historia”, utan ”multipla historier”. Avgörande för vilken historisk berättelse som får gehör och blir dominerande, är maktordningen i samhället och i världen. Därför måste kampen mot den strukturella/institutionella diskrimineringen också inkludera alternativa historieberättelser som motverkar den eurocentriska föreställningen om och undervisningen av historien.

2.5 Ett europeiskt dilemma

Gunnar Myrdals klassiska verk, *The American Dilemma*, användes av medborgarrättsrörelsen i USA för att illustrera den nordamerikanska rasistiska paradoxen och dess apartheid-system. Enligt Myrdal fanns det i USA en stor diskrepans mellan den amerikanska trosläran och konstitutionella deklARATIONER om allas lika rättigheter, och den rasism och det apartheid-system som präglade det amerikanska samhället. Myrdals förslag var att avskaffa raslagar och apartheid-systemet i USA. Av många europeiska samhällsdebattörer, politiker och till och med forskare har det amerikanska dilemma oftast blivit betraktat som just ett amerikanskt undantag och den europeiska rasismen och diskrimineringen har därmed fått mindre uppmärksamhet än den borde få.

Rasism och diskriminering har varit en integrerad del av den europeiska modernitetens historia. I hegelianska termer framställs moderniteten i både vetenskapliga och vardagliga sammanhang som historiens ultimata mål, och enligt Philip Lawrence (1997) har den tre till varandra relaterade egenskaper: andraism, rasism och narcissism.² Skapandet av ”de andra” har varit en del av formandet av ”vi” där ”de andra” blir spegelbilden av ”vi” och görs inte bara till en annorlunda grupp sammansatt av en annan sorts människor eller en annan nation, utan till ett kollektiv mindre värt än oss. Därmed blir

² Andraism har använts här som den svenska motsvarigheten för den väletablerade engelska termen ’otherism’. Att det inte finns motsvarande svenska termer för vissa etablerade engelska termer i området diskrimineringsforskning visar också på eftersattheten av denna forskningstradition i Sverige.

”oss” en bättre art eller en bättre kultur. Detta skapar också rasism, både den biologiska och den kulturella, där underlägsenheten av ”de andra” görs till ideologi och får en vetenskaplig förklaring. Andraism och rasism skapar också en narcissistisk föreställning hos majoritetssamhället. ”Vi” görs till de bästa i jämförelsen med alla de andra grupperna, etniciteterna och nationerna. Detta har skapat en dikotomi av ”West and the rest”, med Stuart Halls ord, och lagt grunden för en historisk och seglivad rasism och diskriminering av ”de andra” under den långa historien av etablering och expansion av den europeiska civilisationen. ”Väst” görs då till platsen av den överlägsna ”vi” och resten av världen konstrueras som platsen för de underlägsna andra. Den moderna kulturen måste därför kritiskt granskas i ljuset av den existerande forskning och kunskap som slagit hål på föreställningen om den gode västerlänningen mot resten av de ”underlägsna” icke västerlänningarna. Europa, som modernitetens och därmed den moderna rasismens vagg, har ett stort ansvar för reproduktionen av den globala rasismen. Än i dag grundas det europeiska dilemmat i ett retoriskt proklamerande av universalism och humanism och en verklighet av skapande och diskriminering av ”de andra”. Med andra ord, det finns ett europeiskt dilemma där idéer om universalism, lika behandling och jämlikhet inte tycks gälla för alla som bor i Europa. Europas koloniala förflutna, slaveri och folkmord både på den egna kontinenten och i kolonierna vittnar om en grundläggande motsättning i upplysningsfilosofin och dess paradoxala jämlikhetsdeklaration.³

En kort sammanfattning av relevant forskning om diskrimineringen i Europa visar den utbredda rasismen och diskrimineringen mot ”de andra”, nämligen de icke-europeiska grupper och ”etniska minoriteter” som lever här. Sverige är inget undantag (Catomeris, 2004; Blomqvist, 2006). Den strukturella/institutionella diskrimineringen är lika utbredd här som i många andra europeiska länder. Detta är ett faktum som nonchaleras eller förnekas av makthavande grupper, som till exempel en del etablerade forskare, politiker och journalister. Diskrimineringen som en del av reproduktionen av våra institutioner är normal och rutinmässig och därmed en integrerad del av våra vardagliga sociala relationer, dominerande maktstrukturer, regler och procedurer i ett institutionellt sammanhang.

Kategorisering, andrafiering och diskriminering av en grupp människor är nödvändigtvis inte konsekvensen av avsiktliga hand-

³ För en längre diskussion, se bl.a. Eze (1997) och Goldberg (1993).

lingar och praktiker hos en annan grupp. Det kan vara en oavsiktlig konsekvens av majoritetssamhällets institutionaliserade normala och till synes ”objektiva” handlingar. Den weberianska handlings-teorin, nämligen den som handlar om de oavsiktliga konsekvenserna av mänskliga handlingar, ger ett användbart teoretiskt redskap för analysen av dagens utbredda institutionaliserade andrafiering av personer med invandrarbakgrund.

2.6 Integration, makt och diskriminering

Makt och social kontroll framställs och behandlas ofta som egenskaper som uppstår i relationer mellan individer eller grupper genom vilka en individ eller grupp tvingar en annan individ eller grupp att göra någonting mot sin vilja. (se t.ex. Blau, 1964; Weber, 1968). Detta innebär att makt utövas i ”konkreta situationer där det finns två motstridiga parter” (Hall, 1997). Maktutövning sker inom strukturella och institutionella sammanhang där makten över samhällsinstitutionerna och deras organisering tilldelar vissa grupper betydande maktmedel för att tvinga sin vilja på andra. Dessa privilegierade grupper med strukturell och institutionell makt skapar och återskapar en maktordning där de får en överordnad position i förhållande till underordnade grupper. Detta innebär att de privilegierade grupperna genom sin kontroll över sociala strukturer och institutioner skapar möjligheterna (opportunity structure) för sociala relationer och individuella och kollektiva interaktioner (Baumgartner m.fl.; Hall, 1997). Denna maktutövning kan kallas metamakt.

Även om den strukturella och institutionella maktutövningen sker i konkreta sociala situationer och har direkta konsekvenser för individer och grupper, utövas den ofta i syfte att strukturera sociala relationer och garantera reproduktionen av maktordningen på längre sikt. Den strukturella/institutionella maktutövningen syftar till att säkra makthavarnas privilegier och dominans över underordnade grupper. Denna metamakt sätter ramarna för maktutövning på lägre nivå. Den skapar olika fält där positioner tilldelas och gränserna för individernas och gruppernas interaktioner dras. Maktrelationer struktureras och vidmakthålls genom komplexa relationer mellan olika aktörer (Giddens, 1984). Aktörer med makt och inflytande över struktureringen av sociala relationer och institutionella sammanhang och deras intressen bestämmer över re-

produktionen av maktförhållandena i samhället. Det sker genom mångsidiga och komplexa processer som äger rum inom existerande strukturella och institutionella sammanhang. Maktutövning är också en fråga om disciplinering och kontroll (Foucault, 1997). Att disciplinera individerna så att de uppfattar den existerande maktutövningen som normal och rättvis är också att engagera dem i reproduktionen av en maktordning som i många fall går emot vissa individers och gruppers intressen.

Maktutövningens strukturella och institutionella sammanhang är grundläggande för reproduktionen av den existerande maktordningen, sociala relationer, privilegier, differentierade statussystem, konflikter och social sammanhållning. Tidigare statliga utredningar har dock inte behandlat de strukturella och institutionella förutsättningarna för maktutövning. Makten har ofta reducerats till att gälla relationer mellan individer eller grupper. Till exempel har personer med invandrarbakgrunds deltagande i politiska val oftast används som ett tecken på tillgång till makt och inflytande (jfr. den nedlagda integrationspolitiska maktutredningen). Maktens strukturella och institutionella sammanhang som formar grunden för maktutövning har systematiskt nonchalerats.

Makt och kunskap har genom en historisk interaktion skapat ett ganska robust system av andrafiering där vissa grupper görs till ”de andra” med underlägsna egenskaper och underordnas ett överlägset ”vi”. Andrafieringen handlar ytterst om makt och kontroll. Genom kontroll och obegränsad tillgång till makt och andra socioekonomiska resurser skaffar sig en grupp en överordnad position i förhållande till en annan grupp (Hazekamp & Popple., 1997: 2). Den överordnade gruppen får makten och kontrollen över materiella resurser och privilegiet att gestalta världen och framställa den som ett rationellt hierarkiskt sammanhang. Därmed skapas det en etnisk hierarki där olika grupper intar/tilldelas olika positioner i förhållande till varandra. Detta innebär också att ju närmare majoritetssamhället och dess ideologiska och kulturella hegemoni en grupp står desto bättre tillgång till makt och inflytande.

En sådan föreställning reproduceras av forskare som förklarar ojämlikheter i arbetslivet med begrepp som ”kulturell likhet” eller ”kulturell närhet” (se t.ex. SOU 2004:21 särskilt Franzen, 2004). En sådan förklaring saknar ett maktperspektiv och osynliggör därmed de relationer som skapar en underordnad andra utifrån hudfärg, födelseland, kön och globala maktförhållanden. Det svenska samhället konstrueras som bestående av två grupper människor

som är essentiellt skilda från varandra där svenskheten utgör normen för arbete, fritid, klädsel, sociala relationer, värderingar, traditioner och till och med deras smak för integration. De som definieras som ”invandrare” blir därmed karakteriserade utifrån egenskaper som signalerar ett underskott och en avvikelse från denna norm.

Det finns ett dilemma i det svenska och även i det europeiska integrationstänkandet och integrationspolitiken. De officiella deklARATIONERNA om allas lika värde, ett samhälle för alla och likabehandlingsprincipen, motverkas ständigt av den strukturella/institutionella diskrimineringen som på vardaglig basis fördelar människor i väsensskilda kategorier och tilldelar dem olika värden, bryter mot likabehandlingsprincipen genom att diskriminera vissa grupper och undergräver därmed social sammanhållning och existensen av ett integrerat samhälle.

Diskriminering på arbetsmarknaden (SOU 2006:60) och i arbetslivet (SOU 2006:59), i utbildningssystemet (SOU 2006:40) inom rättsväsendet (SOU, 2006:30; Diesen m.fl., 2005), inom media (SOU 2006:21; Brune, 2004), inom det politiska systemet (SOU 2005:112; SOU 2006:52; SOU 2006:53) och inom hälso- och sjukvård (SOU 2006:78) är bland de viktigaste orsakerna till den misslyckade integrationen i Sverige. Detta blir särskilt uppenbart inom välfärdsområdet där personer med invandrarbakgrund inte får likvärdiga möjligheter att utöva sina lagstadgade rättigheter (SOU 2006:37). Invandrarskap innebär att exkluderas från tillgången till makt och inflytande både över sina egna liv och i samhället i övrigt. Detta har uppstått trots – eller kanske snarare på grund av – ett väl utbredd integrationstänkande och en väl utbredd integrationspolitik.

2.7 Integrationstänkandet och integrationspolitiken

Efterkrigstidens arbetskraftinvandring mattades av under 1960-talet och under senare delen av 1960-talet hamnade arbetskraftsinvandrarnas arbetslöshet och livsvillkor i det svenska samhället i det offentliga fokus. I slutet av 1960-talet tillsattes en statlig utredning kallad ”invandrarkommittén” som arbetade under perioden 1968–1974. Utredningen lade fram sina rapporter 1974 (SOU 1974:69; SOU 1974:70). Dessa rapporter kom att lägga grunden för en ny politik som antogs av riksdagen 1975 (Hammar & Lindby

1979:11). Den nya politiken kallades "invandrapolitiken" och hade tre huvudprinciper: *jämlikhet*, *valfrihet* och *samverkan*. Jämlikhetsprincipen innebar att immigranterna måste ha samma rättigheter som majoritetssamhället. Med valfrihet menades att immigranterna själva måste få välja till vilken grad de vill bli en del av den svenska kulturella identiteten. Den tredje principen, samverkan, innebar att immigranter och majoritetssamhället måste samarbeta för att skapa tolerans och solidaritet i samhället. På så sätt ville man lämna assimilationstänkandet, med vilket man menade att "invandraren" måste lämna sin kultur och sitt språk för att kunna bli så "svensk" som möjligt (Södergran 2000: 3).

Det första problemet med dessa rapporter var att de delade människor bosatta i Sverige i två olika läger, en grupp som kallades "invandrarna" och en annan grupp som benämndes "svenskar". "Svenskarna" föreställdes vara integrerade och inte behöva någon integrationspolitik medan "invandrarna" däremot betraktades som en grupp som inte är integrerad och måste bli det genom insatser från "svenskar" (de los Reyes & Kamali 2005). Följaktligen delades befolkningen i en integrerad del, dvs. "svenskar" som dessutom blir integrationsagenter, och en icke integrerad grupp, dvs. "invandrarna", som måste integreras. Ett annat problem var att jämlikhetsprincipen begränsades till att enbart gälla lika rättigheter. På så sätt ignorerade man frågor om *lika möjligheter* och *likvärdigt utfall i relation till meriter och arbetsinsats*.

Samhällets strukturella och institutionella sammanhang och roll för integration belystes endast undantagsvis. Det förekom inte något tal om diskriminering av personer med invandrabakgrund på grund av deras hudfärg, födelseland och religion. Integration betraktades som en i det närmaste smärtfri process genom vilken de nya grupperna först kommer att bli som "oss" och sedan integrerade. Eftersom de rådande normerna och föreställningarna särskiljer "vi" från "de andra" kommer "de" aldrig att bli som "oss", utan "de" kommer att befinna sig i en ständig och långdragen process av strävan efter integration.

2.8 Det kulturella åtskiljandet

Det kulturella inslag som kom att genomsyra både integrations-tänkandet och integrationspolitiken började ta form redan i början av 1970-talet. I en statlig utredning slogs det fast att "samhället

måste hjälpa de ökade invandrargruppernas möjligheter att bevara sina kulturella traditioner” (SOU 1972:66). Den dominerande föreställningen var att ”invandrarna” kommer från kulturer som på ett väsentligt sätt skiljer sig från den svenska kulturen. Att de skulle bevara sin ”särart” och inte bli som ”oss” skulle underlätta ett återvändande till ”hemlandet”. En bakgrund till detta är att den invandrade befolkningen i Sverige i första hand bestod av arbetskraftsinvandrare som förväntades återvända till sina hemländer inom en snar framtid.

En följd av detta var att utövandet av ”invandrarkultur” förpassades till familjen och den privata sfären. På lång sikt kan man också konstatera att denna policy bidrog till att konstruera ”invandrarna” som kulturella grupper skilda från majoritets-samhället. Ytterligare en utredning slog fast att ”invandrarna” kunde behålla sina ”kulturer” i det privata rummet och anpassa sig till den ”svenska kulturen” i den offentliga sfären. Utredningen (SOU 1974:69) la grunden för en svensk invandrapolitik som de facto har betraktats som början till ett integrationstänkande och en politik som gäller än i dag. Utredningen som resulterade i en ny lag om ”invandrapolitiken” 1975, förklarade att ”invandrarnas kulturella frihet” skulle gälla bevarande av deras ”språk” och ”identitet” (Hammar & Lindby, 1979). Behovet av att hålla immigranternas språk vid liv förklarades med att varje ”invandrargrupp” hade ett behov av kontakt med samma ”invandrargrupp”. Dessutom föreställdes att ”invandrarbarn” kunde lära sig det svenska språket bättre om de kunde sitt eget språk bra.⁴

En rad satsningar gjordes för att ”bevara invandrarkulturer” och vad som kom att benämnas som ”invandrarnas kulturella särart”. Det kulturella *särartstänkandet* kom farligt nära det biologiska särartstänkande som var dominerande i många europeiska kolonialländer inklusive Sverige. Kulturen kom att bli ett redskap för beskrivningen samt förklaringen av skillnaderna. Även socioekonomiska ojämlikheter förklarades av inneboende och essentiella kulturella skillnader. Att tillhöra ”andra kulturer” blev likställt med att ha ”underskott” som måste åtgärdas innan en individ kunde bli integrerad. Detta tankesätt kom att dominera integrations-tänkandet och integrationsfältet, vilket är högst närvarande i dagens idéer om (kulturell) mångfald och ett mångkulturellt samhälle (t.ex. regeringens satsning på det s.k. Mångkulturåret 2006).

⁴ Det fanns också andra orsaker till kampen för rätten till hemspråk. Den finska minoriteten i Sverige förde t.ex. en kamp för att bevara sitt språk som en reaktion mot assimilation.

2.9 Från invandrapolitik till integrationspolitik

Det tidiga 1990-talets tilltagande politiska rasism på den svenska politiska scenen har lett till att "invandrarfrågan" och "invandrarnas integration" hamnat i fokus. Debatten om den misslyckade integrationen tvingade regeringen att 1993 tillsätta en ny kommitté för "översyn av invandrapolitiken" under namnet Invandrar- och flyktingkommittén (IFK). Enligt direktivet (Dir. 1994:130) skulle kommittén "utvärdera nuvarande invandrapolitik[en] och överväga målen för politiken". Kommittén skulle ge svar på frågor som rörde många områden, från "invandrarnas" situation på arbetsmarknaden till återvändning och språkundervisning. Dessutom fortsatte regeringen att utgå ifrån ett konsensustänkande i den politiska sfären om "det mångkulturella samhället". Utredningen skulle "överväga hur de positiva möjligheterna i ett mångkulturellt samhälle skall kunna uppnås" och "överväga om och hur kulturell och etnisk mångfald i samhället kan stödjas". Enligt direktiven var "de kulturella och etniska" skillnaderna fortfarande centrala för utformningen av en ny politik. Betoningen på föreställda "kulturella skillnader" mellan "invandrare" och "svenskar" kom att genomsyra diskussionerna i den nya utredningen. Allt detta skulle sedan resultera i en "handlingsprogram med angivande av prioriteringar".

En stor del av ledamöterna i IFK talade i många fall på samma sätt som den negativa och i många fall rasistiska debatten som dominerade det offentliga rummet under senare delen av 1980- och början av 1990-talet, vilken kulminerade i Ny Demokratis inträde i riksdagen och på den offentliga politiska scenen. Det var dock inte bara Ny Demokrati som förde den rasistiska debatten framåt, utan också tidigare aktörer som "Bevara Sverige Svenskt" och en del kända och okända journalister och ledarskribenter. Även etablerade partier som t.ex. moderaterna legitimerade den diskriminerande diskursen om "invandrarna" och presenterade dem som problem (Boréus, 2006). Utredningens delbetänkande under namnet "Arbete till invandrare" (SOU 1995:76) är fullt av resonemang där orsakerna till "invandrarnas" arbetslöshet tillskrivs deras tillkortakommanden (Kamali, 2006b). Ledamöterna diskuterar många faktorer som hindrar "invandrarna" att få jobb på den svenska arbetsmarknaden och håller för det mesta dessa grupper själva ansvariga för deras höga arbetslöshet.

Fortsättningen går i samma spår. "Invandrarnas" bidragsberoende görs till en viktig orsak till arbetslösheten hos personer med invandrabakgrund. Det slogs fast att en del "invandrare" blir bidragsberoende och "vänjer sig" med bidrag. Med citat från David Schwartz som vill att "vi" måste "våga ställa krav på dem" till hjälp från professor Lars Calmfors vill ledamöterna göra gällande att "bidragsberoendet" måste motverkas genom att få "invandrarna" att förstå att arbetslösheten kostar pengar för samhället (SOU 1974:69, s. 48).

Ledamöterna antyder här att arbetslösheten bland personer med invandrabakgrund i det närmaste är ett val. Man väljer att vara arbetslös eftersom bidragsnivån på både socialbidraget och arbetslöshetsersättningen är för hög. Utredningen går så långt som att hävda att den typiska förtidspensionären i förorten "är en ung person som inte kan svenska språket och därför rekommenderas förtidspension" (ibid). Sedan slår man fast att det finns ett behov av att "ställa krav på invandrarna" och utöva "kontroll" för att underlätta deras integration eftersom många tycktes inte kommit hit för att jobba (ibid). Kommitténs demoniserande argument om "invandrarna" känns igen från debatten under tidigt 1990-tal och Ny demokratis diskurser. Utredningen sammanfattar argumenten med att dra slutsatsen att det finns ett behov av att "följa upp och kontrollera bidragsbetalningar från stat och kommun för att minska eventuella missbruk" (ibid: 49). Denna diskurs ekar än i dag och har genom vissa partiers program blivit ännu starkare inom den politiska systemet.

Kommittén, i vilken representanter från alla politiska partier deltog, slog fast att arbetslösheten bland "invandrarna" beror på dem själva och deras brister. Genom att koppla "invandrarnas arbetslöshet" till "invandrarnas bidragsberoende" och "språkbrister och utbildningsbrister hos invandrarna" framställer delbetänkandet personer med invandrabakgrund som grundorsaken till misslyckad integration. Detta går som en röd tråd igenom hela delbetänkandet. En del av ledamöterna som har godkänt betänkandet och beskrivningarna i det fortsätter att forma den svenska integrationspolitiken.

Trots att kommittén relativt tidigt i slutbetänkandet slår fast att man inte bör "göra invandrare till objekt genom att använda uttryck som 'integrera invandrare' eller 'integrationen av invandrare'" (SOU 1996:55, s. 73), och att "en ny politik måste sträva efter att bryta upp gränsen mellan 'vi' och 'dom' och mellan 'svens-

kar' och 'invandrare' (ibid: 311)", förmår inte kommittén att förverkliga dessa visioner och fortsätter i stället att presentera en politik som paradoxalt nog förstärker dessa gränser. Ett exempel på detta är just delbetänkandets titel *Arbete till invandrare*. På samma sätt presenterar kommittén ett "nyttotänkande" relaterat till invandring där "invandrarna" presenteras som "nyttiga" för "oss" (ibid). Nyttotänkandet kan på ytan verka harmlöst, men att tillhöra den grupp som kan *välja* att utnyttja en resurs som om det vore en malmfyndighet eller en oexploaterad älv säger en del om maktpositionerna. Kommitténs förslag för den generella politiken som ska gälla alla befäster också en föreställning om kulturella skillnader genom talet om "det mångkulturella samhället". Den är baserad på antagandet att "etniska grupper" har väsensskilda etniska och kulturella skillnader som kommer att bestå i all evighet. Detta kan även ses när kommittén beskriver situationen för ungdomar med invandrarbakgrund i Sverige. De betraktas tillhöra "två kulturer", en "svensk" och en "invandrarkultur" vilken de kallar för "chilenska", "kurdiska" etc. Detta resonemang återfinns än i dag i det offentliga tal om "invandrare" (Martens & Holmberg 2005:7).

Kommittén föreslår sedan att staten genom en central myndighet ska ha ett övergripande ansvar för åtgärderna för att underlätta "invandrarnas integration". Detta lägger grunden för etableringen av Integrationsverket som ska se till att "invandrarna" under en femårsperiod ska bli integrerade i det svenska samhället. Därför fortsätter kommittén att se integrationsproblemet som ett "invandrarproblem" och riktar åtgärderna till "invandrarna" för att åtgärda deras brister (ibid: 315).

Diskriminering som en förklaring till bland annat den höga arbetslösheten bland personer med invandrarbakgrund nämns i förbifarten och betraktas som en av många faktorer för att förklara arbetslösheten bland personer med invandrarbakgrund. Enligt kommittén är diskriminering en *teori* som kanske borde uppmärksammas (SOU 1996:55, s. 83). Diskrimineringsfaktorn reduceras dock till att bara gälla "statistisk diskriminering" som enligt kommittén har att göra med "informationsbrist" hos arbetsgivarna. Dessutom betraktas detta som en företeelse som "i viss mån är rationellt utifrån arbetsgivarnas synpunkt". Talet om "informationsbrist" har länge varit en av "förklaringarna" till diskriminering på arbetsmarknaden. Detta är ingen förklaring i sig utan i bästa fall en faktor som är beroende av andra bakomliggande företeelser. Kommittén ställer inte frågan om varför arbetsgivarna inte är

intresserade av "information" om "andra människor". Inte heller vad som gör personer med invandrarbakgrund till "okända" och till "de andra" med väsensilda egenskaper som "vi" saknar information om.

2.10 Rasism och integration

De funktionalistiska idéer och intressen som i moderniseringens bakvatten appellerade för att få till stånd ett integrerat samhälle kan generellt betraktas som konservativa idéer för att bevara den existerande samhällsordningen. Funktionalisterna, som t.ex. Durkheim, trodde att samhällsmedlemmarna i ett integrerat samhälle skulle komma att acceptera sin plats i samhället och sträva efter social sammanhållning. Karl Mannheim (1936) hävdade vidare att idéer är grundade i föränderliga sociala och ekonomiska omständigheter. Idéer om social sammanhållning växte fram i en tid av snabba socioekonomiska och politiska förändringar. I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet befann sig många europeiska länder i en situation där interna och externa konflikter betonades. Samtidigt ökade nationalstaterna sina ansträngningar för att minska interna motsättningar mellan olika grupper inför ökande internationella konflikter. Idéer om att skapa ett integrerat samhälle där motsättningarna kunde minskas och kontrolleras dominerade samhällsvetenskaperna. Som tidigare nämndes försökte många att svara på den klassiska frågan: "Hur är ett samhälle möjligt?" Svaren inkluderade dock inte den etniska och rasistiska exkluderingen som var och är en del av den moderna samhällsorganiseringen.

Europa och Sverige har en rasistisk historia där människor har kategoriserats och tilldelats olika positioner i samhället. Den europeiska moderna rasismen har sin grund i kolonialism, slaveri, nationalism och en rasistisk ideologi genom vilka en rasistisk världsordning skapades där de "vita" européerna betraktade sig som "den ovärderliga delen av hela jorden, jordens pärla och en stor kropps hjärna" (Kingston-Mann 1999:3). En sådan narcissistisk självuppfattning, som en nödvändig del av den rasistiska ideologin, fick nödvändig draghjälp från både natur- och samhällsvetenskaperna.

Rasismen har en relativt lång historia i Sverige och svenska företag har deltagit aktivt både i slavhandel och kolonialism. Så tidigt som 1649 grundades Svenska Afrikakompaniet, där svenska staten var delaktig, för att bedriva handel med slavar från Afrika till Ame-

rika (Berg, 1997: 52). I dagens Cape Coast i Ghana byggde det svenska kompaniet fästningen ”Carolusburg”. Borgen har förklarats som ”World Heritage Monument” och med sina bevarade fängelsehålor där slaverna förvarades i väntan på transport över Atlanten står den som ett monument över slaveriets och kolonialismens grymheter (Berg, 1997: 45 f). Exakt hur omfattande slavexporten var är svårt att beräkna då det mesta av räkenskaperna försvunnit. Det finns dock ett kontrakt bevarat som slöts mellan kompaniet och tre köpmän i Amsterdam om transport av 500–600 slavar till Curaçao 1657 (Nováky, 1990: 185). Uppskattningsvis uppgick den svenska slavhandeln till uppemot 1 000 slavar under åren 1650–1658 (Nováky, 1990; Berg, 1997: 60).

Sverige fick dessutom ta över ön Saint-Barthélemy i Västindien år 1784 från Frankrike. Därefter bildades Västindiska kompaniet (1786) vars största aktieägare skulle komma att bli Gustav IV. Kompaniets privilegier inkluderade rätten att driva slavhandel mellan Afrika och Västindien. Denna ö blev en transitplats för slavhandeln (Sjöström, 1999). Att föra in och sälja slavar på auktion var gratis, men den svenska profiten kom från att man beskattade frakten av slaverna från ön. Slavauktionerna ägde rum i slavboden som låg vid Östra Strandgatan.

Exakt hur omfattande slavhandeln var är inte säkert, men proportionerna framgår av antalet slavar på ön. 1787, ett par år efter att Sverige tagit över ön, hyste den drygt 700 slavar. 1812 hade antalet slavar stigit till nästan 2 000, motsvarande drygt 40 procent av den totala befolkningen. Ingenting tyder på att den svenska behandlingen av slaverna var mindre brutal än andra kolonialmakters. 1815 förbjöds den svenska slavhandeln. Förbudet kom dock senare än i länder som Danmark (1792), England (1807) och USA (1808) (Sjöström, 1999: 52). Samtidigt som den svenska handeln förbjöds fortsatte man dock i flera decennier att profitera på slavhandeln genom att ta ut en avgift från de skepp som fortsatte att använda Saint-Barthélemy som transitplats för handel med slavar (Catomeris, 2004: 39).

Detta skedde dock i gott sällskap av upplysta vetenskapsmän. Den världsberömda Carl von Linné var en av dessa, och klassificerade inte bara in djur och växter i olika kategorier och system utan även människor. Han var den förste som delade människor in i ett hierarkiskt system baserat på hudfärg med de vita överst och svarta underst. Den vita människan (*Europaeus*) beskrevs som intelligent och företagsam medan den svarte (*afer*) var trögtänkt och lat.

Linnés lärjungar spred systemet under sina upptäcktsfärder, särskilt i Afrika, där befolkningen beskrevs som synnerligen underlägsen (Fryer, 1984: 166; Lindquist, 1997: 34).

Rasismen var lika spridd inom vetenskapen och i kulturlivet i Sverige som i övriga Europa. Även inhemska minoriteter som samer och romer drabbades av den svenska rasismen och Sverige har en lång historia av förtryck av inhemska minoriteter. Man kan tydligt se hur den rasistiska ideologin tillämpats på dessa. De negativa stereotypiseringarna blev allt vanligare från 1600-talet och framåt. När rasbiologin utarbetades, var Sverige hade en ledande roll, drabbades de inhemska minoriteterna hårt. Samernas historia är full av aggressiva förtryck som denna grupp har utsatts för av den svenska staten. I syfte att sätta hela Lappland under sitt styre och kontrollera samerna tillsattes lappmarkspräster och byggdes kyrkor. En aggressiv mission igångsattes och samernas religion fördömdes som djävulsdyrkan vilken kunde straffas med döden. Sammanlagt förekom 49 mål om "trolldom och vidskepelse" vid tingen i lappmarken under slutet av 1600-talet och början av 1700-talet. Flera samer dömdes till böter och spöstraff, andra dömdes till döden.

Romerna som har varit i Sverige sedan början 1500-talet är en annan grupp som har varit utsatt för rasism och diskriminering i Sverige. När kyrkan efter reformationen kring 1530 tog över fattigvården pekades "tattarna" eller "zigenarna" ut som "lättlingar" och "löst" eller "onyttigt" folk. I instruktioner till prästerskapet år 1560 klargjordes att kyrkans folk inte skulle befatta sig med "tattare", "hwarken döpa theras barn eller jorda theras lik" (Montesino, 2002: 37). Förbudet upprepades 1594 och 1597 miste en kyrkoherde i Dingtuna sin tjänst för att ha döpt resandes barn (ibid: 28). Politiken hårdnade allt mer och 1637 infördes så dödsstraff för manliga "tattare"/"zigenare" som inte lämnade landet. Männerna skulle hängas medan kvinnor och barn skulle utvisas (Montesino, 2002: 41). Sedan 1700 fram till 1900-talet mer eller mindre kriminaliserades de kringresandes levnadssätt (Catomeris, 2004: 222-290; Hazell, 2002).

Historien bakom etableringen av "Rasbiologiska sällskapet" och senare "Rasbiologiska institutionen" i Uppsala är ett talande exempel på att rasismen gjordes till en del av det kollektiva medvetandet i Sverige. På 1800-talet utvecklade Anders Retzius metoder för mätning av mänskliga kranier, metoder som fick stor internationell spridning inom rasbiologin, och användes snart för att upprätta ett

system där Europas befolkning definierades som överlägsen alla andra folk och afrikaner som de lägst stående (Lindquist, 1997: 36 ff). Erövringen av nya kolonier betraktades som beviset på det vita Europas överlägsenhet. De koloniserades militära svaghet tolkades som underlägsenhet och oförmåga att styra sig själva (Lindquist, 1997: 39). Den marknadsorienterade Herbert Spencer utvecklade teorin om "det naturliga urvalet" som gick ut på att svaga och otillräckliga människor hamnar på samhällets botten, medan rikt utrustade personer klättrar uppför den sociala stegen. Detta är ett talande exempel på hur marknadens dysfunktioner och baksidor som genererade socioekonomiska klyftor i samhället rättfärdigades genom en närmast rasbiologisk förklaringsmodell.

Det rasbiologiska tänkandet som kategoriserade människor i olika hierarkiska grupper gick alltid hand i hand med kulturessentialistiskt tänkande där biologiska egenskaper gjorde att vissa grupper även betraktades som kulturellt inkapabla att bo och verka i Sverige. I 1907 års Fattigvårdsutredning fanns t.ex. tanken att man i framtiden skulle kunna sterilisera eller på livstid internera särskilt brottsliga och sjukliga individer som man menade förekom framför allt bland "tattarna". Det kunde bli nödvändigt med en "utrotning" av problemet genom "direkta eller indirekta åtgärder" (Catomeris, 2004: 235). Socialstyrelsen förespråkade en massiv sterilisering av "tattarna" (ibid: 244). Redan 1897 föreslogs det i riksdagen att en särskild lag borde stiftas för att tvångsomhänderta "tattarnas" barn. Någon lag kom dock inte till stånd beroende på att det ansågs för komplicerat med tvångsåtgärder och att det skulle vara skadligt för andra omhändertagna barn att vistas på samma barnhem som "tattarnas" barn (Catomeris, 2004: 230 f). Just de praktiska hindren mot ett omfattande tvångsomhändertagande av resandebarn ledde till framväxten av opinionen för en omfattande tvångssterilisering i stället.

Judar var en annan grupp som skulle hållas utanför Sverige. 1919 skickade utrikesdepartementet (UD) instruktioner till sina representationer i Ryssland och Tyskland om att inte bevilja judar visum i Sverige, och 1923 infördes krav på uppgift om trosbekännelse i samband med visumansökan i syfte att gallra ut judiska visum sökare. Under denna tid kom även nya viseringsdirektiv för affärsresor som tycks ha varit särskilt riktade mot tyska judar (Catomeris, 2004: 134). De negativa och rasistiska attityderna mot judar fortsatte att dominera till andra världskriget. När de nazityska myndigheterna den 5 oktober 1938 beslöt att samtliga tyska

judars pass skulle stämpas med ett rödfärgat J, meddelade Socialstyrelsen i ett hemligt cirkulär den 27 oktober 1938 till de svenska passkontrollerna att tyskar med en J-stämpel i passet skulle avvisas, såvida de inte redan hade svenskt uppehållstillstånd eller en s.k. gränsrekommendation. Samma datum meddelade UD viseringsmyndigheterna att tyskar med J-stämpeln tillhörde den grupp Sverige inte ville släppa in i landet. (SOU 1999:20 s. 78; Svanberg & Tydén, 1992: 276).

Rasismens historia visar att olika maktcentra i samarbete och interaktion med varandra har skapat ett tämligen robust system av diskriminering av ”de andra” som vidmakthålls också med hjälp av negativa föreställningar och stereotyper av underordnade grupper. Den politiska och ekonomiska makten använde sig av en vetenskapliggjord rasistisk ideologi för att reproducera sin maktposition. Den franska idéhistorikern, Michel Foucault (1977: 27) menar att makt och kunskap förutsätter varandra, att det inte finns någon maktrelation som inte är kopplad till ett kunskapsfält och att det inte finns någon kunskap som inte är baserad på och reproducerar existerande maktrelationer. Rasismen handlar också om makt och kontroll. Genom kontroll och obegränsad tillgång till makt och andra socioekonomiska resurser skaffar sig en grupp en överordnad position i förhållande till en annan grupp (Hazekamp & Popple, 1997: 2). Samtidigt får den makten och kontrollen över materiella resurser och privilegiet att gestalta världen och framställa den som ett rationellt hierarkiskt sammanhang. Därmed skapar man en etnisk hierarki där olika grupper ockuperar olika positioner i förhållande till varandra. Ju närmare majoritetssamhället en grupp står, desto bättre tillgång till makt och inflytande har den. Gällande det svenska förhållandet kan vi säga att t.ex. turkar och araber får en underordnad position i förhållande till östeuropéer, och dessa får en lägre position än västeuropéer. Denna hierarkiska ordning reproduceras genom institutionella handlingar som i och för sig inte behöver vara menade för diskriminering av personer med invandrabakgrund. Den strukturella/institutionella diskrimineringen sker oftast systematiskt och regelmässigt, och individers och organisationers intentioner spelar inte någon avgörande roll för dess reproduktion (Kamali, 2005a).

En del forskare har fram till 1950-talet trott att rasism skulle försvinna i takt med en ökad industrialisering och modernisering, vilket skulle etablera marknadslogiken i ett månetniskt samhälle (Becker, 1957). Även om denna optimism försvann ganska snabbt i

och med "raskravallerna" i teorins hemland, USA, fortsatte mainstream-sociologerna att se rasismen som en företeelse som kunde organiseras bort genom spridning av "information" och "utbildning" av rasister. Bland dessa sociologer märks Adorno (1950) och Lipset (1963) som definierade rasismen som en del felaktiga antaganden som kunde utvecklas till "fördomar" mot grupper som föreställdes vara mindervärdiga. Dessa "fördomar" kunde sedan leda till att deras bärare diskriminerade vissa grupper. Rasismen reducerades till att gälla felaktiga föreställningar hos vissa individer mot andra och lösningen kunde därmed delvis vara att "utbilda rasister" som för det mesta tillhörde arbetarklassen. På så sätt betraktades rasism att vara: (1) ett tillstånd som drabbar vissa människor, (2) en företeelse som inte påverkar samhället och dess institutioner, och (3) ett socialt problem som måste analyseras kliniskt genom att försöka hitta och skilja mellan "goda" och "dåliga" äpplen bland befolkningen. (Sniderman & Piazza, 1993). Alla dessa former refererar till rasism som ett individuellt problem som går att "åtgärda" genom insatser riktade till individer med rasistiska attityder. Denna föreställning som ofta förpackas i teoretiska termer gör allt för att undvika ett erkännande och en diskussion om strukturell/institutionell diskriminering. Många av dessa forskare vill gärna, som Bonilla-Silva & Baiocchi (2001) säger, förklara etniska skillnader med "anything but racism".

Den strukturella/institutionella diskrimineringen som etablerades genom moderniseringsprocessen och de europeiska ländernas koloniala korståg och nationsbygge, har motverkat uppkomsten av ett integrerat samhälle där alla skulle ha lika rättigheter och möjligheter. De politiker, som Bismarck i Tyskland, och samhällsvetare, som Hegel, Spencer och Durkheim, som appellerade för skapandet av ett integrerat samhälle hade dock en föreställning om samhället som en etniskt homogen organism. Etniska och religiösa grupper som genom en systematisk kategorisering hade andrafierats räknades inte in i det moderna integrerade samhället. Det antogs att dessa grupper, om de mot all förmodan skulle bli integrerade, först måste bli som "oss", dvs. tillhöra majoritetssamhällets grupp eller klass, och sedan bli integrerade. Snarare kan man säga att andrafieringen av interna grupper som motbilden av nationen var ett effektivt sätt att förverkliga idealbilden av *ein Volk, ein Reich*. Denna förhållning var dominerande i många europeiska länder och lever kvar än i dag i dessa länders social- och integrationspolitik. De medel som skapades för att främja integration, som t.ex. social-

försäkringssystemet och annan socialpolitik, är fortfarande präglade av en föreställning om existensen av en etniskt homogen nation. Andrafieringsprocesser exkluderar och diskriminerar samtidigt många grupper som inte förväntades tillhöra den föreställda gemenskapen, nämligen nationen (de los Reyes & Kamali, 2005).

Den strukturella/institutionella diskrimineringen är ett av de mest rigida hindren för att alla människor ska kunna delta i samhällslivet på lika villkor. Om integration är ett nödvändigt tillstånd där social sammanhållning blir möjlig genom solidariska handlingar och en känsla av tillhörighet bland samhällsmedlemmar, måste diskrimineringen och den systematiska exkluderingen av vissa grupper och individer elimineras. Detta innebär att det europeiska och det svenska dilemmat mellan politiskt korrekta deklARATIONER och realpolitiken måste lösas. Kärnan i integrationens dilemma är deklARATIONER av att alla människor har lika rättigheter och att alla har lika värde å ena sidan, och den strukturella/institutionella andrafieringen, marginaliseringen och exkluderingen av vissa grupper från makt och inflytande i dessa samhällen å den andra (Kamali 2005a). I dag har betoningen på social sammanhållning på majoritetens villkor blivit ett sätt att dölja exkludering, diskriminering och kontroll (Burnett, 2004).

2.11 Självssegrering som en reaktion på diskriminering

Den systematiska strukturella/institutionella diskrimineringen genererar också oväntade reaktioner hos de andrafierade och marginaliserade grupperna. När kanalerna för kontinuerlig kontakt och umgänge mellan olika grupper i samhället är begränsade, tvingas mer homogena grupper att söka en intern umgängeskrets. Diskriminering framkallar alternativa motreaktioner som försvårar social sammanhållning. Skapandet av etniska nätverk, genom vilka många personer med invandrarbakgrund skapar sin umgängeskrets och sociala tillvaro, blir en kompensation för den uteblivna integrationen och en reaktion på den systematiska diskrimineringen. Detta är ett område som inte uppmärksammas tillräckligt inom den svenska forskningen.

Studier från USA visar att afro-amerikanska familjer ”väljer” att bo tillsammans i samma bostadsområde på grund av diskriminering, ekonomisk status och urbana strukturer (Clark, 1992). Andra studier visar att situationen har blivit värre. Dessa grupper visar

starkare tendenser i dag att "välja" samma bostadsområden som andra afrikansk-amerikaner än på 1970-talet (Farley m.fl., 1978; Farley m.fl., 1993). Den europeiska situationen skiljer sig inte från den i USA. Den engelska "Commission for Racial Equality" konstaterade redan 1984 att "svarta" engelsmän som efter många års försök lyckades att flytta från marginaliserade och stigmatiserade områden, diskriminerades i sina nya "vita" engelska bostadsområden och hade inget annat val än att flytta tillbaka till sina gamla bostadsområden. Även i Sverige har många familjer och personer med invandrarbakgrund som har flyttat från marginaliserade och stigmatiserade områden utsatts för diskriminering i de nya områdena och tvingats att flytta tillbaka till sina gamla bostadsområden (Kamali, 2005b).

En del forskare menar att boendesegregation är ett resultat av det moderna urbana livets fragmentering som samtidigt skapar ett behov av en lokal "social solidaritet" (Blokland 2003; Butler & Robson, 2003; Thorns, 2002). Många väletablerade och välmående grupper inklusive medelklassen väljer att leva tillsammans. De menar att "folk som oss", "de jag kan identifiera mig med" och "folk som tänker som oss" är den grupp man vill ha som granne och boende i samma bostadsområde. Forskarna menar att det existerar ett starkt vi-och-dem-tänkande som genomsyrar dessa grupper val av bostadsområde. Den "sociala solidaritet" som genererades under 1900-talet för att skapa ett integrerat samhälle trots den ökade fragmenteringen och olikheterna mellan olika grupper, har själv blivit fragmenterad och gäller bara för vissa grupper. Dessa urbana grupper delar en viss typ av "socialt och kulturellt kapital", med Bourdieus terminologi, mer än andra grupper som tilldelar dem "ett relativt homogent sätt av gemensamma idéer, attityder, känslor och perspektiv" (Butler & Robson, 2003: 185). Den urbana spatialsociala solidariteten leder därmed till exkludering av "de andra" som inte är som "oss". Men detta förnekas systematiskt av den privilegierade medelklassen (ibid: 105).

Dessa mångsidiga mekanismer av skapandet av interna band och extern gränsdragning mot andra grupper resulterar i självsegregering. Denna segregering gynnar privilegierade grupper och missgynnar de redan missgynnade. Följaktligen återskapas de socioekonomiska och etniska klyftornas spatialsociala och urbana ansikte. Boendesegregation är därför inte bara ett uttryck för klasstillhörighet utan också ett resultat av etniska klyftor genererade av rasism och diskriminering.

Segregationen är dock en mångfacetterad företeelse som försvagar och hindrar social solidaritet och sammanhållning på nationell nivå och kan inte begränsas till *boendesegregation*. Segregationen kan kategoriseras som följande:

1. arbetsmarknads- och arbetslivssegregation
2. social segregation
3. kulturell segregation
4. boendesegregation.

Diskriminering och marginalisering på den svenska arbetsmarknaden har skapat en segregerad arbetsmarknad som visar sig i (a) segregerade branscher och (b) segregerade arbetsuppgifter (Neergaard, 2006). Svårigheter att få ett jobb på den öppna och reguljära arbetsmarknaden som motsvarar kompetensen tvingar många personer med invandrabakgrund att söka sig till låg-statusyrken och branscher som står utanför de ”normala” regelverk som gäller på den reguljära arbetsmarknaden. Dessa branscher möjliggör ofta för en person att skaffa sig ett jobb, eller som en av dessa personer uttryckt sig, ”köpa sig ett jobb”. Diskriminering på arbetsmarknaden är en av de viktigaste orsakerna bakom skapandet av en segregerad arbetsmarknad och ett segregerat arbetsliv. Diskrimineringen i rekryteringsfasen hindrar personer med invandrabakgrund att få tillgång till lönearbete (ibid). Men diskrimineringen fortsätter även i arbetslivet. Personer med invandrabakgrund som får ett jobb diskrimineras även i arbetslivet (de los Reyes, 2006). Anställda med invandrabakgrund reduceras ofta till deras föreställda olikheter i form av deras ”kulturella kompetens” och ”etniska tillhörighet” (Kamali, 2002). Denna föreställda kulturella bakgrund används sedan för att reproducera ”kulturella skillnader” genom en så kallad mångfaldspolicy (Mulinari, 2006).

Diskrimineringen på arbetsmarknaden och i arbetslivet har långtgående konsekvenser i form av överföringseffekter eller s.k. ”spill over”-effekter på andra områden. Arbetslöshet bland boende i marginaliserade och stigmatiserade områden tvingar många att leva kvar i sina från majoritetssamhället segregerade bostadsområden. Detta begränsar dessa människors möjligheter att skapa sociala relationer med andra grupper i samhället. Deras nätverk inkluderar oftast andra människor i samma situation och oftast boende i samma områden. Sociala nätverk och sociala relationer bland personer med invandrabakgrund är dock inte bara bestämda

av klasstillhörighet. De marginaliserade arbetsuppgifterna tvingar många arbetande personer med invandrabakgrund att i sitt privata umgänge söka sig till andra personer med invandrabakgrund, ibland från samma yrkeskategori och ibland till andra grupper med eller utan arbete. Den sociala segregationen cementerar marginaliseringen och stigmatiseringen av personer med invandrabakgrund. Skulden för detta läggs oftast på dessa grupper själva och diskuteras sällan i samband med de hinder som finns hos majoritetssamhället för en mer integrerad social tillvaro.

Många musiker och kulturarbetare med invandrabakgrund diskrimineras och får inte tillgång till de etablerade kulturarenorna (Pripp, 2005; Pripp, Plisch & Printz-Werner, 2004). Detta tvingar många andrafierade kulturarbetare, musiker och sångare att söka etablera nya arenor i segregerade områden och vända sig till "sin publik" i förorterna. Detta bidrar till reproduktionen av den mångsidiga etniska segregationen och förstärker segregationens spatiala konsekvens, nämligen boendesegregationen.

Den mångfacetterade segregationen som är ett resultat av diskriminering och reproduktionen av de socioekonomiska och etniska privilegierna försvagar känslan av tillhörighet till ett samhälle med gemensamma normer och dialogiska värderingar. Detta exkluderar personer med invandrabakgrund från tillgång till makt och inflytande, och reproducerar majoritetssamhällets monopol över maktmedlen.

2.12 Integration, makt, diskriminering och rasism

En väldokumenterad internationell och nationell forskning visar att diskriminering och rasism påverkar människornas välfärd. När personer med invandrabakgrund exkluderas från tillgång till lönearbete påverkas deras materiella förhållanden och levnadsstandard. Diskriminering på arbetsmarkanden leder oftast till diskriminering inom andra områden som t.ex. socialförsäkringssystemet (SOU 2006:37; Socialförsäkringsboken 2005). Internationella och nationella studier visar entydigt på diskrimineringens effekter på individernas levnadsstandard. I USA, som har en längre tradition av systematiska studier av rasism och diskriminering, visar forskningen t.ex. att den strukturella/institutionella rasismen påverkar möjligheten till banklån för afrikansk-amerikaner och andra personer med invandrabakgrund (Horton, 1992). Boendesegregation och boen-

deformer påverkas också av rasism och diskriminering även när man kontrollerar för en rad andra faktorer som kan antas påverka boendesegregationen (Horton & Thomas, 1998). Det finns också svenska studier av diskrimineringens effekter på boendesegregation och marginalisering av personer med invandrarbakgrund (Molina, 2006; Bråmås, Andersson & Solid, 2006; SOU 2005:69).

Diskriminering i utbildningssystemet, låg sysselsättningsnivå och lägre inkomst har betraktats som viktiga orsaker till förekomsten och reproduktionen av de etniska orättvisorna och klyftorna i USA (Blau & Duncan, 1967; Wilson, 1980; Gilbert, 1998; Horton m.fl., 2000). Svensk forskning bekräftar de amerikanska resultaten. Inom arbetsmarknadsforskningen har många forskare betonat diskrimineringen som en av de viktigaste orsakerna till exkluderingen av individer med invandrarbakgrund från tillgång till arbete (Paulsson, 1994; Knocke, 1994; Schierup m.fl., 1994; Arai m.fl., 2000; de los Reyes, 2000; Lindgren, 2002; Höglund, 2000; Jonsson & Walette, 2001; Le Grand & Szulkin, 2002). Diskrimineringen inom utbildningssystemet har också systematiskt studerats och belysts (Goldstein-Kyaga, 1999; Erikson & Jonsson, 1993; Dryler, 2001 och Similä, 1994; Osman, 1999; Lahdenperä, 1997; Lahdenperä, 1999; Tesfahuney, 1999; Parszyk, 1999; Runfors, 2003; Bunar, 1999; Leon, 2001). De senaste forskningsresultaten visar på diskrimineringens fortsatta roll i exkluderingen av personer med invandrarbakgrund, bl.a. inom arbetsmarknaden, arbetslivet och utbildningssystemet (SOU 2006:59; SOU 2006:60; SOU 2006:40). Diskrimineringen påverkar därmed de diskriminerade gruppernas socioekonomiska status i samhället och tilldelar dem en lägre position i förhållande till majoritetssamhället. Forskare menar att genom en multivariat analysmetod kan man se samvariationer mellan variabler som t.ex. sysselsättning, välfärd, status på arbetsmarknaden och utbildning för att kunna kartlägga diskrimineringens strukturella och institutionella sammanhang (Horton & Sykes, 2001).

En annan aspekt som sällan berörs i forskningen och debatten om integration är maktförhållandena mellan olika grupper (se SOU 2005:41 och 2006:52). Den tyske samhällsvetaren Max Weber definerade makt som en förmåga hos en person, en organisation eller ett land att påtvinga sin vilja på en annan oavsett dennes motstånd. Den strukturella/institutionella diskrimineringen reproduceras genom de privilegierade gruppernas monopol över maktmedlen varvid dessa grupper reproducerar sina överlägsna positioner. Till-

gång till makt och inflytande i samhället är en nyckelfråga för integration. Forskarna brukar åskådliggöra ojämlikheterna i tillgången till makt och inflytande mellan de etniskt marginaliserade och stigmatiserade grupperna och majoritetssamhället genom boendesegregation (Emerson m.fl., 2001).

Tillgång till makt och inflytande i samhället är avgörande för individernas möjligheter att förverkliga sina drömmar och planer. Individernas tillgång till makt och inflytande kan dock inte reduceras till att ha ett arbete och försörja sig. Möjligheterna att påverka samhället och egna livsvillkoren skulle i så fall vara obefintliga. Det moderna samhällets historia visar att utan omfördelning av resurser skulle inget samhälle kunnat överleva. Som tidigare har diskuterats, var integrationspolitiken i form av en generell politik för alla svaret på den ökade fragmenteringen och de socioekonomiska klyftor som hotade de moderna samhällenas sammanhållning. Detta är dock långt ifrån den hobbesianska föreställningen om att betrakta samhället som en samling av individer där "allas krig mot alla" råder och därför behövdes det stark maktutövning för att möjliggöra samhällets fortbestånd. Det hobbesianska problemet, som gäller än i dag och som erkänns även av ultraliberala debattörer, ligger i att samhället föreställs bestå av atomiserade individer som om de existerar utanför samhällets strukturella och institutionella sammanhang. Därför föreställs en abstrakt och idealtypisk konkurrerande individ vara grundstenen för samhället och dess organisationer. Samhällets strukturella och institutionella sammanhang som bestämmer villkoren för denna konkurrens nonchaleras.

Makt är för individen mer än att ha ett arbete. Individen ingår i ett strukturellt och institutionellt sammanhang där olika tillgång till strukturella och institutionella maktmedel skapar ojämlika livsvillkor och därmed ojämlikheter. De privilegierade grupper som har kontroll över de institutionella och strukturella maktmedlen har mer inflytande i samhället och reproducerar dess ojämlika villkor. Arbetsgivare, polis, kuratorer, lärare, socialsekreterare etc. är individer med institutionell makt och har större makt och inflytande än vad arbetstagare, den misstänkte, eleven och klienten har.

Integration handlar därför också om tillgång till makt och inflytande på lika villkor. Personer med invandrarbakgrund ska ha tillgång till maktmedel på likvärdiga villkor som majoritetssamhället. Detta innebär även och framför allt tillgång till institutionell makt.

2.13 Behovet av en ny politik för social sammanhållning

Integrationspolitik har av många forskare betraktats som en omfördelningspolitik genom vilka de problem som genereras i ett marknadsekonomiskt system måste åtgärdas. De moderna samhällena genererar stratifiering och marginalisering av vissa grupper i samhället. Integrationstänkandet och integrationspolitiken har varit nationalstaternas svar på moderniseringens stratifiering och segregeringstendens. Socialpolitiken och socialförsäkringssystemet har samtidigt varit de viktigaste instrumenten för att främja social sammanhållning i det moderna samhället. Denna politik har dock växt fram i många länder under en tid av utbredd nationalism och nationsbygge. Nationalstaternas moderna uppgift att skapa *ein Volk, ein Reich*, har satt djupa spår i föreställningen om nationen som en homogen enhet. Andra faktorer som korståg, kolonialism, slaveri och den ideologiska rasismen har också påverkat nationalstaternas syn på "oss" och "de andra" samt deras samhällsorganisering. En samhällsorganisering där "vi-et" och dess närmaste får en privilegierad ställning i samhället medan "de andra" systematiskt exkluderas, har blivit ett närmast normalt tillstånd i dessa samhällens strukturella och institutionella handlingar. En del forskare kallar detta för "vit överordning"⁵ som förklarar etniska skillnader (Mills, 2003; Doane & Bonilla-Silva, 2003; Fredrickson, 2000). Den "vita överordningen" betraktas som

[E]tt politiskt, ekonomiskt och kulturellt system i vilket de vita på ett överväldigande sätt kontrollerar makt- och materiella resurser, medvetna och omedvetna idéer om den vita överordningen och deras rättigheter är utbredd och relationer mellan den vita överordningen och den icke-vita underordningen reproduceras genom etablerade sociala institutioner och organisationer (Ansley, 1989: 1024).

Integrationstänkandet och integrationspolitiken har dock inte tagit hänsyn till de historiska processer som har påverkat den moderna samhällsorganiseringen. Kolonialismen, slaveriet, rasismen och storskaliga krig har i allra högsta grad påverkat vår syn på "oss" själva och på "de andra". "Vi" har blivit en integrerad grupp i förhållande till "dem" som på grund av sitt "underskott" är icke-integrerade och i behov av integrationsinsatser. Integrationspolitikens grundantagande har varit att befolkningen i Sverige kan delas i en integrerad grupp, "svenskar" och en icke-integrerad grupp,

⁵ Översättning av den engelska termen "White Supremacy".

”invandrarna” (de los Reyes & Kamali, 2005). ”Svenskar” betraktas vara den grupp som ska integrera ”invandrarna”. Därmed är integrationspolitiken en politik för ”de andra”. En sådan politik var från dess födelse dömd att misslyckas (Kamali, 2005a). Invandrarpolitiska utredningens förslag (SOU 1996:55) som låg till grunden för skapandet av integrationspolitiken var i praktiken en *introduktionspolitik*. Politiken skulle underlätta nyanlända ”invandrares” inträde och etablering i det svenska samhället. Åtgärderna handlade i huvudsak om att göra ”invandrarna” ”anställningsbara” på den svenska arbetsmarknaden. Och detta skulle vara det ultimata målet för integration. Enlig förespråkarna för detta synsätt är ”invandranen” integrerad då han eller hon får ett arbete och målet är därmed nått. Integrationen görs därmed till ett ”invandrarproblem” och integrationspolitiken blir en politik för ”de andra”.

Trots de politiskt korrekta deklamationer om integrationspolitiken som först framfördes i Invandrapolitiska kommitténs rapport (SOU 1996:55), fortsätter integrationspolitikens fokus att vara på ”invandrarna”. Det är dock en logisk följd av det underlag som låg till grund för rapporten. Hela diskussionen och underlaget var färgade av den diskursiva rasistiska framställningen av ”invandrarna som problem” som introducerades i den svenska debatten i början av 1990-talet och sedan blev en dominerande diskurs (jfr. SOU 2006:73). Debatten var präglad av diskursiva ”verklighetsbeskrivningar” som t.ex. att ”invandrarna fuskar”, ”invandrarna tar inte ansvar för sina liv”, ”de har kommit hit för att utnyttja välfärden”, etc. Den diskriminerande och i vissa fall rasistiska ”invandrarna-som-problem-diskursen” påverkade även kommitténs förslag och policyformuleringar. Det är inte förvånande att det existerade en bred majoritet i riksdagen för kommitténs verklighetsbeskrivning och åtgärdsförslag. Förslagen var i huvudsak anpassade till en ”introduktionspolitik” där ”invandranen” skulle passas in i det svenska samhället. Majoritetssamhällets strukturella och institutionella sammanhang som sätter ramarna för integration och i många fall kan utgöra ett hinder uppmärksammades inte. Därför har den nuvarande integrationspolitiken fel fokus. Denna politik är en politik för ”de andra” och lämnar de strukturella och institutionella hindren oberörda. Vi behöver ett fokusskifte och organisationsomdaning i integrationsarbetet.

Den generella välfärdspolitik saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Säråtgärder i form av integrationspolitik har också visat sig ineffektiva och

främjar inte social sammanhållning. Forskningen visar att både den generella välfärdspolitiken och den etniska integrationspolitiken har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras.

Sverige behöver en ny politik vars främsta mål måste vara att skapa *lika möjligheter och utfall* för alla oavsett etnicitet, kön, klass-tillhörighet, sexuell läggning och andra andrafierande orsaker. Ett intersektionellt perspektiv på de mekanismer som andrafierar vissa grupper och hindrar social sammanhållning bör tillämpas. Detta innebär att den generella välfärdsstaten och välfärdspolitiken måste inkludera ett systematiskt motverkande av strukturell/institutionell diskriminering och rasism. Det är ett viktigt steg som förutsätter förändringar i den generella socialpolitiken för främjandet av social sammanhållning. Detta förutsätter också att integrationstänkandet och integrationspolitiken och alla dessa lokala och nationella institutioner omorganiseras och ändrar fokus. Den nya politikens fokus måste vara främjandet av lika möjligheter och likvärdigt utfall av den generella social- och välfärdspolitiken. Detta fordrar att den nya politiken är långsiktig och också fokuserar på att systematiskt motverka de rådande strukturella och institutionella hindren som skapar diskriminering och motverkar skapandet av ett samhälle för alla präglad av social sammanhållning på lika villkor.

Dessutom måste den nya politiken inkludera ett globalt perspektiv. Tiden för skapandet av ett integrerat samhälle efter föreställningen om *ein Volk, ein Reich*, är förbi. De globala folkförflyttningarna, den revolutionerade kommunikationen, den kulturella mixen och mutationerna och hybridiseringen av många människors identiteter har aktualiserat behovet av ett globalt förhållningssätt i frågor om integration. Globala händelser påverkar oss här i Sverige och därmed vår integrationspolitik. Till exempel spelar den svenska regeringens inställning till palestiniernas livsvillkor och den israeliska ockupationen och förtrycket liksom USA:s ockupationskrig mot Irak en viktig roll för många personer med invandrarbakgrunds inställning till det svenska samhället och deras vilja till att bli en del av den sociala sammanhållningen här. Med andra ord, inrikespolitiken kan inte längre skiljas från utrikespolitiken. Skapandet av ett integrerat samhälle eller social sammanhållning är oskiljbart från kampen mot den strukturella och institutionella diskrimineringen, både på nationell och på internationell nivå.

Vi behöver ett kosmopolitiskt perspektiv på social samvaro och samhällsorganisering (se bl.a. Mercer, 2005; Appiah, 2006; Delanty m.fl., 2006, Kamali, 2006). Kosmopolitanism indikerar en universalism som är oberoende av och fri från de begränsningar som de nationella band och skyldigheter utgör (Cheah & Robbins, 1998). Kosmopolitanismen måste dock motverka de etablerade exkluderande dualistiska traditionerna som t.ex. modern eller traditionell, öst eller väst, muslim eller kristen och ”invandrare eller svensk” uttryckt i vi-och-dem-termer.

Integration som en politik för att skapa social sammanhållning var en nödvändig reaktion på de faror som riskerade att underminera det moderna samhällets existens. Detta är fortfarande en av de orsaker som gör en ny politik för social sammanhållning nödvändig. Men det finns också andra orsaker. Den sociala sammanhållningens grund bygger på individernas känsla av samhörighet och övertygelse om existensen av ett relativt rättvist system. Dessa aspekter på integration fanns även med när politiken började diskuteras vid mitten av 1800-talet, men hade en undanskymd position. Individerna känner tillhörighet när de ser sin plats i samhället som relativt rättvis. Att tillhöra en grupp, ett folk och en nation förutsätter individernas *vilja* och *möjligheter* att tillhöra dessa sammanhang. Viljan till tillhörighet växer i ett rättvist sammanhang där människor inte känner sig utestängda från tillgång till makt och inflytande. Detta kräver en samhällsorganisering och en social politik som möjliggör ett rättvist system där alla människor oavsett etnisk, religiös, kön, sexuell läggning eller andra andrafierande grunder får lika chanser och lika möjligheter att delta i arbetsmarknad och samhällslivet i övrigt på lika villkor.

Referenser

- Adorno, T. W. (1950) *The authoritarian personality*. New York: Harper and Row.
- Ansley, F.L. (1989) ”Stirring the Ashes: Race, Class and the Future of Civil Rights Scholarship”, in *Cornell Law Review*, no. 74.
- Appiah A. K. (2006) *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*. New York: W.W. Norton.
- Arai, M., Schröder, L. & Vilhelmson, R. (2000) *En svartvit arbetsmarknad: en ESO-rapport om vägen från skola till arbete*. Ds 2000:47.

- Aron R. (1977) *Sociologiskt tänkande: Durkheim, Pareto, Weber* Vol. 2. Lund: Argos.
- Balibar E. & Wallerstein I. (2002) *Ras, nation, klass: mångtydiga identiteter*. Göteborg: Daidalos.
- Baumgartner, T., T. Burns and P. DeVille (1977). The Oil Crisis and the Emerging World Order. *Alternatives*, 3: 75–108.
- Becker, G. S. (1957) *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berg, L. (1997) När Sverige upptäckte Afrika. Rabén Prisma.
- Blau, P. M., & Duncan, O. D. (1967) *The American Occupational Structure*. New York: The Free Press.
- Blau, P. (1964). *Exchange and Power*. New York: Wiley.
- Blokland, T. (2003) *Urban Bonds: Social Relationships in an Inner City Neighbourhood*. Cambridge: Polity Press.
- Blomqvist, Håkan (2006) *Nation, ras och civilisation i svensk arbetarrörelse före nazismen*. Stockholm: Carlsson.
- Bonilla-Silva, E. & Baiocchi, G. (2001) "Anything but Racism: How Sociologists Limit Significance of Racism", in *Race and Society*, Vol. 4, Issue 2, pp 117–131.
- Boréus, K. (2006) *Diskrimineringens retorik: En studie av svenska valrörelser 1988–2002*. SOU 2006:52. Stockholm: Fritzes.
- Brune Y. (2004) Nyheter från gränsen: tre studier i journalistik om "invandrare", flyktingar och rasistiskt våld. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation Bråmås, Å., Andersson, R. & Solid, D. (2006) *Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den etniskt segmenterade staden: exemplen Stockholm och Uppsala*. Norrköping: Integrationsverket.
- Bunar, N. (1999) "Multikulturalism är död, leve multikulturalism! Om den svenska skolans (multikulturella) möjligheter och begränsningar", i: *Utbildning och Demokrati* 8 (3): 113–136.
- Burnett, J. (2004) "Community, Cohesion and the State", in *Race and Class*, Volume 45 Issue 3, pp 1–18.
- Butler, T. & Robson, G. (2003) *London Calling: The Middle Classes and the Making of Inner City London*. Berg: London and New York.
- Catomeris, C. (2004) *Det ohyggliga arvet: Sverige och främlingen genom tiderna*. Stockholm: Ordfront.
- Cheah P. & Robbins B. (1998) *Cosmopolitics: Thinking and Feeling Beyond the Nation*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.

- Clark, W. A. V. (1992) "Residential preferences and residential choices in a multiethnic context", in *Demography* 29, pp. 451–466.
- de Alva J.J.K. (1995) "The Postcolonization of the (Latin) American Experience: A Reconsideration of 'Colonialism', 'Postcolonialism', and 'Mestizaje'", In Prakash G. (red.) *After Colonialism, Imperial Histories and Postcolonial Displacement*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- de los Reyes P. & Kamali M. (red.) (2005) *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes P. (2005) "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering", i de los Reyes P. & Kamali M. *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes P. & Wingborg M. (2003) *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige: En kunskapsöversikt*. Norrköping: Integrationsverkets rapportserie (2002:13).
- de los Reyes, P. (red.) (2000) "Diskriminering och ojämlikhet i arbetslivet: Institutionella faktorerens betydelse ur ett mångfaldsperspektiv", i de los Reyes, P., Höglund, Adu-Gyan, Ahmadi, Osmanovic & Widell (red.) *Mångfald, diskriminering och stereotyper*. Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning.
- de los Reyes, P. (red.) (2006) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Stockholm: Fritzes.
- Delanty G. (ed) (2006) *Europe and Asia Beyond East and West*. London: Routledge (in press).
- Diesen Christian (red) (2005) *Likhet inför lagen*. Stockholm: Natur och kultur.
- Doane Ashley, W. & Bonilla-Silva, E. (2003) *White Out: The Continuing Significance of Racism*, New York: Routledge.
- Dryler, H. (2001) "Etnisk segregation i skolan – effekter på ungdomars betyg och övergång till gymnasieskolan", i: SOU 2001:57 *Välfärdens finansiering och fördelning*. Stockholm: Fritzes.
- Durkheim, E. (1915/1968) *The Elementary Forms of the Religious Life*. London: Alen & Unwin.
- Eisenstadt, S. N. (1999) *Fundamentalism, Sectarianism and Revolution: the Jacobin Dimension of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Emerson, M.O., Yancy G. & Chai K.J. (2001) "Does race matter in residential segregation? Exploring the preferences of white Americans", i *American Sociological Review* 66 (2001), pp. 922–935.
- Eriksson, M. (2006) "Avvikande eller osynlig – rasifierande praktiker i familjerättssekreterares hantering av faders våld" de los Reyes P. (red.) *Välfärdens gränser: Om villkorad medborgarskap*. Stockholm. Fritzes.
- Erikson, R. & Jonsson, J. O. (1993) *Ursprung och Utbildning: Social snedrekrytering till högre studier*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Eze, E. C. (1997) *Race and the Enlightenment: A Reader*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Farley, R., Krysan, M., Jackson T., Steeh C. & Reeves K. (1993) "Causes of continued racial residential segregation in Detroit: Chocolate city, vanilla suburbs revisited", in *Journal of Housing Research* 4 (1993) (1), pp. 1–38.
- Farley, R., Schuman, H., Bianchi, S., Colasanto, D. & Hatchett, S. (1978) "Chocolate city, vanilla suburbs: Will the trend toward racially separate communities continue?", in *Social Science Research* 7, pp. 93–112.
- Foucault, M. (1977) *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Franzén, E. (2004) "Invandrare och socialbidragstagare - ett liv i ofärd" i: Ekberg, J. (red.) SOU 2004:21 *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. Stockholm: Fritzes.
- Fredrickson, G. M. (2000) *The Comparative Imagination: On the History of Racism, Nationalism, and Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Fryer, P. (1984) *Staying Power: The history of black people in Britain*. Pluto.
- Gavanas A. (2006) "De onämnbare: Jämlikhet, "svenskhet" och privata hushållstjänster i pigdebattens Sverige", i de los Reyes P. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Stockholm: Fritzes.
- Giddens A. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, D.J. (1998) "The Prejudice Perception Assessment Scale: Measuring Stigma Vulnerability among African American stu-

- dents at predominantly Euro-American universities” in *Journal of Black Psychology* 24, pp. 305–321.
- Goldberg D.T. (1993) *Racist Culture: Philosophy and the Politics of Meaning*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Goldstein-Kyaga, K. (1999) ”Nationalstaten, romerna och skolan”, i *KRUT* 92–93: 112–119.
- Hall P. (ed) (1997) *Race, Ethnicity and Multiculturalism: Policy and Practice*. New York: Garland.
- Hammar, T. & Lindby K. (1979) *Commission on Immigration Research*. Report no. 10. Stockholm: Ministry of Labour.
- Hazell, B. (2002) *Resandefolket: Från tattare till traveller*, Ordfront.
- Hazekamp, J. L. & Poppel, K. (1997) *Racism in Europe: A challenge for youth policy and youth work*. London: UCL press.
- Höglund, S. (2000) ”Reflektioner kring mångfald och diskriminering i arbetslivet”, i de los Reyes, P., Höglund, S., Adu-Gyan, Ahmadi, Osmanovic & Widell. (red.) *Mångfald, diskriminering och stereotyper. Tre forskaruppsatser om mångfald*. Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning.
- Horton, H. D. & Sykes, L. L. (2001) ”Reconsidering Wealth, Status and Power: Critical demography and the measurement of racism” in *Race and Society*, Vol. 4, Issue 2, pp 207–217.
- Horton, H. D. & Thomas, M.E. (1998) ”Race, Class and Family Structure: Differences in Housing Values for Black and White Homeowners”, *Sociological Inquiry*, Vol. 68, pp. 114–136.
- Horton, H. D. (1992) ”Race and Wealth: A Demographic Analysis of Black Homeownership”, in *Sociological Inquiry*, Vol. 62, pp. 480–489.
- Horton, H. D., Lundy, A. B., Herring, C. & Thomas, M.E. (2000) ”Lost in the Storm: The Sociology of the Black Working Class, 1950 to 1990” in *American Sociological Review* 65, pp. 128–137.
- Jonsson, A. & Wallete, M. (2001) ”Är utländska medborgare segmenterade mot atypiska arbeten?”, i *Arbetsmarknad och Arbetsliv* 3 (3).
- Kamali M. (2006a) ”Middle Eastern Modernities, Islam, and Cosmopolitanism”, in Delanty G. (ed) *Europe and Asia Beyond East and West*. London: Routledge (in press).
- Kamali M (2006b) *Den segregerade integrationen: Om social sammanhållning och dess hinder*. Stockholm: Fritzes.
- Kamali, M. (2002) *Kulturkompetens i socialt arbete: Om socialarbetaren och klientens kulturella bakgrund*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

- Kamali, M. (2005a) "Ett europeiskt dilemma", i de los Reyes & Kamali (red.), SOU 2005:41 *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Kamali, M. (2005b) *Sverige inifrån: Röster om etnisk diskriminering*. SOU 2005:69. Stockholm: Fritzes.
- Kingston-Mann, E. (1999) *In Search of the True West*, Princeton: Princeton University Press.
- Knocke, W. (1994) "Kön, etnicitet och teknisk utveckling", i Schierup, C-U. & Paulson, S. (red.) *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons.
- Lahdenperä, P. (1997) *Invandrarbakgrund eller skolsvårigheter? En textanalytisk studie av åtgärdsprogram för elever med invandrarbakgrund*. HLS Förlag.
- Lahdenperä, P. (1999) "Från monokulturell till interkulturell pedagogisk forskning", i *Utbildning och Demokrati* 8 (3): 43–63.
- Lawrence, P. K. (1997) *Modernity and War: The Creed of Absolute Violence*. New York: Macmillan.
- Le Grand, C. and Szulkin, R. 2002. "Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant–native Earning Gap in Sweden", in *Labour*, vol. 16 no. 1 pp. 37–64.
- Leon, R. (2001) "På väg mot en diversifierad normalitet: Om annorlundahet, normalitet och makt i mötet mellan elever med utländsk bakgrund och den svenska skolan", i Bigerstans, A. & Sjögren, A. (red.) *Lyssna. Interkulturella perspektiv på multi-etniska skolmiljöer*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Lindgren, C. (2002) *Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden*. Integrationsverkets rapportserie.
- Lindquist, B. (1997) *Förädlade svenskar – drömmen om att skapa en bättre människa*, Alfabet.
- Lipset, S. M. (1963) *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. New York, NY: Basic Books.
- Mannheim, K. (1936) *Ideology and Utopia*. New York: Harcourt.
- Martens, P. & Holmberg, S. (2005) *Brottsligheten bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ).
- Martinsson L. (2006) "Strategisamhälle: Om värdegrund och diskriminerande frigörelse", i de los Reyes P. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Stockholm: Fritzes.

- Mercer K. (ed) (2005) *Cosmopolitan Modernisms*. Cambridge, MA; Mit Press.
- Mills, C. W. (2003) "White Supremacy as Sociopolitical System: A Philosophical Perspective", in Doane & Bonilla-Silva, *White Out: The Continuing Significance of Racism*, New York: Routledge.
- Molina, I. (2005) "Rasifiering: Ett teoretiskt perspektiv i analysen av diskriminering i Sverige", i de los Reyes P. & Kamali M. *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Montesino Parra, N. (2002) Zigenarfrågan – Intervention och romantik, Lund Dissertations in Social Work 6.
- Mulinari, P. (2006) "Den andra arbetskraften: Exotisering och rasism på arbetsplatsen", i de los Reyes, P. (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Stockholm: Fritzes.
- Neergaard, A. (red.) (2006) *På tröskeln till lönearbete: Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Stockholm: Fritzes.
- Nováky, G. (1990) Handelskompanier och kompanihandel – Svenska Afrikakompaniet 1649–1663: En studie i feodal handel, Almqvist & Wiksell International, Studia Historica Upsaliensia 159, Uppsala.
- Osman, Ali (1999) *The 'Strangers' Among Us: The Social Construction of Identity in Adult Education*. Lindköping: Lindköping University.
- Parszyk, I-M. (1999) *En skola för andra: Minoritetslevers upplevelser av arbets- och livsvillkor i grundskolan*. Studies in Educational Sciences 17. Stockholm: HLS Förlag
- Paulsson, S. (1994) "Personalrekrytering – en nyckelfråga", i Schierup, C-U. & Paulson, S. (red.) *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons.
- Peralta, A. (2005) "Det sagda och det tänkta: Begrepps användning och begreppsskifte i diskursen om invandrare och invandrarpolitik", i de los Reyes P. & Kamali M. *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Pincus, F. L. (1994). 'From Individual to Structural Discrimination.' i Pincus, F. L. & Ehrlich, H. J. (eds) *Race and Ethnic Conflict*. Fourth edition, Bedford books.
- Pratt, M. L. (1992) *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*. London: Routledge.

- Pred, A. (2000) *Even in Sweden: Racism, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*. Berkeley: University of California Press.
- Pringle K. (2006) "svensk välfärdssvar på etnicitet: intersektionella perspektiv på barn och barnfamiljer" i de los Reyes P. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Stockholm: Fritzes.
- Pripp, O., Plisch, E. & Printz-Werner, S. (2004) *Tid för mångfald*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Pripp, O. (2005) *Tid för mångfald: en studie av de statligt finansierade kulturinstitutionernas arbete med etnisk och kulturell mångfald*. Tumba: Mångkulturellt centrum.
- Runfors, A. (2003) *Mångfald, motsägelser och marginalisering: En studie av hur invandrarskap formas i skolan*, Stockholm: Prisma.
- Schierup, C-U., Paulson, S. & Ålund, A. (1994) "Den interna arbetsmarknaden: Etniska skiktningar och dequalificering", i Schierup, C-U. & Paulson, S. (red.) *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons.
- Smith, A. (1979) *The Wealth of Nations*. Harmondsworth: Penguin.
- Sniderman, P. M., & Piazza, T. (1993) *The scar of race*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spurr D. (1993) *The rhetoric of Empire: Colonial discourse in journalism, travel writing and imperial administration*. Durham: Duke University Press.
- Tesfahuney M. (2005) "Uni-versalism", i de los Reyes P. & Kamali M. *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Sjöström, R. (1999) "En nödvändig omständighet" – Om svensk slavhandel i Karibien i Granquist R (red.) *Svenska Överord – En bok om gränslöshet och begränsningar*, Symposium. Socialpolitik, nr. 1–2, 1996.
- SOU 1974:69 *Invandrarutredningen*, nr 3 Stockholm: Liber förlag.
- SOU 1974:70 *Invandrarutredningen*, nr 4 Stockholm: Liber förlag.
- SOU 1972:66 *Ny kulturpolitik*. Stockholm: Offsettryck.
- SOU 2004:21 *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning?* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån: Röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1995:76 *Arbete till invandrare*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån: Röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens Dilemma*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden: slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:21 *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*.
- SOU 2005:41 *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma: Demokratisk ideal och andrafierande praxis*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:30 *Är Rättvisan Rättvis*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:21 *Mediernas vi och dom*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:112 *Demokrati på svenska?* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:52 *Diskrimineringens retorik: En studie av svenska valrörelser 1988–2002*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:53 *Partierna nominerar: Exkluderingens mekanismer*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:78 *Hälsa, vård och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Södergran, I. (2000) *Svensk invandrar- och integrationspolitik: En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. Umeå universitet.
- Tesfahuney, M. (1999) "Monokulturell utbildning" i *Utbildning och Demokrati* 8 (3): 65–84.
- Thorns, D. C. (2002) *The Transformation of Cities: Urban Theories and Urban Life*. Basingstoke: Palgrave.
- Van Dijk, T. (2005) "Elitdiskurser och institutionell rasism", i de los Reyes P. & Kamali M. *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Weber M (1968) *Economy and Society*. New York : Bedminster
- Wilson, W. J. (1980). *The Declining Significance of Race*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

3 Sammanfattande slutsatser av utredningens rapporter

3.1 Erfarenheter i marginalen

Inledning

Syftet med rapporten *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering* (SOU 2005:69) är att ta människors erfarenheter på allvar och ta vara på den kunskap som dessa besitter om diskriminering. Detta genom att de i sin vardag ständigt utsätts för samhällets rasifierande processer. Människor från marginaliserade områden i Stockholm, Göteborg och Malmö bildade därför fokusgrupper som omtalade den diskriminerande praktik som de utsätts för. Därmed omtalades även effekterna av dessa praktiker. De teman som avhandlades var: politik, medier, boende, arbetsmarknad och arbetsliv, skola och utbildning, polis- och rättsväsende och slutligen välfärdstjänster.¹ Dessa teman har sedan återkommit i utredningens löpande rapporter. I vart och ett av dessa områden identifierade deltagarna i fokusgrupperna såväl egna erfarenheter som andras berättelser av eller om etniska och religiösa diskrimineringar. Den här kunskapen har tidigare inte tagits till vara i diskussioner om makt, integration och diskriminering, något som krävs för att kunna formulera nödvändiga motåtgärder (SOU 2005:69, s. 20). I rapporten står det:

Det är dessa människor själva som måste tillskrivas rätten att definiera sin situation och utforma studien. De är inga studieobjekt som ska användas som statistiska material, och inte heller ”neutrala föremål” som ska passa in i epistemologiska traditioner vilka förstärker maktförhållandena och därmed orättvisorna i samhället (SOU 2005:69, s. 24).

¹ Rapporten bygger på utsagor från fyra hearingar och 18 fokusgrupper. Deltagarna kommer från Malmö, Göteborg och Stockholm. I hearingarna deltog representanter för invandrarorganisationer och boende i marginaliserade och stigmatiserade områden i dessa tre städer. Sammanlagt medverkade cirka 160 personer, kvinnor och män i olika åldrar, i samtalen (SOU 2005:69, s. 11).

Den förutsättningen har styrt upplägget för detta kapitel. Resultaten i den andra rapporten, *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder* (SOU 2006:73), som också redovisas i det följande, flätas in i och diskuteras i samband med den tematik som fokusgrupperna anfört. Det skapar ett korsrefererande som fäster erfarenheterna som fokusgrupperna påtalar med forskarnas resultat, och tvärtom.

Den segregeringande integrationen (SOU 2006:73) spänner över flera områden som integrationspolitik, mediebilder av stigmatiserade och rasifierade områden, både i Sverige, Frankrike och USA. Vidare behandlas konkreta fall av myndigheters diskriminerande praktik samt arbetslivets och utbildningsväsendets exkluderingar. Flera av forskarna analyserar respektive fält utifrån teorier om rum och makt. Den ansatsen har gjort det möjligt att se att den strukturella diskrimineringen på ett övergripande och generellt plan är jämförbar oavsett om exkluderingsprocesser sker i Europa eller USA. Det handlar om processer som urskiljer och sorterar ut människor från samhällets rätts- och trygghetssystem utifrån etniska och rasifierade principer.

Arbete, utbildning och politik

Fokusgruppdiskussionerna gav ett entydigt besked om att personer med utländsk bakgrund genom den diskriminerande praxis som råder på arbetsmarknaden har svårigheter att få tillträde till densamma. Särskilt svårt är det för utomeuropéer. Det här förhållandet väcker frustration, ilska och uppgivenhet. När man kommit in på arbetsmarknaden är anställningarna ofta vikariat eller korta projektanställningar, vilket ger ett osäkert arbetsliv med allt vad det innebär ifråga om svårigheter att planera för sitt liv (SOU 2005:69, s. 25). Kopplat till det begränsade välfärdssystem som personer med utländsk bakgrund har tillgång till diskuteras det hur a-kassan kan utesluta personer från att få ut ersättning med hänvisning till personens språkkunskaper.

Man har jobbat i tio år, betalat a-kasseavgift i tio år, men man har jobbat med folk som talar ens eget språk. Sen när man blir arbetslös anser arbetsförmedlingen att man inte står till arbetsmarknadens förfogande. Och då får man ingen a-kassa (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 125).

Förutom att personer med invandrarbakgrund lever under hotet att utsorteras från samhällets trygghetssystem så visar diskussionerna att den svenska arbetsmarknaden exkluderar efter etniska skiljeliner.

Deltagarna är överens om att det är svårt för personer med utländsk bakgrund, särskilt med utomeuropeisk bakgrund, att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Många av dem får över huvud taget inget jobb, inte ens ungdomar som är födda här och kan språket. Andra hänvisas till tidsbegränsade eller underkvalificerade uppdrag. Åtskilliga tvingas arbeta till lägre lön än de som inte har utländsk bakgrund. Att ha ett utländskt namn eller bryta på svenska ställer således till stora problem. Många kallas inte till intervju, för andra nedvärderas meriterna, ytterligare några får höra att de är överkvalificerade. Karriärmöjligheterna är begränsade för nästan alla (SOU 2005:69, s. 26).

Sammantaget påtalar deltagarna att de upplever att de avkrävs en "svenskhets" som i sin tur hela tiden hålls utom räckhåll (Ibid: 26, jfr Azár, 2005). Detsamma gäller för kunskapskraven. Kraven varierar, men befinner sig hela tiden strax bortom de kunskaper som man har, uppger deltagarna (SOU 2005:69, s. 27–28). Ständig vidareutbildning och en beredskap för att byta inriktning på sin utbildning, för att anpassa den till arbetsmarknaden, hjälper inte. I rapporten återges ett uttalande från en kvinna som arbetar som konsulent på Arbetsförmedlingen för ungdomar i åldern 20–24 år. Hon pratar om en uppgivenhet hos ungdomar:

De är ändå födda här och de har inte de här drömmarna, som handlar om att åka tillbaka. De känner sig så malplacerade. De får inte något inträde i arbetslivet. Jag har flera personliga vänner, som har flyttat från Sverige för att de har upplevt det så svårt (kvinna i Malmö) (SOU 2005:69, s. 27).

Att ha ett namn som definieras som osvenskt samt att bryta på svenska är två hinder som deltagarna påtalar att de möter på arbetsmarknaden. Språkets roll i diskrimineringen av personer med utländsk bakgrund sammanfattas av plenumet i Göteborg där man sade att "Språk är ofta en ursäkt för att diskriminera, det är inte ett skäl utan en ursäkt" (Ibid: 32). Det är inte bara i förhållande till arbetsmarknaden dessa synpunkter förs fram utan också i kontakten med myndigheter och sjukvård.

De vill inte förstå en om man ringer till sjukhuset exempelvis. Det sker omedvetet eller medvetet på något sätt (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s.122).

Deltagarna ger exempel på de inkonsekvenser som de möter i anslutning till hur arbetsgivare och Arbetsförmedlingen betraktar språket.

När du söker jobb hos Arbetsförmedlingen är det alltid samma sak. Första frågan är om jag kan språket, om jag har läst det. Jag brukar skoja och säga ”menar du den förlorade tiden på Komvux?”. Dom tittar på mig och säger att jag måste läsa svenska. Då visar jag att jag har MVG [Mycket Väl Godkänd] i alla betygen. Men jag bryter fortfarande. Då säger de att jag måste läsa på universitetet (kvinna i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 33).

Utsagan bekräftar kunskapskravens relativa och flytande gräns. Men den är bara relativ i den bemärkelsen att den alltid kan korrigeras av den som definierar denna gräns. För den som utsätts för den, den som diskrimineras, är den alltid bortom och utom räckhåll. En högutbildad man säger:

Först sa de att språket är nyckeln till integration, och jag lärde mig språket, jag var ju barn när jag kom till Sverige. Sedan sa de att utbildning är nyckeln till integration, jag har utbildat mig. Sedan sa de att arbete är nyckeln till integration, efter att jag sökt många jobb, fick jag ett. Sedan sa de, att sociala koder är nyckeln till integration, jag är ju uppvuxen här men försökte ändå att lära mig de sociala koderna på arbetsplatsen. Men jag har fortfarande inte blivit integrerad och kommit in i samhället. Jag trodde först att det var fel på mig, men när jag pratar med många andra i min situation ser jag att nyckeln till integration är att vara född blond och blåögd av svenska föräldrar (SOU 2005:69, s. 34).

Att invandrade personers meriter nedvärderas var också en generell åsikt. Det gäller både arbetslivserfarenheter och utbildningsmeriter som citatet nedan visar:

Även då vi har akademisk utbildning hemifrån räknas det inte som en merit, inte heller det som vi jobbat med i vårt hemland. Man börjar från noll här. Sedan jobbar man inte inom sitt yrke, man jobbar med vilket jobb som helst (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 35).

Den diskriminerande praktiken uttrycks också genom hänvisningar till att personen är överkvalificerad. Deltagarna menar att det är en praktik som används då andra diskriminerande praktiker inte kan användas (Ibid: 37). Återigen blir den relativa och flytande gränsen för den utsatta tydlig.

Fokusgruppdeltagarna var eniga om att arbetsgivarnas fördomar om personer med invandrarbakgrund har en direkt diskriminerande

effekt på arbetssökande. Föreställningen om "svenskheten" som norm och modell skapar denna diskriminerande praktik.

Jag märkte att det faktiskt är sant att om man tar in en invandrare på en homogent svensk arbetsplats, då blir det en slags "vad händer nu då?" eller "hur ska vi förhålla oss till den här killen?" Jag kan framstå som väldigt svensk, men då får jag höra "du är adopterad, va?", och ganska snabbt säger de "han verkar okej den här". Sedan blir det att "den här killen är inte en riktig invandrare, va?" (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 40).

Mannens utsaga illustrerar att han, när han betecknas som invandrare, inte äger rätten till föreställningen om normalitet. I andra situationer än på arbetet menar en del av deltagarna att de kan agera mot diskrimineringen på lite olika sätt. Man kan försöka ignorera eller överse med det. På arbetsplatsen går det däremot inte att värja sig från de diskrimineringar och fördomar som möter den med utländsk bakgrund. Att ständigt "överse" med kränkningarna skapar i sin tur frustration och hopplöshet.

Den blir bara för mycket för att man har dagliga kontakter med sina kollegor och måste stå ut med mycket. På gatan, eller i affären kan man nonchalera dem, passera förbi, låtsas att de inte finns, hon eller han menade inte mig eller så. Men på en arbetsplats är det nästan omöjligt och därför blir det svårt att låtsas att man inte ser. En gång, två gånger, tio gånger, till sist blir man arg och säger något dumt eller själv mår man dåligt (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 43).

Trots de upprepade dagliga diskriminerande händelser och situationer som möter deltagarna upplever de att deras erfarenheter, om hur en diskriminerande praktik reproduceras, inte erkänns.

Man får ingen respekt. Det är som om vi är helt hopplösa. Vi har inte rätt att ifrågasätta någonting. För det betyder att man inte vill komma in på arbetsmarknaden ... Då skulle de inte skicka problemen till oss. Att det skulle vara vi invandrare som är problemet för att vi befinner OSS utanför arbetsmarknaden. Hela ansvaret har lagts på oss. Vad har jag för problem? Luktas jag illa? Jag pratar med brytning, ja. För jag kommer inte från EU. Det är klart att min brytning kan göra svenska språket fult (man i Malmö) (SOU 2005:69, s. 44).

Följande citat från en annan manlig deltagare från Stockholm illustrerar detta:

I Sverige tror många etniska svenskar att arbetsmarknaden är rättvis och ickediskriminerande. Denna föreställning i sig kan försvåra arbete

som syftar till att motverka diskriminering. Förnekandet i sig är diskriminerande (SOU 2005:69, s. 47).

Flera artikelförfattare (t.ex. Eliassi, 2006; Pripp, 2006; Alinia, 2006) visar hur förnekandet av den strukturella diskrimineringen hindrar personer med utländsk bakgrund att verka på ett jämlikt sätt i samhället (se vidare nedan).

Inom utbildningssystemet, som också var en av samtalspunkterna i fokusgruppsamtalen, talar deltagarna om att de möter etnisk diskriminering. Föräldrar är medvetna om skolsystemets brister och att diskrimineringen är inbyggd i utbildningssystemet. Det är en påfrestande kunskap, särskilt när man inte anser att man har makt att ändra situationen. Föräldrar och elever menar att de möter en rasistisk och diskriminerande struktur på många olika stadier. Det sker både i möten med skolpersonal och i själva undervisningens innehåll (SOU 2005:69, s. 76).

Ungdomar med utländsk bakgrund hänvisas till yrkesförberedande linjer i stället för till teoretiska studier. Det beror på att lärarnas och syokonsulenternas förväntningar på dessa barn är lägre än på barn med icke-utländsk bakgrund (Ibid: 71). En annan kritik som framfördes var att de flesta lärare inte har utländsk bakgrund samt att mycket möda läggs på elevernas privatliv, de utgår från att eleverna har problem hemma. Anledningen till detta är en alltmer kulturaliserad syn på individen, då denna identifieras som "invandrare" och där föreställningen om "svenskhets" är norm. Därmed skapas också en världsbild som inte igenkänns av elever med utländsk bakgrund.

Den här idealbilden av svenskhetsen är något som alla invandrabarn brottas med. De pendlar mellan två världar, den här förödande resan mellan hem och skola, dag ut och dag in. Barnen hittar vare sig där eller här. Utanförskapet befästes redan i de här barnen och det är den andra generationens stora dilemma. Det gör att det är jäkligt få som klarar sig igenom skolan (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 72).

Barnen möter diskriminerande uppfattningar genom det sätt som deras religion omtalas, hur de själva blir tilltalade och genom vilka utbildningar som anses vara lämpliga för dem. Den sista aspekten återkommer i syokonsulenters råd till ungdomar med utländsk bakgrund.

"Men lilla gumman, du är invandrare, du ska gå på handels- och kontorslinjen, det passar dig för invandrare är bättre på praktiska i

saker”... De [syokonsulenterna] säger vad vi ska göra i stället för att ta vara på våra egna intressen (kvinna i Malmö) (SOU 2005:69, s. 74).

En skolpsykolog som arbetat i Tensta berättar hur klassificeringen av barnen sker.

Jag upptäckte att vissa barn var problematiserade utan att ha inlärningssvårigheter. Det är någonting annat som läraren och skolan reagerat på. Men det handlar om fördomar, ja om negativa projiceringar. Man förlägger någonting som man har själv inom sig på den andre (kvinna i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 75).

Intervjuutdraget i Barzoo Eliassis undersökning visar hur socialarbetares problematiseringar av klienter med utländsk bakgrund sker med kulturaliserade förklaringar, men även vilka effekter det får. Socialarbetaren hänvisar till en thailändsk kvinna i citatet nedan:

Sten: Hon kan svenska ganska bra och kan göra sig förstådd. Det är bara det att hon tolkar in saker på fel sätt och har inte nyansen i språket, om någon har varit högljudd mot henne så har hon uppfattat det som hotfullt och argt.

Barzoo: Hur då?

Sten: Hon träffade en handläggare här som hade höjt rösten och sagt något med lite högre tonläge. Då har hon uppfattat det som att hon blivit utskäld men i själva verket har handläggaren höjt rösten för att vara tydlig. Det kan bli missförstånd.

Längre fram i intervjun säger Sten: När hon pratar så blir hon högljudd, hon blir väldigt engagerad och pratar med hög ton. Kan nästan se ut som hon är arg. Sen tänker vi: Är det på det här viset med alla i Thailand. Hon har sagt att det är hennes sätt och att hon inte är arg. (Eliassi, 2006: s. 267)

Utdraget visar hur socialarbetaren i sitt vardagliga arbete ger händelser förklaringar utifrån föreställningar om kultur. Den Andra kulturaliseras medan personen från den egna organisationen uttrycker en individualitet (Ibid.).

I fråga om språk och språkundervisning talar deltagarna om synen på det svenska språket som chauvinistiskt. Arabiska, som många talar i Malmö, är t.ex. inte ett valbart språk utan återfinns enbart som ett hemspråk (SOU 2005:69, s. 81). Vidare är den ”utländska bakgrunden” i sig själv strukturerande för klassammansättningar (både svenska 2 och SFI) och inte de faktiska kunskaperna. Man upplever också bland deltagarna att man är tvungen att prestera mer:

Jag kan känna att det är en oskriven lag att jag som invandrare, svart eller kvinna, måste bevisa extra mycket att jag är duktigare eller ambitiösare än en svensk student (kvinna i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 85).

Mångfalden och integreringens retorik

Oscar Pripp skriver att kultursektorn ofta talar om mångfald och mångkultur men att arbetet med att förstärka de positioner som personer med utländsk bakgrund har i kulturlivet har låg prioritet (Pripp, 2006: 198). Intervjuer med chefer inom organisationer i kultursektorn visar på en ovilja att se över den egna verksamheten med den etniska mångfalden för ögonen. Denna typ av förnekelse reproducerar diskurser om behovet av mångfald men osynliggör samtidigt de diskriminerande förhållanden som råder. Detta tema återkommer också senare i detta kapitel. Flera av cheferna menade att den "etniska registreringen", som en sådan utvärdering skulle innebära, kändes obehaglig. Effekten av en sådan strategi gör att man reproducerar och rationaliserar (legitimerar) en praktik där personer med utländsk bakgrund inte får tillträde.

Vidare omtalades mångfalden i termer av risk. Dessa risker, menade cheferna, bestod i att verksamhetens kvalitet och kompetens inte skulle fortsätta vara förutsättningen för arbetet. Mångfald och kvalitet uppfattades alltså som två motsatta poler. Detta synsätt var tydligt i de fall verksamheten inte arbetade aktivt med mångfaldsfrågor. Institutioner som arbetade aktivt med mångfald ansåg däremot inte att det riskerade att hota kvaliteten i verksamheten eller kompetensen bland personalen (Pripp, 2006: 199ff).

Effekten av en mångfaldsretorik som inte tillämpas i praktiken beskrivs också i Enrique Pérez artikel. Föreställningar om den mångkulturella politiken inkorporeras i politiska diskurser men i praktiken verkställs inte de uppställda målen för mångfald (Pérez, 2006: 333; Bunar, 2001: 252). Verksamheten, politisk eller institutionell, förespeglar mångfald men undandrar sig ansvaret att arbeta aktivt med dessa frågor i sin organisation. Detta leder i sin tur till en tydlig misstro mot en mångkulturell politik bland personer med utländsk bakgrund (Pérez, 2006: 334).

Det bristande förtroendet för institutioner och myndigheter har redovisats tidigare i detta kapitel men i samband med fokusgruppernas samtal om "integrationsfrågor" och "integrationsprojekt" kom kritiken att beröra just det Pérez tar upp i sin artikel.

Förtroendet är borta, dels på grund av att integrationsprojektet upplevs som en egen ekonomi som existerar för projektledarens skull, och dels för att man upplever att man inte får vara med och formulera projektens verksamhet och mål (SOU 2005:69, s. 48).

Det är svenskar, som är födda här, som talar om hur det är att vara invandrare. Storstadssatsningen innebar att många fick jobb, även de som har utländsk bakgrund, men när pengarna drogs in var det bara "svenskar" som fick behålla jobben. Sju av tio chefer i Malmö stad bor inte ens i Malmö utan i kranskommunerna Vellinge, Staffanstorps och Lomma, som är "vita" svenska homogena samhällen (kvinnor i Malmö) (SOU 2005:69, s. 48).

Masoud Kamalis artikel *Den segregeringande integrationen* historiserar den svenska integrationspolitiken och visar att den i sin iver att tala om lika rättigheter har ignorerat "frågor om lika möjligheter och likvärdigt utfall" (Kamali, 2006: 348). Det grundläggande demokratiska kravet går igen i fokusgruppdeltagarnas uppfattningar om politik och representantskap.

När det gäller invandrare och politik diskuterar man nästan bara representation men inte makt. Men makten utövas i hög grad av tjänstemännen. Och där finns nästan bara etniska svenskar. Så på det sättet blir det här representationspratet av invandrare lite av ett alibi. När någon klagar kan man visa att här finns tre, fyra förtroendevalda invandrare (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 94).

I *Sverige inifrån* är politik det område där deltagarnas åsikter går mest isär. Det är deltagarnas olika syn på politisk representation som framkommer som den avgörande åsiktsdelaren. Några talar om att det finns personer med utländsk bakgrund i politiken, andra menar att de är för få eller att de fungerar som alibin till den normerande politiken och ytterligare andra hävdar att den utländska bakgrunden utestänger dem från politiken. Den sista aspekten kan handla om att man inte ges tillträde till politiska arenor eller att ämnen som berör och engagerar inte hamnar på den politiska agendan. En strategi för att visa detta kunde vara att inte rösta, menade några deltagare (Ibid: 90).

Deltagarna diskuterade det som en av deltagarna kallades "alibi-fenomenet". Alltså en person som är synlig utåt men vars inflytande i politiken är marginellt. Filosofen och teoretikern Edward Said benämner dessa personer interlokutörer och menar att en sådan person eller "typ" en gång i tiden väsnades för att komma in och delta, men i utbyte mot en inkludering avtvingades individen

”vapen och stenar hos portvakten” (Said, 2001: 26). En person från fokusgrupperna, som varit aktiv i politiken, återger en händelse med ordförande i kommunfullmäktige.

”Tänk om vi inte hade haft några invandrare, då hade det varit tråkigt på våra festivaler”. När han hade sagt det slutade jag med politiken. Jag ville inte vara någon prydnad i den politiska sfären (man i Malmö) (SOU 2005:69, s. 92).

För denne deltagare blir det i denna situation tydligt att han är fråntagen alla ”vapen”. Svårigheter att föra fram kritik i de politiska partierna var också en aspekt som diskuterades bland deltagarna. Deltagarna menar att det behövs en stark ”folklig kraft” som kan utöva tryck på de etablerade partierna (Ibid: 92). Bland annat efterlyste man fler NGO:s (non governmental organizations) (Ibid: 96). Som det är i dag, menade man i fokusgrupperna, driver personer med utländsk bakgrund ofta en diskriminerande och kulturrasistisk politik inom det integrationspolitiska fältet (Ibid: 93). Den åsikten motsades dock av vissa:

Jag tror man ska vara lite försiktig när man säger att förtroendevalda invandrare inte gör någonting. Först och främst är jag inte vald för att jag är invandrare. Jag har inte tvingat invandrare att rösta på mig och jobba för deras intressen bara, eller hur? Jag är förtroendevald för alla som tror att jag kan göra någonting, oavsett om de är invandrare eller svenskar. Så den politiken jag jobbar för är lika för alla (kvinna i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 95).

I många fall har de som invandrat till Sverige varit politiskt engagerade i sina respektive länder. Därför är inte steget långt för dessa personer att söka sig till olika partier i Sverige. Men de finner det svårt att ta sig fram. Man har inte tillgång till de nätverk och föreningar där kunskapen om hur man skapar sig positioner inom partiet förmedlas (Ibid: 96).²

Vi har inga möjligheter att starta några rörelser på grund av hur det demokratiska samhället fungerar här i Sverige. Det är mycket svårt att starta något som inte följer de svenska mallarna för hur man är aktiv inom politiken (kvinna i Malmö) (SOU 2005:69, s. 96).

² I Oscar Prippts artikel, *Den kulturbundna kulturen. Om strukturell uteslutning i kulturlivet*. (2006), analyseras kulturinstitutionernas förhållande till mångfald. Resultaten visar att de etablerade nätverken i kultursektorn verkar uteslutande för människor med utländsk bakgrund.

Stigma – boende, förort och media

I Europas storstadsområden pågår en rasifiering av rummet (Molina, 2006). Förorter med många immigranter är undantagna rättigheter och möjligheter som är självklara för övriga samhället (jfr Sernhede, 2006). I flera bidrag analyseras den stigmatiserade förorten utifrån teorier om rum och rumslighet (Molina, 2006; Sernhede, 2006; Alinia, 2006; Beauzamy & Naves, 2006). Den strukturella diskrimineringen koncentreras till dessa platser och omsluter de boende med processer och villkor som exkluderar dem från ett jämlikt medborgarskap.

Även om de svenska stigmatiserings- och diskrimineringsprocesserna är i fokus är det viktigt att se dessa processer i ett större maktteoretiskt perspektiv. Koloniala strukturer och demoniseringen av platser och människor efter rasifierande ideologier sker globalt. I Loïc Wacquants artikel används begreppet "hypergetto" för att analysera de processer som sker med anledning av att av det sociala skydds nätet i det "svarta gettot" i Chicago, USA, är utbytt mot ett "fångsnät". Efter att man monterat ned de offentliga institutionernas välfärdsambitioner och i stället organiserar gettot efter polisens, fängelsernas och övervakandets principer, framkallas våld, informella ekonomier och ett tillstånd som kan liknas vid ett koncentrationsläger (Ibid: 33). I USA inackorderas barnen ofta hos släktingar utanför gettot för att skolutbildningen ska kunna genomföras, då skolorna i gettot har blivit förmyndarinrättningar, skriver Wacquant. Den rasifierade diskrimineringen driver fram samma strategier i Europa som i USA, och den är giltig också för Sverige (jfr Sernhede, 2006: 101). I *Sverige inifrån* menar fokusgrupperna att planerna för barnens utbildningskarriär är placerade utanför Sverige. Detta i ett försök att undkomma den strukturella diskrimineringen.

Att välja var och hur man vill bo är inte möjligt i dagens Sverige. Boendet sorteras efter etniska skiljelinjer (Molina, 2006). En vanlig föreställning är att personer med utländsk bakgrund väljer att bo tillsammans med andra med samma etniska bakgrund. Det finns de som väljer efter de kriterierna, men den förklaringsmodellen har länge överskuggat boendesegregeringens rasifierade struktur. I fokusgruppernas samtal och i Irene Molinas artikel, *Mångkulturella förorter eller belägrade rum?*, framkommer en annan bild. Det blir uppenbart att segregeringsmönstret reproduceras genom politiska beslut och hyresvärdarnas aktiva val, vilket alltså drabbar de männi-

skor som sorteras under kategorin ”invandrare” (Ibid: 226–227). I de marginaliserade områdena är i dag servicen, såsom tillgång till affärer, skolor och fritidsmöjligheter, ofta sämre än i det omgivande samhället. Till detta förhållande ska tilläggas att ”marginaliserade och stigmatiserade områden stämplas som platsen där ’de andra’ bor” (SOU 2005:69, s. 53; jfr Sernhede, 2006). Sammantaget skapas segregeringen både på ett fysiskt och på ett mentalt plan.

Fokusgrupperna talade om hur svårt det är att få lägenhet om man är arbetslös, utan fast inkomst, har ett utländskt namn eller ”fel” ursprung. Samtidigt talades det om en oro för att flytta in i ”svenska” områden, rädslan att bli trakasserad var stor. Deltagare redogjorde också för att den oron varit befogad (jfr Kamali, 2006).

Den etniska boendesegregationen är sammanvävd med den diskriminerande arbetsmarknaden, menar man i *Sverige inifrån*. Så länge som individen inte ges möjlighet till ekonomisk självständighet ligger inte val av boende hos individen utan i händerna på en diskriminerande bostadsmarknad (SOU 2005:69, s. 54; Molina, 2006).

Hyresvärdar omdirigerar aktivt folk med olika kulturell bakgrund, typ araberna till araberna. De pratar så mycket om segregation och säger att det bara är invandrare som bor i Rosengård. Men när jag kom 1984 och sökte min första lägenhet, så sade de att den enda plats som finns för mig var Rosengård. Så de har skapat det själva. De pratar så mycket om segregation, men vi kunde inte bo någon annanstans. Jag tror inte Sverige har förstått riktigt vad dom skapat, när man har skapat den här segregationen framför allt i storstäderna (man i Malmö) (SOU 2005:69, s. 57).

Att bo i stigmatiserade förorter och stadsdelar som kommit att karaktäriseras och omtalas av samhället som ”invandrartäta” skapar problem i vardagen, menade man i fokusgrupperna.

En gång Hjällbo alltid Hjällbo ... Ser den nya hyresvärden att du har bott i Hjällbo tidigare, så kommer du inte att få bo någon annanstans. Bor du i Hjällbo är du den lägsta av lägsta. Då är du ingenting. Bor du i villa är det kanske annorlunda. Men bor du i Hjällbo är du slummens slum. Då ska du göra precis som de tycker (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 58).

De ekonomiska villkor som banker, mäklare, hyresbolag och fastighetsägare kräver gör också att segregeringen riktas mot marginaliserade grupper. Inkomstgränsen är därför ett tydligt exempel på strukturell diskriminering mot personer med invandrabakgrund.

Att vara utesluten från arbetsmarknaden gör att man inte kan flytta eftersom många inte får ett jobb och en inkomst som flyttar dem över inkomstgränserna.

Det stora problemet är ju annars den strukturella diskrimineringen i form av inkomstgränser, som man sätter upp för att du ska få en lägenhet på en viss plats. Och det är ju en sån subtil, tjusig diskriminering så att ... eftersom de flesta som kommer från en annan plats så har ju naturligtvis ingen inkomsthistoria och har så väl jag vet inte så lätt att skaffa sig en bättre inkomst. Och då hamnar man på de områden som tillåter lägre gränser (kvinna i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 60).

Oron för att trakasseras eller faktiska trakasserier uppger man i fokusgrupperna som motiv till varför man inte flyttar ifrån ett marginaliserat område (se vidare Kamali, 2006). Men trots dessa erfarenheter söker sig människor också ifrån dessa områden till det som benämns som "svenska områden". Det kan till exempel vara för att man som förälder är orolig för hur barnen ska klara skolan. Men valet att flytta ligger utanför individens aktionsvidd. Det är andra aktörer som styr dessa personers boende, allt från grannar, mäklare och banker.

I fokusgrupperna talade man också om att servicen till de boende är sämre i de områden där människor med utländsk bakgrund bor. Att engagera sig i sitt bostadsområde och kritisera hyresvärden kan också få förödande konsekvenser.

Ärligt talat så kände jag mig 1981 mer eller mindre som svensk. Nu känner jag mig mer och mer som utländsk. Jag har bett om att få flytta i fyra år, men nu vräker de mig i stället. De gör det för att jag lagt näsan i blöt. Jag ville veta var Hjällboforums pengar tagit vägen. De sänkte värmen, vi frös och jag kontaktade GP. Det var droppen för Hjällbobostäder. Nu ska de vräka mig till varje pris. De höjer hyrorna och drar samtidigt in på tjänsterna. Sophanteringen är dålig, dåliga vitvaror byts inte ut, med mera. När man ringer, så säger de att det bara är jag som klagar. De sa ordagrant: 'du har inte rätt att klaga, du ska bli vräkt' (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 63).

Fokusgrupperna talar om nedmonteringen av serviceinrättningar och att uteslutas från mäklares budgivning. Man redogör bland annat för hur mäklare avrätt med argumentet att "bostadsrättsföreningen inte godkänner dig" eller att "det sänker värdet på fastigheterna". Dessutom nekas man arbete och upplever bristande barn- och ungdomsverksamhet, svag ekonomi, och osäkert boende. Sammantaget är fokusgruppernas erfarenheter att de i det vardag-

liga livet inte äger tillgång till medborgerliga rättigheter, på jämlika villkor. En kvinna säger:

Jag tror inte att man har tänkt på att segregationen är så systematisk (kvinna i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 66).

Kritik riktas också mot att kommunpolitikerna inte använder sig av bostadsbolagen som ett bostadspolitiskt instrument för att motverka den etniska boendesegregationen. T.ex. genom att inte bara tillgodose de köpstarka kunderna. Men så länge som personer med invandrarbakgrund framställs som problem kommer det att vara accepterat att diskriminera, menar fokusgrupperna. Bristen på kunskap och intresse hos politiker framkommer i fokusgruppsamtalen.

Jag var på den här globala forumkonferensen förra året ... var det väl, och då var Lars Lejonborg där och Göran Johansson. Och då säger Göran Johansson "ja, jag och mitt folk", vilka det nu var, hans kontor förmodligen, "vi åkte minsann ut och sa; på dom har områdena". Han pratar som om det vore någon annan del av världen, han pratar inte ... Det är en del av Sverige, och absolut inte en del av Göteborg. Och så säger Lars Lejonborg "då åkte vi också ut till alla dom här parabolfamiljerna" ... För det sätt man väljer att uttrycka sig på är så farligt när man sitter i en sådan position som han gör. För då har han redan talat om vad allt detta är som finns runt omkring stadskärnan, som inte tillhör honom då (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 68).

Sammantaget redogör fokusgrupperna för en isolering, såväl geografisk som aktionsorienterad. Den senare aspekten handlar om att vara exkluderad från samhället. Skapandet av isoleringen och dess effekter analyserar flera av forskarna i *Den segregeringande integrationen* (SOU 2006:73). Ove Sernhedes intervjuer med ungdomar från stigmatiserade områden i Göteborg återspeglar känslor av att inte vara önskvärda i samhället och att inte bli respekterad på grund av omgivningens bild av boendemiljön. Strategier för att motverka detta, och skapa ett rum för tal, gemenskap och demokrati, uttrycks genom grupp gemenskapen och musiken (Sernhede, 2006). Det visar att talet om bristen på demokrati inte kan förläggas till de marginaliserade förortsområdena utan i en oförmåga och ovilja att erkänna dessa ungdomars uttryck som aktiva delar i en demokratiseringsprocess.

I Molinas artikel om Gottsunda i Uppsala intervjuas en före detta affärsinnehavare. Efter 18 år har han blivit tvungen att stänga sin centrumbutik. Han ser det som en form av etnisk rensning. Delar av Gottsunda har under senare år bebyggts av en "vit",

”svensk” kapitalstark medelklass, och bland dessa invånare vill nu förändra centrum. Från att ha varit ett centrum med lokala affärsidkare kommer nu krav på att de kedjor som finns i andra gallerior också ska finnas i detta centrum. Personer med utländsk bakgrund ryms inte i dessa planer, utan osynliggörs. Gottsunda är ett stigmatiserat område och förknippas med ”invandrare”, därför blir området nu, med den ”vita” medelklassens krav, indelat i olika sektorer. Genom finfördelningen av området efter etniska gränslinjer blir de områden som förknippas med ”invandrare” ännu djupare märkt i ”invandraren” (Molina, 2006; jfr Kamali, 2006).

Mediernas roll i stigmatiseringsprocesserna av de marginaliserade förorterna var ett tema som diskuterades av deltagarna. Inte heller det är endast en svensk företeelse, vilket Brigitte Beauzamy och Marie-Cecile Naves visar i sin artikel. De analyserar hur medierna bevakade och beskrev händelser i anslutning till upploppen i de franska förorterna under hösten 2005. Mediernas stigmatiseringsprocesser av de franska förorterna handlade tidigare om planeringen av dessa områden. Men en fokusförskjutning har skett, och samma process är märkbar även i talet om svenska förorter. I dag är förorterna illustrationer i en kritik mot att integrationspolitiken inte fungerar (Beauzamy & Naves, 2006: 149). Personer med utländsk bakgrund skrivs in i detta scenario som illustrationer på problem genom att de omtalas i relation till brister (icke-arbetande, icke-friska, icke svensktalande o.s.v.), något som också framkom i fokusgruppernas samtal. Bristen förläggs till de Andra i stället för att uppmärksamma de rasistiska strukturer som undantar personer med utländsk bakgrund ett fullvärdigt medborgarskap.

Det franska ordet för förort, *banlieu*, förstås i dag som nedsättande i Frankrike och i stället används omskrivningar som ”kvarter” och ”områden” (Beauzamy & Naves, 2006: 125-126). Det franska ordet för förort, *banlieu*, har etymologiskt sett bl.a. betydelsen ”undantag”. Förorten betraktas sällan som en del av staden utan betyder i stället gränsområde. Men utöver den territoriella beteckningen finns det i ordets första del, *ban(n)*, kopplingar till dagens förståelse av förorten, såväl i Frankrike som i Sverige. Stefan Jonsson skriver i Dagens Nyheter:

Bann? Från början var det helt enkelt ett påbud eller förbud som utfärdades av en myndighet eller härskare. Senare kom bann även att beteckna själva straffet som drabbade den som bröt förbudet. I Frankrike bestod le ban i att förbrytaren gjordes fredlös (Dagens Nyheter, 2005-11-12)

Även om ordet i Frankrike är ersatt, och att det i Sverige inte har den entydiga etymologiska förankringen, återkommer beskrivningar i fokusgruppernas samtal som påminner om fredlöshet och en känsla av att vara undantagen samhället. Det är också ett sådant tillstånd som Wacquant (2006) redogör för i analysen av det svarta gettet i USA.

Det är alltid den här negativa bilden ... På något sätt känns det som att det finns något system som måste framställa de här områdena som problemområden. Svenska medier har aldrig varit neutrala i den här frågan (kvinna i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 100).

Mediernas roll i den strukturella diskrimineringen är något som bekräftas av, och upprör, deltagarna. De negativa bilderna av boendemiljöer där många med utländsk bakgrund bor, och företeelsen att problemen kopplas till föreställningen om ”invandraren”, skapar en diskriminerande praktik. Man upprörs också av att de länder som deltagarna kommer från framställs i så entydigt negativa ordalag. Dessa bilder främjar rasistiska föreställningar och vardagsrasismen (SOU 2005:69, s. 99). Man upplever att man visar bilden av ”invandraren” för att visa upp och framställa *dem* som annorlunda (Ibid: 104). Det sker till exempel genom att brotten etnifieras. I artiklar där det rapporteras om brott som begåtts av en person med utländsk bakgrund, fokuserar också medierna på etnicitet.³

Det framkommer i samtalen att personer slutat läsa tidningen för att man bara undantagsvis skriver om diskriminering och de problem som invandrade personer möter i sin vardag (Ibid: 100). Det är för övrigt en strategi som påtalas för att visa sin bristande tilltro till medierna. Genom att sluta köpa tidningar så menade vissa deltagare att man kan utnyttja sin konsumentmakt (Ibid: 107).

Medierna representerar majoritetssamhället och finns bara till för svenskar ... samtidigt tar de inte upp när människor blir diskriminerade, alltså det döljs (kvinna i Malmö) (SOU 2005:69, s. 104).

Man menar att medierna måste ta ett större ansvar för konsekvenserna av sin rapportering och samtidigt undrar deltagarna om medierna reflekterar över den diskriminerande roll de tagit i samhället. I anslutning till diskussionen om mediernas negativa och problemorienterade artiklar säger en av deltagarna:

... inte alla i samhället får den sortens mediala uppmärksamhet ... i Västerås gick en grupp nazister runt och slog sönder fönstren på sko-

³ Här kan ”svensk medborgare” signalera ett utländskt förflutet.

lor och sjukhus. Enligt DN kostade det en miljon kronor bara på en skola. Och det blev inte något stort reportage. Det har inte blivit någon samhällsdebatt, ingenting. Men däremot i Rosengård var det några invandrare som slog sönder en skola. Då blev det en hel samhällsdebatt. Alla, från ministrar till deras klippare, diskuterade det och Sveriges television skickade dit en hel del journalister och debattörer och sände ett direkt debattprogram därifrån (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 101).

Deltagarna anser att den här ensidiga bilden av förorten och av "invandraren" skapar, reproducerar och legitimerar en vardagsrasism, och leder till en ökad segregering.

Det finns många svenskar som inte har någon som helst kontakt med invandrare. Media är deras enda sätt att få veta något om invandrare, och där presenteras de med en bild som späder på deras rädsla (kvinna i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 102).

Wacquants artikel om bilden av det svarta gettot i USA beskriver två återkommande medierade bilder. Den ena bilden representeras av det "svarta gänget" som består av unga arroganta män som vägrar söka sig till de lågavlönade arbetena. Den andra bilden består av de unga mödrarna som sitter framför teven med barnen i sina knän, medan de lever på socialbidrag, skriver Wacquant (2006: 45). Den här typen av representationer, som ska väcka omgivningens värderande och moraliserande tankar om den Andres passivitet, kriminalitet och kvinnoförtryck, finns även i svensk massmedia. "Gänget" känns tydligt igen (Sernhede, 2006) och ytterligare två medierade fantasibilder återkommer i bilderna av den "invandartäta förorten". Den ena där männen sitter sysslolösa på parkbänkarna, den andra av kvinnorna med huvudduk som drar sina barnvagnar.

En annan viktig aspekt som deltagarna tar upp är att rasistiska grupper använder sig av de etablerade mediernas utsagor för att föra fram och legitimera sina rasistiska budskap (SOU 2005:69, s. 102).

Fokusgruppdeltagarna efterfrågar fler journalister med utländsk bakgrund. Leonor Camauër (2006) som studerat situationen för arbetare med utländsk bakgrund på svenska medieredaktioner, visar att representationen inte behöver betyda ett ökat inflytande. Ofta hänvisas man till frågor om mångkultur och undanhålls från andra uppdrag (Ibid.). I Göteborg tycker man att alla parabolantenner ska ses som en kritisk symbol för att de svenska medierna inte levererar nyheter och program som inbegriper deras vardag.

Myndigheters rasifierade tilltal

I samtalen berättar man i fokusgrupperna om såväl egna som bekantas erfarenheter av polisens våld och nonchalans. Deltagarna talar om att deras vittnesmål inte ges någon trovärdighet och att deras anmälningar mot polisen läggs ned (SOU 2005:69, s. 109). Ibland har polisen vägrat ta emot en anmälan (Ibid: 110). De kan inte heller räkna med samma stöd och hjälp i utsatta lägen som "svenskarna" (Ibid: 110). Samtalen i de tre städerna bekräftar det en kvinna i Stockholm säger:

... polisen förutsätter att det är invandrare, som begått brottet när de anmält en händelse för polisen (kvinna i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 110).

Deltagarna menar att om anmälningarna inte motsvarar polisens mallar och förförståelse, så finns det få möjligheter att definiera och omtala vad som har hänt. Även i detta sammanhang finns beröringspunkter till Eliassis artikel där klienter inom ramen för socialarbetarens maktområde inte har möjlighet att definiera sin situation (Eliassi, 2006; se även Alinia, 2006).

Diskrimineringen mot "invandraren" sker både i de fall hon uppfattas som förövare och brottsoffer. Det förhållandet bekräftar av en man som berättar följande:

Det var en gång i stan en kvinna som påstod att vi försökte råna henne. Hon började skrika. Vi stod där och gjorde ingenting. Så kom det några personer dit och börja hota oss och sa "jävla svartskallar" och "negrer, vad gör ni här". Vi blev chockade och rädda och sa ingenting. Sedan var det en som ville slå oss så vi sprang i väg men de hann i kapp oss. De började slå och misshandla oss, en av dem bröt armen på en av oss. Samtidigt ringde de till polisen. Polisen kom dit och då sa de andra att de försökt varna den här kvinnan och därför stoppat oss. Så vi sa nej, så var det inte alls. Men de lyssnade inte på oss, de sket i det. Så sa polisen att vi skulle hänga med dem. Vi satt i häktet en dag för det och vi blev misshandlade. Vi försökte anmäla dem men dom sa att det inte hjälper (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 111).

I artikeln *Släcka eld med bensin. Om institutionell rasism och polisens arbete i förorter* (Andersson, 2006) bekräftar den här typen av rasifierade processer. Polisens dödsjutning av en kurdisk flykting i Jönköping 2001 och det som sker i anslutning till den händelsen analyseras. Att identifieras och placeras i en rasifierad tolkningsram av polisen, som inte behöver vara medveten men som ändå strukturerar tolkningen av händelseförloppet, utesluter individen från

möjlighet att agera. Hon utsätts för misstänkliggöranden vid vittnesmål, hennes ord väger lätt och de mänskliga rättigheterna är åsidosatta (Ibid). Man kan hävda att polisens agerande fråntar individen mänsklighet, inte nödvändigtvis som en uttalad och överlagd tanke men som en effekt av ett normaliserat förhållande till, i det här fallet, polisens egen bild av "invandraren" som någon vars rätt man inte behöver ta hänsyn till.

Att vid upprepande tillfällen bli kallad "blatte", bli stoppad av polisen, behöva visa ID-kort eller kvitto på cykeln och få mobiltelefonen kontrollerad, är händelser som framkommer under fokusgruppsamtalen (SOU 2005:69, s. 111ff). En kvinna berättar om hur en 17-årig pojke blir ivägtransporterad från sitt bostadsområde och avsläppt långt därifrån med orden "nu får du gå hem" (Ibid: 114). Dessa erfarenheter beskrivs även i Urban Ericssons studie *Den belägrade Andra och undantagstillståndets förtryck – erfarenheter av etnisk diskriminering i möte med polisen* (2006). Vetskapen om att man identifieras som "invandrare" av polisen har för många med utländsk bakgrund inneburit att man i dag organiserar sin vardag utefter olika riskbedömningar. Man funderar på sannolikheten att möta polisen och gör en riskbedömning utifrån tänkta scenarion. Några exempel är: Om flera ungdomar är tillsammans är man rädd att polisen ska uppfatta det som ett "gäng". Man vill ogärna promenera själv på grund av risken att bli tagen till förhör på polisstationen, utan möjlighet att höra av sig till familjen. Man undviker vissa platser för att man vet att polisen brukar vara där eller att platsen påminner om tidigare diskrimineringar. De samlade erfarenheterna visar att hur man lever sin vardag struktureras av polisens rasifierade praktik (Ericsson, 2006). En tydlig effekt av de diskriminerande mötena med polisen har inneburit att många med utländsk bakgrund inte har någon tilltro till polisen utan i stället känner en rädsla inför densamma (jfr SOU 2005:56, s. 431–432). Det betyder också att anmälningsbenägenheten avtar.

Att polisens praktik kan förstås som ett arbete efter kön, etniska och fenotypiska utsorteringsprinciper i fråga om förövare–offer bekräftas av en man i Malmö som satt häktad i tre dagar utan att få någon förklaring till varför. Det var en svensk kvinna som anmält honom (SOU 2005:69, 115). Det kan tyckas vara en enskild händelse men den här typen av erfarenheter, där personer med utländsk bakgrund inte ges möjlighet att omförhandla sin position i förhållande till polisens antaganden, bekräftas i Anderssons (2006) artikel.

I samtalen är det en allmän uppfattning att polisen och rättsväsendet behandlar personer med utländsk bakgrund på ett orättvist sätt. De möts av polisen och rättsväsendets stereotypa föreställningar som i sin tur blir grunden för diskrimineringar som löper genom hela rättskedjan. De diskriminerande processerna omtalas också i samtalen om kontakter med socialförvaltningar och arbetsförmedlingar (SOU 2005:69, s. 121). Myndighetspersonen har en färdig mall som placeras över individen vilket leder till att välfärdssystemet krymper och inte omfattar alla. I stället drabbas de personer som av socialtjänsten identifieras som "invandrare", som Eliassi visar i sitt bidrag, "muslimen *blir till* innan hon *handlar*" (Eliassi, 2006: 288). Den stereotypa mall som möter individen kan skingras genom ett medvetandegörande om de diskriminerande effekterna av kulturalistiska förklaringsmodeller och den maktposition som socialarbetaren innehar. Genom att erkänna och ta i beaktning att den strukturella diskrimineringen verkar genom de beslut som socialarbetaren verkställer, vilket betyder ett ifrågasättande av sin egen roll, har bedömningarna potential att ske på en rättvisare grund (Eliassi, 2006: 290).

Även rättsväsendet kritiserades på flera punkter i deltagarnas samtal. Det handlade om upplevelser av att personer med utländsk bakgrund döms hårdare, vilket också forskningen på senare tid kommit fram till (Diesen m.fl., 2005; SOU 2006:30). Man omtalade bristen på representation av människor med utländsk bakgrund i rättssystemet samt att det saknas tolkar (SOU 2005:69, s. 116f). Generellt upplever man att man är misstänkliggjord från början och därmed i ett underläge i förhållande till polis- och rättsväsende.

Deltagarnas förslag mot etnisk diskriminering

De tidigare återgivna samtalen från fokusgrupperna har visat att den strukturella diskrimineringen återverkar på skiftande sätt i deltagarnas liv. Gemensamt är dock att alla på (o)lika sätt känner av den och utsätts för den i sin vardag. I ett samhälle som beskriver och berättar om sig själv i demokratiska och jämlika ordalag krävs kraftfulla åtgärder för att motverka dessa diskrimineringar. En deltagare uttrycker att samhället och politikerna är medvetna om de diskriminerande förhållandena men inte agerar för att motverka dem. Det placerar individen i

en avaktiverad ställning i förhållande till samhället. Deltagarna definierar med andra ord ett medborgarskap utan röst och inflytande.

Vi diskuterade precis de här sakerna 1984. Man känner att vi inte har kommit en millimeter längre. Jag har blivit fråntagen en massa vapen. Förut kunde jag skrika att det är orättvist, det är diskriminering på arbetsmarknaden. Men nu säger invandrarministern och statsministern samma sak. Statsmakten erkänner. Vad ska jag då göra i den här debatten? Jag har ingenstans att ta vägen. Okej, du erkänner att en patient är sjuk. Men du måste ju komma med någon medicin. Du måste liksom göra någonting ... därför borde invandrare förena sig i ett uppror mot rasismen (man i Stockholm) (SOU 2005:69, s. 129).

Jag tror inte på dialog och hålla varandra i handen. Jag vill se kraft i lagstiftningen. Jag ska kunna vända mig någonstans om jag blir diskriminerad på arbetsplatsen, universitetet eller skolan (man i Göteborg) (SOU 2005:69, s. 129).

För att bekämpa den strukturella diskrimineringens processer talade deltagarna om olika strategier. Det ansågs viktigt att prata om och kommunicera med omgivningen om de erfarenheter man har. Även om det kan vara känslomässigt jobbigt. Med tanke på det och viljan att skapa opinion kring den strukturella diskrimineringen talade man också om behovet att organisera sig (Ibid: 127). För det krävs också mötesplatser menade man.

Att inte ha tillträde till arbetsmarknaden och utbildningssystemet föranledde förslag från vissa deltagare att flytta utomlands. Att genomföra sina studier utomlands kunde vara en möjlig väg för att göra en klassresa. Andra pratade i mer uppgivna ordalag om den diskriminerande situation de befinner sig i. Eventuella förändringar upplevdes som alltför avlägsna för att betraktas som realistiska.

En skärpning av lagstiftningen mot etnisk diskriminering ansågs av alla som nödvändig. Straffen måste vara kännbara, ansåg deltagarna. En del ansåg att "bussning" av elever från de marginaliserade områdena till andra områden, enligt nordamerikansk princip, skulle motverka den etniska segregeringen. Ytterligare ett förslag var kvoteringar till utbildningar. Vidare vill man att servicefunktioner som vårdcentraler, fritidsverksamheter och bankomater återinförs i de marginaliserade områdena.

Trots att deltagarnas misstro mot myndigheter, arbetsgivare och andra diskriminerande instanser i samhället är stor finns det en stark vilja att motarbeta och förändra den diskriminerande vardagen.

Referenser

- Alinia, Mino (2006) "Invandraren, 'förorten' och maktens rumsliga förankring. Berättelser om vardagsrasism." i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Andersson, Simon (2006) "Släcka eld med bensin. Om institutionell rasism och polisens arbete i förorter" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Azár, Michael (2005) "Det symboliska objektet. Delen, delandet och den nationella gemenskapen" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.). *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Beauzamy, Brigitte & Naves, Marie-Cecile (2006) "Förortsupploppen i Frankrike hösten 2005. Mediebevakning och tolkningskillnader" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Bunar, Nihad (2001) *Skolan mitt i förorten – fyra studier om skola, segregation, integration och multikulturalism*. Stockholm: Symposium.
- Camauër, Leonor (2006) "Mediearbetare med utländsk bakgrund och majoritetsmediers diskrimineringsmekanismer" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. Stockholm: Fritzes.
- Diesen, Christian m.fl. (2005) *Likhet inför lagen*. Stockholm: Natur och kultur.
- Eliassi, Barzoo (2006) "Diskriminerande föreställningar inom socialtjänsten" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.

- Ericsson, Urban (2006) "Den belägrade Andra och undantagstillståndets förtryck – erfarenheter av etnisk diskriminering i möte med polisen" i: de los Reyes, Paulina (red.), *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Jonsson, Stefan (2005) "Den förbannade förorten". Dagens Nyheter, 2005-11-12.
- Kamali, Masoud (2006) "Den segregeringande integrationen" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Molina, Irene (2006) "Mångkulturella förorter eller belägrade rum?" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Pérez, Enrique (2006) "Det lokala utvecklingsarbetet mellan den mångkulturella politikens retorik och praktik" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Pripp, Oscar (2006) "Den kulturbundna kulturen. Om strukturell uteslutning i kulturlivet" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Said, Edward, W (2001/1989) "Att representera den koloniserade: antropologins interlokutörer" i: Landström, Catharina (red.), *Postkoloniala texter*. Stockholm: Federativs förlag.
- Sernhede, Ove (2006) "Förortens 'hotfulla' unga män. Andrafieringens geografi och behovet av alternativ till stigmatisering och kriminalisering" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från utredningen om strukturell diskri-

- minering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:30 *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Sarnecki, Jerzy (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Wacquant, Loïc (2006) "Avcivilisering och demonisering. Den sociala och symboliska förändringen av det svarta gettot, och Elias i det mörka gettot" i: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.

3.2 Strukturell diskriminering och makt i politiken

Politik som fördelning av värden

Enligt olika fåror inom politikvetenskapen betraktas politik som i första hand kopplat till antingen makt eller fördelning i ett samhälle (Goodin & Klingemann, 1996). Frågor om politik, makt och diskriminering diskuteras nedan. Enligt en känd definition inom en annan fåra betyder "politik" en auktoritativ fördelning av värden (Easton, 1965). Fördelning av värden kan syfta på hur såväl resurser som pålagor – tillgångar och plikter – fördelas inom en grupp. Att fördelningen är auktoritativ innebär att den sker enligt vissa mekanismer som människor, frivilligt eller av tvång, accepterar som de gällande.

Politik kan bedrivas i alla möjliga sammanhang där människor lever eller verkar tillsammans. Enligt en snävare förståelse av politik handlar det om vad som sker i beslutande församlingar som riksdag, kommunfullmäktige eller regering och vad dessa beslutar. Det handlar vidare om partier som agerar gentemot och inom sådana församlingar. Enligt detta synsätt är politik också de processer – i synnerhet val – som leder fram till vilka som ingår i de beslutande församlingarna.

Utifrån en bredare förståelse ingår i politik också andra sammanhang där en fördelning av värden sker enligt en fastställd ordning. Med det synsättet är också fördelningen av arbetsuppgifter i en familj, liksom fördelningen av förtroendeuppdrag i en fackförening och av ordet på möten, politiska frågor.

Inom Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering har ett antal i vidare mening politiska processer och organisationer studerats: partiets nominering av kandidater till kommunfullmäktige, valrörelser, kommunalpolitik, regionalpolitik, facklig verksamhet samt folkbildningsorganisationer och andra medborgerliga sammanslutningar. Dessa processer och organisationer är mer eller mindre dominerade av den etniskt svenska majoriteten. Finns strukturell diskriminering inbäddad i dessa processer och närvarande i organisationerna? Om så är fallet, hur går diskrimineringen till? Vilka är kopplingarna mellan diskriminering och makt på politikens område?

Sådana frågor har studerats på olika sätt i forskningsbidragen. En metod har varit att i första hand vända blicken mot hur processer och organisationer fungerar, studerade med forskarens blick. En

annan har varit att lyfta fram perspektiven från dem som kan tänkas vara diskriminerade i de politiska sammanhangen. Exempelvis har människor i multietniska förorter, oftast invandrade till Sverige, tillfrågats om hur de ser på svensk politik. Personer aktiva i organisationer bildade på etnisk grund, liksom fackligt aktiva invandrade personer, har också ombetts berätta om sina politiska erfarenheter.

Hur politik görs

Den fördelning som politik handlar om sker med hjälp av olika sociala praktiker, det vill säga handlingsmönster hos en grupp människor. Politisk handling har till exempel ibland (men ibland inte) stöd av lagarna. Fördelningen kan då genomdrivas med hjälp av fysisk makt gentemot den som motsätter sig sådana fördelningsprocesser. De sociala praktikerna i de politiska församlingarna är mer eller mindre strikt reglerade och består till exempel av valprocedurer och röstning, men också av mer formella handlingsmönster, som till exempel vilka som samarbetar och har kontakt med varandra.

En väsentlig social praktik i sammanhanget, som flera av forskningsbidragen handlar om, är hur man talar och skriver om olika ämnen. I de senaste decenniernas forskning om politik har de språkliga praktikerna tilldragit sig ett ökat intresse. Politik görs i stor utsträckning med hjälp av språk. Det går att urskilja minst tre områden där de språkliga praktikerna är av central vikt (Fairclough, 1992). För det första är hur vi talar och skriver om företeelser i ett samhälle viktigt för hur vi uppfattar dem och tänker på dem. Detta gäller speciellt abstrakta och svårförståeliga företeelser som vi inte kan greppa (enbart) genom egna erfarenheter. Dit hör sådant som diskuteras i en debatt knuten till invandrare och etniska minoriteter: invandring, integration, segregation, kultur, nationer, ”svenskheter”. För att ta ett exempel: kultur är inget vi kan gå ut och studera i skogen eller på gatan. Vad kultur är förstår vi genom hur det omtalas, bland annat genom vilka slags metaforer som används för att greppa detta abstrakta fenomen. Hur vi uppfattar kultur spelar i sin tur roll för hur vi ser på det som på senare år kallats ”det mångkulturella samhället” (Boréus, 2006a).

För det andra påverkas olika positioner som människor i ett samhälle kan inta av hur vi talar om och definierar dem. I politiken, vad är till exempel en partiledare och vad kan förväntas av en

sådan? Men också, vad är en invandrare, vad är en svensk, vad är förortsungdomar? Vilka individer kan inta sådana roller, vad förväntas av dem?

För det tredje påverkas relationen mellan sådana positioner. Vilken är över och vilken är under? Kan människor som innehar en position betraktas som en resurs för människorna i en annan (se vidare nedan i resonemanget om "invandrare" som en resurs för "svenskar")? På så sätt påverkas också relationer och möten mellan existerande människor som tänks in i dessa olika roller. Vi har förväntningar på enskilda förortsungdomar och politiker redan innan vi träffar dem.

Eftersom politik görs på olika sätt är det rimligt att förmoda att diskriminering kan ta sig olika former inom den politiska sfären. Så är också fallet, enligt utredningens forskningsresultat på området. Det är i huvudsak två former av diskriminering som pekas ut. För det första handlar det om exkludering: människor utestängs från att delta i de kretsar som har makt och där beslut fattas. För det andra handlar det om nedvärdering av en (tänkt) grupp människor, en form av diskriminering som i huvudsak utförs genom språkliga praktiker, s.k. diskursiv diskriminering. Båda dessa former av diskriminering har viktiga konsekvenser.

Exkludering och underrepresentation som en form av diskriminering

Enligt direktiven för utredningen (Dir. 2004:54) ska strukturell diskriminering förstås som "regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för att i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet". Om en grupp människor utestängs från deltagande i sammanhang där politik och makt utövas är det inte svårt att förstå att detta kan utgöra hinder för dem att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Kan man peka på att olika normer, beteenden eller förhållningssätt i samhällets institutioner i vid mening bidrar till exkluderingen, är exkludering en form av strukturell diskriminering. Flera forskningsbidrag inom utredningen behandlar utestängning och underrepresentation i olika politiska sammanhang. Vissa av bidragen pekar också ut regler och förhållningssätt som bidrar till exkluderingen.

Flera av forskningsbidragen tar sin utgångspunkt i att den invandrade delen av befolkningen är underrepresenterad i många politiska sammanhang och söker förklaringar till detta. Soininen & Etzler (2006) studerar mekanismerna bakom underrepresentation i kommunfullmäktige. Representationen av utrikes födda i svenska kommunfullmäktige är endast hälften av en proportionell representation (Ibid: 117). Soininen & Etzler studerar två kommuner, Örebro och Malmö, av vilka den förstnämnda avviker genom att ha en något högre andel utrikes födda i kommunfullmäktige än i stadens befolkning (14 % i förhållande till 12 %), medan utrikes födda i kommunfullmäktige i Malmö var underrepresenterade (18 % i förhållande till 26 %). Studien fokuserar på partiernas agerande för att sätta ihop vallistor. De båda författarna urskiljer med hjälp av intervjuer med nomineringsansvariga i partierna ett antal bidragande orsaker till underrepresentationen.

En orsak som författarna identifierar är *rutiner i partierna som gynnar redan etablerade medlemmar*. Provval, det vill säga provomröstningar bland de lokala partimedlemmarna för att rangordna kandidaterna på listorna, uppgavs av nomineringsansvariga gynna redan etablerade kandidater, bland vilka få var födda utomlands (Ibid: 218). Fördomar bland infödda partimedlemmar mot invandrade kandidater kan också tänkas missgynna invandrade kandidater i provvalen, enligt flera nomineringsansvariga (Ibid: 140).

Ytterligare en förklaring är *underrepresentation på andra strategiska poster*. Valberedningarna är strategiska kommittéer i partierna när det gäller att få fram kandidater till listorna. I Örebro, där andelen utrikes födda i kommunfullmäktige är något högre än i stadens befolkning, når representationen i valberedningarna nästan upp till andel i befolkningen. I Malmö däremot, där utrikes födda i kommunfullmäktige är underrepresenterade i förhållande till sin andel av stadens befolkning, var de också tydligt underrepresenterade i valberedningarna (Ibid: 78; 124). De nomineringsansvariga uppgav överlag att partiernas aktiva föreningar, främst kvinno- och ungdomsförbund, förväntades vara representerade i valberedningarna. Eftersom utrikes födda endast var särorganiserade i två av de fjorton undersökta partiföreningarna gavs de inte på detta sätt någon automatisk representation. Vidare uppgav många nomineringsansvariga att tillgången på nätverk inom partierna gynnade möjligheten att bli nominerad till kandidatlistorna för kommunfullmäktige (Ibid: 172). Det är sannolikt att utrikes födda i allmän-

het har sämre tillgång till sådana strategiska partinätverk och därmed missgynnas.

Det förekom också bland de nomineringsansvariga, samtliga ”svenska”, *skepsis mot särorganisering av utrikes födda* eller organisering på etnisk grund inom partierna (Ibid: 196). I endast två av de fjorton studerade partiorganisationerna förekom sådan organisering (Ibid: 220).

Nedvärdering av ”invandrare” och fördomsfulla uppfattningar är ytterligare en förklaring till att invandrare är underrepresenterade i många politiska sammanhang. Både nyblivna partimedlemmar och flera nomineringsansvariga sade sig ha stött på negativa attityder och stereotypa föreställningar om ”invandrare” i partiorganisationen. Det framkom också att sådana attityder och föreställningar långt ifrån alltid bemöttes (Ibid: 202). Några partimedlemmar berättade att starkt främlingsfientliga åsikter var spridda i partiet (Ibid: 180–188). Hur omfattande sådan nedvärdering är i de olika undersökta partiorganisationerna går inte att avgöra utifrån intervjuerna: åtminstone de nomineringsansvariga, som bör hysa en stark partiloyalitet, torde ha haft motiv att tona ner förekomsten av nedvärdering i intervju svaren.

Marcus Johansson har i sitt bidrag till utredningen (Johansson, 2005) studerat representationen av ”svenskar” och ”invandrare” i andra maktpositioner i Örebro än kommunfullmäktige. I kommunstyrelsen och som ordförande i kommunala utskott är ”svenskarna” överrepresenterade (Ibid: 47). Även i den kommunala förvaltningen var svenskfödda överrepresenterade (data från 1999). Den ”svenska” homogeniteten ökar ju längre upp i de kommunala hierarkierna man tittar. Överrepresentation av ”svenskar” är högre på chefsnivå inom samtliga verksamhetsfält. Bland de högsta förvaltningscheferna är praktiskt taget alla svenskfödda. Slutsatsen är att ju högre upp i organisationen, desto ”svensktätare” (Ibid: 45).

Näringslivet har ett indirekt inflytande över Örebros policyprocesser. En gemensam projektorganisation bildades av kommunen och lokala företag 1986. Under den studerade perioden (1989–1999) föreföll styrelsen för denna viktiga näringslivsorganisation enbart ha innehållit ”svenskar” (Ibid: 46).

Även i folkbildande organisationer exkluderas invandrade personer från inflytande på högre poster (Osman, 2005). Trots att ABF i ett studerat område samarbetade med cirka 70 invandrarföreningar och en ansenlig del av ABF:s aktiviteter riktade sig mot invandrar-

föreningar, var dessa inte företrädare i ABF:s beslutande organ på lokal, regional och nationell nivå (Ibid: 205).

Ett viktigt massmedialt politiskt sammanhang är valrörelserna. Den offentliga delen av valrörelserna skapas av partier och massmedier tillsammans. Här finns några speciellt centrala positioner: partiledare som de mest framträdande partiföreträdarna som också är de som intervjuas och debatterar i Sveriges Television och de journalister som leder partiledarutfrågningarna och slutdebatterna. Bland dessa fanns i de fem valrörelserna mellan 1988 och 2002 ingen invandrad person (Boréus, 2006b: 168).

Ett av forskningsbidragen (Velásquez, 2005) skildrar hur ett planerat deltagande, genom tjänstemännens agerande, förvandlades till exkludering. I Stockholms-förorten Alby i Botkyrka kommun genomfördes inom den så kallade storstadssatsningen projekt som syftade till att stärka den demokratiska utvecklingen i området. Men medan tjänstemän på lokal nivå ville starta ett lokalt föreningsråd för att gynna brukarinflytande och lokal integration, ville tjänstemän på regerings- och kommunnivå upprätta en koalition för tillväxt för att lokalisera en upplevelseindustri till Alby. Det senare ansågs främja Albys regionala integration. Detta innebar bland annat en att en lokal i Alby som tjänstemännen där hade lovat invånarna att använda som allaktivitets- och föreningshus för lokala grupper, i stället fick en helt annan användning. På så sätt kom de centrala förvaltningarnas tjänstemän att motverka den mer lokalt förankrade integrationsprocess som olika aktörer i Alby verkade för. De centrala tjänstemännen arbetade med en regionalpolitik där Botkyrkas behov tilläts underordnas Stockholms (Ibid: 85–86).

Detta uppifrånagerande tvingade de lokala tjänstemännen att i stället för demokrati och integration inom Alby eftersträva att förankra den uppifrån bestämda upplevelsesatsningen. Det handlade inte, som den lokala ursprungstanken var, om att ta reda på och söka förverkliga behov och önskningar hos de boende utan om att förankra beslutet ovanifrån. Utifrån detta tillsattes en medborgarpanel bestående av vissa "eldsjälar" som tjänstemännen valt ut. Denna grupp bestod i huvudsak av svenskfödda män som inte själva bodde i Alby (Ibid: 91).

Dessa processer, då huvudstadens behov fick gå före Botkyrkas och tjänstemännen inte inkluderade de boende i planeringen på ett demokratiskt sätt, måste inte tolkas enbart som det svenska majoritetssamhällets diskriminering av invandrade boende. Det kan

också tolkas som att även de ekonomiska resurserna i kommunerna spelar roll, där den rikare kommunen går före den fattigare och de välplacerade och resursstarka tjänstemännen inte delar med sig av sitt inflytande till boende i ett relativt sett fattigt bostadsområde. Liknande processer kan tänkas äga rum i mindre välbeställda men "svensktäta" kommuner och kommundelar. Det finns olika dimensioner enligt vilka grupper av människor exkluderas. Men i detta fall var de boende i Alby till stor del invandrade och de som befann sig i maktpositionerna infödda. Det "svenska" centralt styr den "mångetniska" periferin uppifrån.

Sammantaget ger dessa forskningsbidrag ett smakprov på olika processer och organisationer inom det politiska i vid mening där utrikes födda personer är underrepresenterade på ett sätt som kan hindra dem att förverkliga sina rättigheter och möjligheter. Bidragen ger också exempel på olika processer som bidrar till detta. Det kan röra sig om vissa vedertagna processer, som provvalen, vars syfte inte är att utestänga någon, men som inte ändras trots att just detta är resultatet. Det kan handla om att en underrepresentation på vissa strategiska poster, till exempel i partiernas valberedningar, leder till underrepresentation på andra. Det kan bero på att de som klassificeras som "invandrare" nedvärderas och underskattas. Det kan också förekomma motstånd mot att personer organiserar sig utifrån en etnisk identitet, eller från speciella intressen man ser sig ha som personer som klassificeras som invandrare. Slutligen kan det handla om maktspelet mellan olika politiska nivåer där de som befinner sig längst ner utesluts från diskussionen.

Nedvärdering som en form av diskriminering

Förutom exkludering rapporteras i flera av forskningsbidragen om nedvärdering av personer som kategoriseras som invandrare.

Om en grupp människor framställs som sämre än andra och sådana framställningar utgör ett vedertaget förhållningssätt i olika institutioner eller sammanhang är detta en form av strukturell diskriminering, en form oftast sker med språkets hjälp. Som diskuteras nedan är detta något som kan utgöra hinder för människor att uppnå lika rättigheter och möjligheter.

En förutsättning för att en grupp ska kunna nedvärderas är att den urskiljs som en grupp, i detta fall att skillnad görs mellan "svenskar" och "invandrare". Denna indelning är mycket viktig i

svensk politisk debatt. Boréus (2006b) visar hur indelningen i ”svensk”/”invandrare” använts genomgående i retoriken i de fem senaste valrörelserna inför de samtidiga riksdags-, landstings- och kommunalvalen. I det mångkulturella samhället är inte den diskursiva utgångspunkten att människor med olika etnisk bakgrund möts, till exempel svenskar, somalier, turkar, chilener och bosnier, utan mötet man förställer sig sker mellan ”invandrare” och ”svenskar”. Vad en ”invandrare” eller en ”svensk” *är* går sällan att utläsa ur retoriken. Något som dock emellanåt framgår är att kategorierna används ömsesidigt uteslutande, det vill säga en person räknas som antingen invandrare eller svensk. I varje valrörelse som analyserats i undersökningen förekom det uttryck för att ”invandrare” inte var ”svenskar”, såsom nedanstående citat illustrerar:

Inflytande över det politiska livet ska vara lika för svenskar och invandrare (Valhandbok, vpk, 1988, citerad i Boréus 2006b: 44).

Invandrare är individer, precis som svenskar (Maud Olofsson, c, ”Utfrågningen”, 22/8 2002, citerad i Boréus 2006b: 161).

Indelningen i ”svensk” och ”invandrare” har på olika grunder kritiserats i svensk offentlig debatt och politik. Som ett resultat av kritiken föreslogs en terminologisk förändring i offentliga sammanhang i slutet av 1990-talet (prop. 1997/98:16). Kategorisering baserad på nationell eller etnisk härkomst skulle över huvud taget undvikas i alla sammanhang där en sådan uppdelning inte är uppenbart relevant (Ds 2000:43, s. 45). Denna officiella språkförändring har dock inte lett till att indelningen försvunnit ur bruk, varken i politiska, massmediala eller mer privata sammanhang.

Detta att människor avskiljs och kategoriseras som ”invandrare” är inte sällan kopplat till nedvärdering av gruppen, vilket är en form av strukturell diskriminering när det sker som ett mönster i politik, inklusive den politiska retoriken. Flera av forskningsbidragen tar upp att invandrade personer uppfattar att de på olika sätt nedvärderas, infantiliseras och framställs som på olika sätt bristfälliga. Detta gav exempelvis många intervjuade förortsbor i Dahlstedts studie (2005) uttryck för:

Jag märker att invandrare som kommer till Sverige ofta betraktas som barn, att man inte kan någonting, att man inte förstår (...) Jag var välutbildad, jag var universitetslärare och jag var doktorand i Ryssland (Intervjucitat ur Dahlstedt, 2005: 129).

Intervjupersoner ur FAI, Fackligt Aktiva Invandrare, som bland annat tillfrågades om sin syn på etniska relationer i det fackliga arbetet, berättade om liknande erfarenheter (Mulinari & Neergaard, 2005). Ett genomgående tema i informanternas berättelser var upplevelsen av att uppfattas som annorlunda, avvikande (Ibid: 158). De såg sig ofta ifrågasatta för att de inte ansågs ha rätt kompetens för det svenska fackliga arbetet. De kunde exempelvis få höra att de inte kunde den svenska fackföreningsrörelsens historia, trots att de själva ansåg sig väl pålästa (Ibid: 161). FAI:s medlemmar har ofta gedigen erfarenhet av fackligt arbete i sina ursprungsländer, men uppfattar inte att detta värderas i den svenska fackföreningsrörelsen. Kritik från deras sida tolkas av de "svenska" fackföreningskamraterna som ett utslag av kulturellt betingade missförstånd (Ibid: 169). De behandlas som minderåriga av sina infödda fackliga kamrater (Ibid: 176, 180).

De älskade mig i början ... till slut en invandrarkvinna ... (skratt) och förresten muslim ... de var så glada ... när jag började kritisera ... när jag började kräva en studiecirkel om rasism då ... var jag inte riktigt, riktigt ... då förklarade de för mig ... att jag inte förstod, det var inte det som invandrarkvinnor ville ...

Och då sa jag ... jag organiserade mig politiskt när jag var femton år i Iran, och jag har kämpat sen dess ... jag har inte lagat mat utan kämpat ... jag kommer inte att laga, vad kallar de det, etnisk mat ... (Intervju-citat ur Mulinari & Neergaard, 2005: 180).

Nedvärderingen kunde ta sig olika uttryck när den riktades mot män och mot kvinnor. Återkommande i de manliga informanternas berättelser var att ironisera kring representationen av "invandrar-mannen" som kvinnoförtryckande (Ibid: 179). De kvinnliga informanterna talade ofta om sexuella trakasserier och en hållning från "svenska" män enligt vilken kvinnornas åsikter i det fackliga arbetet inte värdesattes men de förväntades vara sexuellt tillgängliga (Ibid: 181–182).

Också från folkbildningens sfär ges exempel på lätt nedlåtande ovanifrånsperspektiv. Intervjuade ansvariga på ABF förklarade hur invandrarföreningars verksamhet sågs som en verksamhet som den svenska folkrörelsen gärna kan försöka forma och strukturera, med avsikten att lära ut demokrati (Osman, 2005: 204). Att invandrarföreningarna inte fanns representerade i ABF:s beslutande organ förklarades ofta med att dessa föreningar inte var stabila, vilket av de svenska studieförbunden tolkades som brist på demokratisk tra-

dition. Att det skulle vara så enkelt motsägs av det faktum att många invandrarföreningar är både stabila och välorganiserade, samt att många av deras medlemmar har erfarenhet av politisk organisering från sina ursprungsländer (Osman, 2005: 205–206).

Nedvärdering kom också till uttryck i den undersökta valretoriken. Detta var speciellt uttalat i valrörelsen 2002. Enstaka negativa generaliseringar om en grupp kan inte, åtminstone såvida de inte är uppenbart falska, klassificeras som diskriminerande. Men om kopplingen mellan en grupp och negativt värderade fenomen är upprepad, samtidigt som den inte uppvägs av positiva eller neutrala skildringar, och majoritetsgruppen samtidigt inte skildras på detta negativa sätt, är det diskriminering. I valrörelsen 2002 fanns ett mönster i materialet från flera av partierna där generaliseringar av negativt slag om dem som benämndes invandrare gjordes. Uttryck som i nedanstående citat upprepades:

En seriös debatt måste se problemen – utanförskap, socialbidragsberoende och överrepresentation i kriminalstatistiken – och föreslå åtgärder ... (Maud Olofsson, DN Debatt 30/8 2002, citerad i Boréus, 2006b: 144).

En stor andel nya svenskar är fast i bidragsberoende. (*En ny integrationspolitik*, fp, 2002, citerad i Boréus, 2006b, 144; kursivering tillagd).

Det förekommer så kallade hedersmord. Och morderna är sannolikt bara *toppen på ett isberg* av förtryck mot unga kvinnor som vågar trotsa familjen och leva ett självständigt liv. *Många* unga flickor med invandrarbakgrund tvingas leva ett dubbelliv i skräck för att familjen ska komma på dem med att inte följa traditionella värderingar när de är i skolan eller ute på sin fritid (*En ny integrationspolitik*, fp, 2002, citerad i Boréus 2006b: 144; kursivering tillagd).

Genom vaga generaliseringar som de som markerats i de två sista citaten ovan knöts ”invandrare” till bland annat ”bidragsberoende”, kriminalitet och kvinnoförtryck. Det förekom även en mängd mindre tydliga sammankopplingar mellan ”invandrare” och negativt värderade fenomen:

Vi vill ge människorna förutsättningar att själva lösa problemen i sin vardag, att själva skapa det samhälle de vill leva i. Ett sätt är att ge invånarna i en stadsdel resurser, som de gemensamt ska använda för att utveckla sitt lokalsamhälle. Detta ska naturligtvis ske inom ramarna för den svenska lagstiftningen (*Från första dagen ...*, c, 2002, citerad i Boréus, 2006b: 146).

Citatet kommer ur ett så kallat integrationspolitiskt program. Det är svårt att tro att påpekandet i den sista meningen skulle ha gjorts i ett sammanhang som inte var förknippat med "invandrare" eller någon annan ifrågasatt grupp (till exempel i något annat resonemang om lokal demokrati): här finns en förväntan om lagbrott.

Ovan har påpekats att indelningen "svensk"/"invandrare" problematiserats i svensk debatt. Om man använder indelningen restriktivt kan dock kategoriseringen fylla sin funktion, både i forskning och i politik. Den invandrade befolkningens högre arbetslöshet är till exempel ett reellt problem. Men några garantier för att en medvetenhet om problemet verkligen leder till försök att lösa det finns inte och det ensidiga förknippandet av "invandrare" med problem kan ha en negativ effekt på sådana förslag. Johansson (2005: 59–62) beskriver ett kommunalpolitiskt initiativ till ett program för att erbjuda "invandrare" arbete i Örebro, som skulle kopiera ett tidigare projekt riktat till ungdomar som ansågs ha varit framgångsrikt. På ungdomsprojektet satsades mycket engagemang och resurser, både från den politiska och från den privata näringslivssektorn. Ett sådant projekt för dem som benämndes "invandrare" planerades bland tjänstemän i kommunen och på arbetsförmedlingen men kom aldrig till stånd. Detta kan ha många förklaringar men en intervjuad tjänsteman tolkade det som att det inte går att mobilisera samma intresse för att få fram jobb till arbetslösa "invandrare" och tillskrev detta negativa attityder i samhället.

De fördomar och den negativa attityd som invandrade personer stöter på i många sammanhang är alltså ett problem på flera politiska fält. De presenterade forskningsresultaten pekar också mot att olika diskrimineringsformer förstärker varandra. Det är mycket sannolikt att nedvärdering ofta leder till exkludering. I studien av partiernas nomineringar framkom att nedvärderande och rasistiska attityder uttrycktes inom vissa partier. Detta torde inte underlätta för invandrade kandidater att hamna högt på listorna. Partiernas antaganden om främlingsfientlighet bland väljarna hade samma effekt.

Men det är också troligt att exkludering ofta leder till nedvärdering. Om medlemmar i en viss grupp i stället finns inkluderade i organisationen kan de bidra till att bekämpa fördomar, både aktivt genom att ta upp diskussionen och passivt genom att helt enkelt visa upp sig som vanliga människor. I en av de undersökta partiföreningarna förmodade en intervjuad nomineringsansvarig att den jämförelsevis goda representationen av utrikes födda lett till att

fördomarna inte var så stora i föreningen (Soininen & Etzler, 2006).

Konsekvenser av diskriminering i politiken

Det är inte svårt att förstå att det är viktigt att undersöka diskriminering inom politiken. Om politik handlar om fördelning av såväl tillgångar som plikter kan diskriminering innebära att en grupp systematiskt förfördelas. De som inte har tillgång till maktens grytor får kanske mindre av det som tillagas i dem. Även om de faktiskt skulle få samma andel som andra får de inte vara med om att bestämma vad som ska kokas i grytorna.

Därför är en ständigt lika viktig fråga vilka som får vara med och göra politik. Därför är exkludering ett problem. Vissa data från utredningen pekar också på vikten av representation även för en så löst sammansatt ”grupp” som invandrare. Johansson (2005: 50) visar att det under perioden 1980–2004 var vanligare att initiativ i kommunfullmäktige i Örebro som på olika sätt var speciellt relaterade till ”invandrare” togs just av de utrikes födda ledamöterna. Resultaten av forskning om kvinnors representation i beslutande församlingar stöder en sådan slutsats (Wängnerud, 1998; Skjeie, 1992).

Utöver den fördelningspolitiska aspekten och frågan om vilka initiativ som tas i politiken påpekar Soininen & Etzler (2006: 20) att det även finns en identitetsaspekt på representation. Offentlig politik och politiska beslut grundas på allmänna uppfattningar om vilka som utgör olika grupper, hur dessa grupper är och vilka som är deras intressen. Policybesluten i sig påverkar också dessa föreställningar. För alla minoritetsgrupper är det viktigt att kunna vara med och forma sin identitet som den framstår i den offentliga sfären.

Ytterligare en aspekt är att den som uppfattar sig som exkluderad och nedvärderad kan välja bort att delta i de offentliga politiska kanalerna, såsom val, utifrån en känsla av att inte tas på allvar och att ändå inte kunna påverka. Diskriminering kan göda en cynism inför det politiska systemet hos de drabbade. Dahlstedt (2005) beskriver uttryck för denna känsla. Valdeltagandet i Sverige har minskat sedan 1990-talet, och det har minskat mer bland de i kommunal- och landstingsval röstberättigade utländska medborgarna än i befolkningen som helhet. Klyftan har successivt ökat.

Vid 2002 års val röstade 78 % av befolkningen som helhet men bara 35 % av de röstberättigade utländska medborgarna. Det finns flera möjliga förklaringar till detta, bland dem olika grader av integration i det svenska samhället i betydelsen exponering för svenska etermedier och deltagande i svenskt arbets- och föreningsliv, samt nära relationer till ”svenskar”. Svenskfödda har ofta mer av allt detta än utrikes födda. Men en annan eller kompletterande förklaring är den nedvärdering som många utrikes födda har erfarenhet av (Ibid: 114–116).

I Dahlstedts intervjustudie berättade många av informanterna om återkommande upplevelser av diskriminering, en känsla av att betraktas som avvikande och sämre i det svenska samhället och av att inte känna tillhörighet. De uttryckte också ofta en stark misstro mot det svenska politiska systemet, som bottnade i upplevelser av att politikerna lovade men inte höll löften. Politikerna dök upp på förortstorget inför valen men var helt ointresserade av förortens invånare mellan valen.

I intervjuerna var det ovanligt att de intervjuade förklarade sitt ”politiska utanförskap” med att de själva var ointresserade, saknade kunskaper om politik eller kom från andra kulturer, det vill säga sådant som hade med dem själva att göra. I stället pekade de på brister i det svenska samhället. De berättade om upplevelser av att den svenska majoritetsbefolkningen utmålade dem som personer som inte hörde till, att de sågs ner på, att de slentrianmässigt sorterades in i facket invandrare även om de bott i decennier i Sverige och att de misstänkliggjordes. De upprördes av en ensidigt negativ medierapportering som knöt samman gruppen ”invandrare” med hedersmord och annat extremt förtryck (Ibid: 124–133). Så här resonerade några föreningsaktiva personer:

Abdul: Det är precis som vi sade. Delaktigheten: Man känner sig inte delaktig i de beslutsfattande organen. Det är exakt det vi har diskuterat.

Mi: Det händer ändå ingenting. Det spelar ingen roll. Jag tror att folk tänker så.

Hussein: Folk ser, att det händer ju ingenting, oavsett om de deltar eller inte deltar (Ur Dahlstedt, 2005: 136).

Utifrån intervjuerna framstår det som logiskt att många inte röstar eller deltar i partipolitiken: Om man känner sig utesluten av samhället, varför skulle man då vara lojal mot systemet och engagera sig?

En konsekvens av diskriminering i politiken är alltså att vissa grupper förfördelas. Det handlar också om att vissa behov, önskemål och problemformuleringar över huvud taget aldrig kommer upp på beslutsagendan, vilket också kan påverka formandet av offentliga identiteter. En annan konsekvens av diskriminering i politiken är att människor vänder det traditionella politiska systemet ryggen.

Makt och strukturell diskriminering i politiken

Diskriminering förutsätter maktojämlikhet men upprätthåller också maktojämlikheten. Makt i samhällsvetenskap har bland annat diskuterats med hjälp av termerna maktens första, andra och tredje dimension (Lukes, 2005). Den första dimensionens makt är öppen maktutövning, i synnerhet på beslutsfattande arenor. Detta slags maktutövning förutsätter en öppen intressekonflikt. En part i konflikten får ge med sig i mötet med övermakten, till exempel genom att bli nedröstad. Utredningens undersökningar om diskriminering i politiken rapporterar inte från studier om detta slags öppna konflikter på beslutsarenor. Men om vi förutsätter att den invandrade delen av befolkningen, liksom vissa etniska minoritetsgrupper faktiskt har vissa intressen att bevaka, är det uppenbart att de har mindre makt i detta avseende. Flera av bidragen handlar ju om att utrikes födda är underrepresenterade på den politiska maktens arenor. Därmed bör den etniska majoritetsmakten också göra att de faktiskt kan få vika i vissa frågor. Detta hade dock gällt även vid en representation i förhållande till antal eftersom den svensketniska gruppen utgör en stor majoritet i Sverige.

Uttrycket ”maktens andra dimension” används om situationer där frågor hindras från att komma upp på beslutsagendan. Även denna maktdimension utgår från att människor uttrycker sina krav och åsikter, att öppna intressekonflikter föreligger. Människor har bestämda önskemål, men de som har makten agerar så att dessa aldrig kommer fram som policyalternativ att ta ställning till. Studien av storstadssatsningen i Alby skulle kunna analyseras som ett fall av sådan maktutövning. Den visar hur lokala önskemål aldrig tilläts komma upp på agendan i och med att denna i stället intogs av det uppifrån bestämda projektet (Velásquez, 2005). Flera andra forskningsbidrag pekar mot att det runt om i landet finns ett tydligt och uttalat intresse hos delar av den invandrade befolkningen av att

krafttag tas mot exkludering, rasism och diskriminering. Förmodligen är det inte särskilt vanligt att beslutsfattare avsiktligt hindrar sådana frågor att komma upp på beslutsagendorna. De åsikter som kommer fram i intervjuer formuleras inte heller alltid som krav riktade mot beslutsfattare och politiska församlingar, i synnerhet inte av dem som liksom många intervjuade i Dahlstedt (2005) är starkt kritiska till och saknar förtroende för detta slags politik. Men vare sig det kan betraktas som medveten maktutövning eller inte när vissa frågor av relevans för personer som kategoriseras som invandrare inte behandlas på beslutsfattande arenor, borde en bättre representation av invandrade personer spela en viktig roll. De kan föra upp sådana frågor för diskussion, beslut och åtgärder på olika viktiga arenor. Dessa kan vara kommunfullmäktiges sammanträde, fackföreningsmötet, styrelsemötet eller något av de andra sammanhang som diskuterats ovan där utrikes födda är frånvarande eller underrepresenterade.

”Maktens tredje dimension” kan kallas makten över tanken, makten att påverka människors föreställningar om sig själva och vad som utgör deras intressen. De kollektiva föreställningar som är av betydelse i sammanhanget är de som skymtar fram i olika forskningsbidrag, enligt vilka de som sorteras in i invandrarkategorin ofta automatiskt också sorteras in i problemfacket. Vi vet att människor reagerar på detta men vi vet inte i vilken mån sådana föreställningar också internaliseras, dvs. blir en del av människors uppfattning om sig själva. Föreställningen att det är man själv som utgör problemet snarare än en exkluderande omgivning kan leda till att man ställer lägre krav och därmed inskränker sin egen makt att påverka.

Kollektiva föreställningar i ett samhälle påverkar dock inte bara självbilden hos minoritetsgrupper som framställs på ett bestämt sätt utan i än högre grad majoritetens bild av minoriteterna. Om en grupps medlemmar, så som forskningsresultaten tyder på, ofta och i olika politiska och andra sammanhang, framställs som problematiska, med bristande kompetens, avvikande på olika negativa sätt, är risken stor att även annan diskriminering legitimeras. Då minskar också de diskriminerades makt.

Det finns vissa andra kollektiva föreställningar som kan förklara en del av de problematiserande och nedvärderande föreställningar som skymtat fram i forskningsbidragen. En kan kallas den föreställda nationella gemenskapen (Anderson, 1991) och diskuteras i Boréus (2006b: 179–181; följande stycken bygger på detta avsnitt).

Att världen är indelad i nationer präglar i hög grad förutsättningarna för den som flyttar från ett land till ett annat. Rent praktiskt bestämmer företrädare för den andra nationen om man får bosätta sig där eller inte och det finns en rad procedurer, som till exempel gäller ansökan om visum, asyl och uppehållstillstånd, som man måste genomgå. Man kan mycket väl nekans bosättning på ett bestämt territorium.

Den ”föreställda gemenskapen” är en föreställning om en gemenskap som går utöver den med dem vi faktiskt känner. Den omfattar idéer om att de som delar nationalitet hör ihop och har gemensamma intressen. Gemenskapen kan i vår föreställningsvärld innefatta inte bara nu levande personer vi inte känner utan också tidigare generationer, människor som inte lever längre. Den kan också sträcka sig framåt i tiden, till framtida generationer, potentiella människor.

En sådan föreställd gemenskap kan också utesluta människor som bebor ett visst territorium, även medborgare i landet, inklusive sådana vi faktiskt känner. Dessa föreställningar har mycket lite att göra med erfarenhet av umgänget med människor från olika delar av världen och bygger på generaliseringar.

En viktig fråga för forskningen om diskriminering av etniska minoriteter är vilka som inkluderas i den föreställda nationella gemenskapen och vilka egenskaper dessa människor anses besitta. Det finns en mängd föreställningar om vad svenskhet innebär som sällan uttalas. Vissa forskare hävdar att föreställningarna om ”svenskhet” som något specifikt liksom sådana föreställningar i sig har blivit en viktigare ingrediens i den svenska etniska maktstrukturen sedan 1990-talet (Mattsson, 2005).

Hur dessa föreställningar än ter sig är det ingen tvekan om att de spelar roll för diskussionen om ”invandrare” och ”svenskar”. I själva verket är de en förutsättning för denna indelning i två grupper, där det väsentliga hos en grupp antas vara att de inte är svenskar. ”Svenskarna” anses alltså ha gemensamma intressen som inte nödvändigtvis omfattar de invandrade. Det är en förklaring till ett återkommande tema i diskussionen, nämligen att ”invandrare” beskrivs som *en resurs* för ”oss”. Uttryck som nedanstående återfinns hos alla riksdagspartier och återkom i alla de studerade valrörelserna (om än med stora variationer i omfattning):

Vår långvariga invandringshistoria har lärt oss hur mycket invandrare och flyktingar har att ge oss. För det svenska samhället är invandrarna ingen belastning utan en enorm nationell tillgång (*En generösare*

invandrar- och flyktingpolitik. Folkpartiet informerar 1988: 1, refererat i Boréus, 2006b: 54).

Det gäller att gå vidare och ge de nya invånarna i Sverige möjlighet att använda sin företagsamhet, sina kunskaper och sin energi till arbete i Sverige. De är en resurs som vi inte har råd att förlösa (*Invandrarpolitiskt program*, c, 1994, citerat i Boréus, 2006b: 105).

Detta slags resonemang är säkerligen utformat som ett svar på en retorik som ifrågasätter "invandrades" "nyttighet" och i den bemärkelsen välmenande. Detta slags resonemang är heller inte diskriminerande i ordets egentliga mening: det ligger inget nedvärderande i att diskuteras som en resurs. Däremot säger det något om den etniska maktordningen. Att vara den part som kan välja att utnyttja en resurs är en maktposition. "Vi:et" är inte "invandrarna" som uttrycker att de bör ta till vara "svenskarna" som en resurs.

Tankegodset har också en historia. Enligt flera forskningsbidrag till utredningen spelar "västerlandets" koloniala förflutna och föreställningar knutna till kolonialismen, liksom ett rasbiologiskt tankegods där "vita" människor rankas högst på skalan, roll för relationerna mellan etniska grupper i Sverige även i dag. Det svenska kopplas till västerland och vithet medan människor från andra delar av världen betraktas som mindre utvecklade (Kamali, 2005; Mattsson, 2005).

Maktens tre dimensioner fångar dock endast vissa aspekter av det som vanligtvis avses med makt. Ytterligare ett sätt att diskutera makt är genom att se till människors resurser. Resurser ger människor en kapacitet, en möjlighet att förverkliga sina önskemål. Att se till fördelningen av resurser är därför att se till olika gruppers potentiella makt (om makt som potential se t.ex. Lukes, 2005: 69 ff). Resurser är ojämlikt fördelade mellan grupper av människor. God ekonomi och hälsa hör till de viktigaste resurserna. Dessa är ojämlikt fördelade såväl inom gruppen svenskfödda som inom gruppen utrikes födda. Men de är också ojämnt fördelade mellan dessa båda grupper. Personer födda utanför Sverige hade vid mätningar såväl i början som i slutet av 1990-talet exempelvis sämre hälsa, högre arbetslöshet och lägre inkomster än infödda (SOU 2001:79). Utrikes födda tenderar även att ha mer stressande och monotona jobb, oftare allvarliga ekonomiska problem, är oftare trångbudda, saknar oftare nära vänner och så vidare, än svenskfödda (SOU 2000:41). Vissa personer, som de som invandrat sent i livet och från början saknar god ekonomi, utbildning och hälsa, blir

mycket utsatta och kan sägas ha synnerligen dålig tillgång till resurser som gör det möjligt att påverka det svenska samhället eller sin egen situation (Songur, 2002).

Maktskillnader mellan inrikes och utrikes födda är med andra ord långt ifrån bara en fråga om diskriminerande attityder utan är också kopplade till materiell ojämlikhet.

* * *

Diskriminering och maktskillnader hänger ihop. Dessa fenomen genererar också motstånd. Ovan har det att dra sig undan det politiska systemet beskrivits som ett logiskt svar på utanförskapet. Men organisering för att främja sina intressen är även det ett logiskt svar på upplevelsen av att sorteras in i en viss kategori, granskas som avvikande, ifrågasätts och utestängas. Många har valt att organisera sig som svar på hur ”invandrare” behandlas i Sverige. Ett exempel är FAI, Fackligt Aktiva Invandrare (Mulinari & Neergaard, 2005). Andra föreningar där utrikes födda personer från olika länder slutit sig samman lokalt för att på olika sätt främja sina intressen eller hjälpa barn och ungdomar beskrivs i Osman (2005) och Ålund & Reichel (2005). Dessa organisationers aktiviteter kan bidra till att stärka den invandrade befolkningens makt i samhället. Hittills har vi dock inte sett något invandrarparti ställa upp i riksdagsvalen.

Referenser

- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Boréus, Kristina (2006a) ”En analys av kulturbegreppet i debatten om ’det mångkulturella samhället’” i: Roxell, Lena & Tiby, Eva (red.), *Frågor, fält och filter. Kriminologisk metodbok*. Lund: Studentlitteratur.
- Boréus, Kristina (2006b) *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988-2002*. SOU 2006:52. Stockholm: Fritzes.
- Dahlstedt, Magnus (2005) ”’Det är inte mitt samhälle!’ Misstro och levd erfarenhet i mångkulturella förortsmiljöer” i: Dahlstedt, Magnus & Herzberg, Fredrik (red.), *Demokrati på svenska?*

- Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande.* SOU 2005:112. Stockholm: Fritzes.
- Ds 2000:43 "Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet".
- Direktiv 2004:54, Justitiedepartementet.
- Easton, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, Robert E. & Klingemann, Hans-Dieter (1996) "Political Science: The Discipline" In Goodin, Robert E. & Klingemann, Hans-Dieter (eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Marcus (2005) "Inkludering av 'svenskar' i lokal realpolitik. Exemplet Örebro" i: Dahlstedt, Magnus & Herzberg, Fredrik (red.), *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande.* SOU 2005:112. Stockholm: Fritzes.
- Kamali, Masoud (2005) "Ett europeiskt dilemma. Strukturell/institutionell diskriminering" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering.* SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Lukes, Steven (2005) *Power. A Radical View* (second edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mattsson, Katarina (2005) "Diskrimineringens andra ansikte – svenskhet och det 'vita västerländska'" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering.* SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Mulinari, Diana & Neergaard, Anders (2005) "'Du kan plocka svamp hela ditt jävla liv... de kommer ändå att hävda att du inte tycker om skogen'. Facket och 'de Andra'" i: Dahlstedt, Magnus & Herzberg, Fredrik (red.), *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande.* SOU 2005:112. Stockholm: Fritzes.
- Osman, Ali (2005) "Folkbildning i 'integrationens' tjänst. Folkbildningens dilemma och invandrarföreningars pragmatism" i: Dahlstedt, Magnus & Herzberg, Fredrik (red.), *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande.* SOU 2005:112. Stockholm: Fritzes.

- Proposition 1997/98:16 "Sverige, framtiden och mångfalden. Från invandringspolitik till integration".
- Soininen, Maritta & Etzler, Nils (2006) *Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation*. SOU 2006:53. Stockholm: Fritzes.
- Songur, Welat (2002) *Välfärdsstaten, sociala rättigheter och invandrarnas maktresurser: en jämförande studie om äldre invandrare från Mellanöstern i Stockholm, London och Berlin*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- SOU 2000:41 Fritzell, Johan & Lundberg, Olle (2000) *Välfärd, ofärd och ojämlikhet*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skjeie, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjønn: En studie av norsk topp-politik*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Velásquez, Juan (2005) "Dialog eller förankring. Statliga satsningars oförutsedda konsekvenser för den lokala demokratin" i: Dahlstedt, Magnus & Herzberg, Fredrik (red.), *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. SOU 2005:112. Stockholm: Fritzes.
- Wängnerud, Lena (1998) *Politikens andra sida: Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Ålund, Alexandra & Reichel, Isak (2005) "Medborgerlig agens för social inkludering. Reflektioner om svenska medborgarsammanslutningar bildade på etnisk grund" i: Dahlstedt, Magnus & Herzberg, Fredrik (red.), *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. SOU 2005:112. Stockholm: Fritzes.

3.3 Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen

Utredningens mål har varit att finna perspektiv som ger kunskap om mediernas betydelser för den strukturella diskrimineringen. Av avgörande betydelse är därför att undersöka hur medierna genom sina texter och bilder skapar sociala realiteter och sociala ordningar som diskriminerar (SOU 2005:41, s. 54ff). För att tydliggöra de funktioner som medierna har för den strukturella diskrimineringen kan man frilägga ett antal processer som identifierar medierna som ett instrument för maktutövning. Det handlar bland annat om vem som får komma till tals, i vilka situationer som personer intervjuas och tilltalas och vem som har tolkningsföreträde i den massmedierade offentligheten.

Rapporten *Mediernas Vi och Dom* (SOU 2006:21) har fokus på diskriminerande processer i medierna och synliggör hur texter och bilder framställer och skapar händelser som pekar ut den Andra. Medierna anger både direkt och indirekt hur en händelse ska förstås och i rapportens analys återkommer författarna till att identifikationen till nationen och det nationella såväl reflekteras som skapas i mediernas texter. Det vill säga att läsargemenskapen skapas med föreställningen om att Vi/nationen/svenskar är en homogen enhet. Personer som tillskrivs invandrarbeteckningar, de Andra, äger inte tillträde till offentligheten på jämlika villkor och ges inte möjlighet att identifiera sig med den föreställda nationella gemenskapen. Ytterst handlar mediernas diskriminerande processer om att medborgarskapet är olika mycket värt och fungerar olika genom att alla inte har tillgång till offentligheten på ett jämlikt sätt. Medborgarskapet är skiktat och fördelas efter principer som placerar människor antingen inom eller bortom nationen. Den sociala positionen ”svensk” reproduceras som en privilegierad position i samhället och det är i relation till denna position övriga sociala positioner formas och tillskrivs underordnade status (jfr Mattsson, 2005: 152). Att inte kategoriseras som svensk är därför ett aktivt exkluderande i relation till mediernas nationella förståelsehorisont.

Medierna och sanningseffekterna

För att placera in och förstå mediernas texter och bilder i ett sammanhang av vardaglighet använder flera av författarna Michael Billigs begrepp *banal nationalism*. Syftet är att begreppet ska påvisa att den strukturella diskrimineringen skapas och återskapas genom en rutiniserad Andrafiering. Andra forskare har beskrivit och försökt komma åt samma process i andra termer. John Fiske talar om att medierna skapar "sanningseffekter" (Fiske, 2000: 55). Rapporten visar hur mediernas texter och bilder om "invandrare" (beskriven som grupp, individ, man eller kvinna) tillskrivs upprepande och stereotypa karaktärsdrag. Ett generellt system av uppfattningar skapas som grundas i föreställningar som medierna sprider. De dominanta diskurserna reproduceras i dessa uppfattningar och föreställningar och blir till "sunt förnuft" genom att de rutinmässigt upprepas och sprids i sådan utsträckning att de börjar tas för givna. Därmed blir de svåra att utsätta för prövning och ifrågasättande. Kunskapen finns dock hos den eller de som utsätts för de medierade praktiker som diskriminerar. I *Sverige inifrån* (SOU 2005:69, s. 99–108) bekräftar de intervjuade bilden av en diskriminerande mediepraktik. Men en stor del av den strukturella diskrimineringen är osynliggörandet och oviljan att lyfta in de diskriminerande processerna i offentligheten. Journalister hänvisar ofta till att grunden i deras nyhetsarbete bygger på objektivitet. Hur det görs brukar av mediernas representanter förklaras genom: "Vi skriver bara som det är" eller, som i Stig Ahrne Nohrstedts artikel *Krigsjournalistiken och den strukturella diskrimineringen*, en hänvisning till "krigets sanna ansikte" (Nohrstedt, 2006: 270). Det förhållningssättet till en händelse är problematisk. I detta döljer sig det faktum att händelser förstås på olika sätt, beroende på vilken utsiktspunkt man intar. Vidare gör det att journalistiska texter och bilder inte ifrågasätter de maktstrukturer och förhållanden inom vilka de verkar. Förnekelsen och oviljan att se hur den ojämna maktfördelningen distribueras i samhället bidrar också till att osynliggöra de privilegierade positioner som den diskriminerande strukturen innebär (Kamali, 2005; Camauër, 2006: 42; Lappalainen & Lundgren, 2004: 9).

Att massmedierna har inverkan på människors föreställningar och erfarenhetsvärldar är ett välkänt faktum, samt att medierna alltid haft en nära relation till nationalstaten (Nohrstedt, 2006: 260f; Anderson, 1983). Med rapporten *Mediernas Vi och Dom* (SOU

2006:21) tydliggörs att det som är tänkt att beskriva händelser "bortom" nationens Vi ofta reflekterar föreställningar om nationen. När rapporter och nyhetsinslag utlovar information om det som ligger utanför den egna erfarenheten, erfarenheter som knyts till nationen, är det ofta fortfarande inom ramen för en nationell tolkningsram (samma resultat framkommer i utredningens analys av skolböcker i SOU 2006:40). Mediernas tolkningsföreträde återkommer i rapporten genom att författarna på olika sätt uppmärksammar mediernas makt att benämna, klassificera och tolka verkligheten. Dessa journalistiska praktiker diskriminerar såväl de individer som tillskrivs negativa egenskaper som etniska minoriteter i allmänhet. Man kan också dra slutsatsen att dessa praktiker definierar Vi-et genom att definiera De Andra. Således är Vi-et flyktigt och diffust om än ständigt närvarande, genom att Vi-et främst uppträder i former av vad det inte är (jfr Molina, 1997).

Kronologier och upprepningens makt

Gunilla Hultén, som analyserar ett historiskt pressmaterial i artikeln *Främlingar i nationens spegel*, menar att dagens medier har en *potential* att undergräva det nationellas betydelse till förmån för andra identifikationer. En förutsättning för detta möjliga fokusskifte är att den underordnades samhällskritik och kritiken mot medierna tas på allvar och att mediernas rapporter baseras på rätten att kommunicera i stället för att reproducera och skapa nationen som en homogen enhet.⁴ Hultén menar dock att denna potential förblir outnyttjad (Hultén, 2006: 155; jfr Olausson, 2006).

Ett framträdande drag i de analyserade texterna är att föreställningen om nationen vårdas med hjälp av territoriella och kulturella hänvisningar (Hultén, 2006: 130). En persons tidigare hemvist, olika maträtter, etnifierade kulturevenemang och språk beskrivs som om de ryms inom ramen för det "svenska" men dessa element underordnas en svensk tolkningsram. I analysen av en artikel från *Borås Tidning* tydliggör Hultén detta genom att redogöra för hur språket knyts till olika egenskaper. Det svenska språket återkom-

⁴ Hulténs material består i nedslag i tidningarna *Arbetarbladet*, *Borås Tidning*, *Vestmanlands läns Tidning* och *Dagens Nyheter* vart tionde år från 1945 till 1995, samt år 2000 under de tre första veckorna i mars under varje undersökningsperiod. De tre första tidningarna har även analyserats slumpmässigt under tidsintervallet 1945–1999. Varje år har en sjudagarsperiod analyserats.

mer i artikeln i samband med gemenskap, chans, kontakt och samtal medan andra språk förknippas med missförstånd, snacka skit, svordomar och könsord (Ibid: 153). Exemplet visar att medierna genom att beskriva företeelser inom ramen för föreställningar om såväl lokala som nationella gemenskapsrelationer, skapar en delaktighet för majoriteten. Identifieringen sker med olika språkliga praktiker som *Vi, Sverige, Svenskar* (Ibid: 131ff). I ett vidare perspektiv handlar det om att medierna förvägrar den Andre rätten att kommunicera. Den underordnade tillerkänns inte makten att tala, skriva och föra fram åsikter som inte på något sätt är villkorade av de föreställningar som medierna själva anser vara relevanta. Av det följer att de sätt som medierna väljer att beskriva och representera grupper och individer i samhället har betydelse för vilka positioner och relationer som är möjliga för ett aktivt deltagande i samhället (Hultén, 2006: 155; SOU 2005:56, s. 129).

Diskriminering genom begreppen resurs och tolerans

Både Hulténs artikel och Marcus Johanssons *Husbondens röst i etnifierad lokalpress* har historiska perspektiv. Båda utgår från pressmaterial från lokalpressen. Hulténs ingång till materialet handlar om hur gemenskap, uteslutning och identitetspositioner skapas i texterna. På vilka sätt gestaltar tidningstexterna dessa aspekter i anslutning till invandring? Utöver detta diskuterar Hultén hur journalistiken reproducerat ett folkhemsideal och ser det som ett latent drag i journalistiken. I medierapporteringen av "invandrare/n" som antingen ett problem eller en resurs, som Johanssons artikel analyserar, kan Hulténs argument befästas ytterligare. Motsatsparet problem–resurs kan sägas vara central i diskurser om välfärd och folkhemsideal. Oavsett vilken roll som "invandraren" i detta givna scenario tilldelas reproduceras nationella tankar om välfärd och folkhem.

1945 är "utlänningen" en resurs i det analyserade materialet. När Sverige led brist på arbetskraft kopplades "utlänningens" förmågor och förtjänster till arbetet. Under 1950- och 60-talen när ett Folkhemssverige beskrivs i presstexterna kommer tanken om välfärden att överleva och gå som ett stråk som överskrider tiden för folkhemmet, skriver Hultén. Ett porträtt i text och bild av en ungersk familj i *Vestmanlands läns Tidning* 1955 analyseras av Hultén. Bild och text samverkar i framställningen av en framåtsträvande och

skötsam familj. En retorisk bild om en stark familj i ett svenskt landskap. De presenteras under rubriken "Ungrare i Simtuna vill bli svenskar". Därmed ingår artikeln i ett tematiskt fält och ett journalistiskt angreppssätt som fortfarande är i bruk (Ibid: 136, jfr Brune nedan). Ett skötsamhetsideal som samtidigt skapar en föreställd svenskhet som förstås som godhet, trygghet, rättvisa och välvilliga medborgare (Hultén, 2006: 132).

Temat återkommer i Göran Erikssons uppsats "*Det här är lycka*" *Om sportjournalistikens inkluderande mekanismer* som handlar om hur det inom sportjournalistiken är legitimt att skapa nationella känslor och hur upprätthållandet av en svensk gemenskap sker i dessa representationer. I representationer av nationaliserade idrottshjältar lyfts familjen fram som en förutsättning för framgången. Det är i det sammanhanget som hjälten fått sin stabilitet, sin trygghet och lärt sig gemenskapens förtjänster, menar dessa texter. Dessa egenskaper överförs på symbolisk väg till nationen genom att det antas vara det som karaktäriserar det "svenska". I samband med fotbolls-EM 2004 jämförde Expressen två fotbollsspelare i landslaget. I Erikssons analys framkommer det att det svenska representeras av fotbollsspelaren Andreas Isakson. Han beskrivs som tystlåten, lugn och från en "villaidyll". Den Andre representeras av Zlatan Ibrahimovic. Han beskrivs som vild, opolerad, kaxig från ett "tufft problemområde" (Rosengård). Erikssons exempel visar hur polariseringen mellan det svenska och det Andra aktiveras med hänvisningar till olika egenskaper och karaktärsdrag (Eriksson, 2006: 247f). Den här mediala praktiken har gjort att medierna ibland framställer Ibrahimovics medverkan i landslaget i termer av mångkulturell tolerans. Att Ibrahimovic, trots allt, är med i det svenska fotbollslaget beskrivs periodvis som ett tillåtande och tolerant drag som antas känneteckna "det svenska" (Ericsson, 2004). De artiklar som inordnas i kategorin "resurs", som Johansson sökt i sitt material, meddelar också läsaren om de krav som en person med ett icke ifrågasatt medborgarskap inte behöver reflektera över. Resurs och tolerans är begrepp som är sammanvävda i en mångkulturell diskurs som framställer den Andre som en tillgång för majoriteten men undanhåller samtidigt ett jämlikt medborgarskap för att det är kopplat till majoritetens villkor och godtycke. Johansson problematiserar inte toleransbegreppet men flera forskare har visat hur föreställningen om tolerans döljer de villkor som framställningen vilar på (se t.ex. de los Reyes, 2001; Hage, 1998).

Under 1970-talet blir "invandraren" snabbt en kategori i medierna genom det ständiga upprepadet av negativa stereotyper (Hultén, 2006; se även Brune, 2004). Upprepningen har gjort att det antas beteckna något reellt. När begreppet ständigt återkommer i samband med tillskrivningar av ett tänkt kollektiv, eller en individ med problem, materialiseras den strukturella diskrimineringen (Brune, 2006 95f; Johansson, 2006: 166).

Texterna från 1985 och 1995, i Hulténs material, visar två tematik. Den ena handlar om rasistiska våldsbrott medan den andra visar gemenskap och samförstånd mellan kulturer (Hultén, 2006: 143). Samförståndet berättas genom bilder av kvinnor som lagar maträtter som knyts till etnicitet. På det sättet skapas kulturer som separata enheter utifrån journalistens sätt att dela in olika göranden utifrån föreställningar om kulturella olikheter. Den Andras kultur är till betraktande. "Samförståndet" definieras genom journalistens sätt att berätta om den Andre. Text och bild analyseras genom begreppet *deixis*, som betyder utpekande. Begreppet möjliggör en analys av en journalistisk praktik som pekar ut Sverige trots att framställningen visar bosniska eller iranska bakverk. Talet om den Andres kultur uttrycker en ideologi som visar Sverige som jämlikt, där valfrihet och samverkan råder. Journalisten pekar samtidigt ut de villkorade identifikationsmöjligheter som är möjliga att inta i förhållande till dessa föreställningar om det kulturella (Ibid: 147). Politiska och journalistiska diskurser samspelar i representationen av invandring. Diskrimineringen består i att den Andrafierade är undantagen den medborgerliga rättigheten att kommunicera på egna villkor (Ibid: 155). En tydlig maktojämlighet mellan den som beskriver och den eller de som beskrivs.

I Johanssons material fördubblas såväl "problemartiklar" som "resursartiklar" under perioden 1985–1989 och i senare perioder har de fortsatt hög frekvens. Det är framförallt de problemorienterade artiklarna som ökar i antal. Men perioden innehåller även artiklar där individen betraktas som en resurs. Särskilt kulturfrågor belyses ofta med det individnära porträttet. Johansson skriver att individen betraktas som en resurs i sin avvikande exotism och att artiklarna är öppna, nyfikna och att de har en tolerant attityd. Den "toleranta attityden" ska, med anledning av vad som anförs ovan, förstås i ett sammanhang som tydliggör att den som skrivs in i den mångkulturella diskursen diskrimineras genom att existensen villkoras i förhållande till den eller de som kan uttala och kräva av den Andre att vara en resurs.

Dessa "resursartiklar" är vanligare under 1980-talet än senare (Johansson, 2006: 171). Nästa undersökningsperiod, 1990–1994, ökar också "problemartiklarna" som kopplas till individen. 1995–1999 minskar flyktinginvandringen och därmed också en tydlig genreberättelse som avbildar flyktingen som offer. I stället ökar texter om invandrare som kollektiv skrivna med problemvinkel. En generell slutsats i Johanssons artikel är att de tidningsartiklar som handlar om den Andres resurser ofta är individnära beskrivningar medan när tidningarna tilltalar invandrare som kollektiv handlar det om problembeskrivningar. Men bilden är inte entydig, menar Johansson, för under 1990-talet skrivs individen in i berättelser om kulturskillnader. Dessa skillnader blir i sin tur något som antas vara förklarade i de problemdiskurser där individen skrivs in. Johansson skriver: "Vissa förändringar i artikelmönstret kan skönjas över tid, framförallt att andelen problemartiklar ur både kollektiv- och individperspektiv ökar relativt sett." (Ibid: 183)

Den strukturella diskrimineringen och rasifierande artikuleringar i medierna är inte en ny företeelse. Teun van Dijk som studerat rasismen ur ett europeiskt perspektiv skriver i utredningens första rapport (SOU 2005:41) om dagens rasism som "en fortsättning på en lång tradition, och den är heller inte ett resultat av invandring, utan av den konsekvent negativa framställning av de Andra som genom tiderna varit inneboende i de sociala representationerna av dem" (van Dijk, 2005: 120). De bidrag i rapporten som har ett historiskt och kronologiskt perspektiv på medieutbudet bekräftar den bilden. Olika tider betonar olika förhållanden men återkommande är att man tillskriver den Andre skillnad och avvikelse.

Skenbara inkluderingar

Mediernas bruk av text och bild är ofta uppbyggda kring ömsesidigt uteslutande motsatser, s.k. dikotomier. För att skapa intresse och uppmärksamhet så kontrasteras förhållanden utifrån motsatser som till exempel Vi–Dom och Svensk–Invandrare. Effekten av denna mediepraktik är att känslor av medborgarskap och hem fördelas olika beroende av vilken position som du är tillskriven i det mediala landskapet. Som det tidigare avsnittet visade innebar begrepp som resurs och tolerans att exkludering kunde föras fram inom ramen för en nationell självbild som reproducerar sig som

mångkulturell och tillåtande. Det betyder att skenet av inkluderingar även döljer nya exkluderingsprocesser.

Genom artiklarnas olika fokus framkommer olika skiktningar som visar hur olika diskurser producerar den Andre i förhållande till en föreställd nationell gemenskap. I Leonor Camauërs text, som handlar om *Mediearbetare med utländsk bakgrund*, framkommer just dessa processer av skenbara inkluderingar, för med inkluderingen i medieredaktionerna följer villkor som strukturerar arbetslivet och arbetet på redaktionen (Camauër, 2006: 36). Dessa erfarenheter framkommer genom intervjuer med tio mediearbetare. Artikeln redogör för och visar effekterna av de diskrimineringspraktiker som möter individen i det vardagliga arbetet för mediearbetare med utländsk bakgrund (Camauër, 2006: 37; jfr Essed, 2005: 71ff, 85). Genom mediearbetarnas berättelser om sina positioner och sina upplevelser av arbetet i olika medieinstitutioner, friläggs den strukturella diskrimineringen inom majoritetsmedier (Camauër, 2006: 74). Camauër identifierar sex återkommande typer av diskrimineringar. Det handlar om situationer där den etniska diskrimineringen synliggörs för – och verkställs mot – individen. De första tre handlar om praktiker som först och främst har betydelse på individnivå. Dessa situationer är kopplade till rekryteringen, anställningsformerna och chefers och kollegors praktiker (Ibid: 48). De övriga typerna har effekt såväl individuellt som i arbetet och den journalistiska produkten. Dessa tre typer är ”ghettoisering”, olika former av styrningar av arbetet och förnekelse (Ibid: 49).

Två av dessa diskriminerande situationer är värda mer uppmärksamhet i detta sammanhang. På ett sätt ger de sken av att vara inkluderande men vid närmare granskning visar det sig att inkluderingen är villkorad. När det gäller rekryteringsprocessen berättade de intervjuade om svårigheter att finna praktikplatser och att inte ha tillgång till de nätverk som i många fall är grunden för anställning (Ibid: 52). Men här framkommer också upplevelser hos mediearbetarna som handlar om att invandrabakgrunden är förutsättningen för anställningen. Känslan av att den outtalade förutsättningen för anställningen är att vara med i arbetet för att öka mångfalden men fortfarande inom ramen för den etnosociala norm som råder på redaktionen (Ibid: 53). Det kan kopplas till Camauërs andra fråga som handlar om de intervjuades uppfattning om medieföretagens mångfaldspolicies och mångfaldsarbete. De flesta av de intervjuade anser att företagen inte lever upp till dessa planer.

Inom privata medieföretag uppfattas planerna av de intervjuade som ett sätt att tjäna pengar och inom public service är planerna till för att uppfylla policy-mål. Gapet mellan talet om mångfald och den faktiska situationen gör att misstroende riktas mot arbetsplatsen. Den processen beskrivs också i Brunes bidrag under begreppet kosmetisk inkludering (Brune, 2006: 111). Bidragen visar att det generella draget i tidningsartiklarna är att det är ett inkluderande vid den första anblicken. Vid en närmare analys förekommer inte den porträtterade i texten som ett subjekt utan som en representant för "invandrare" eller som del i ett homogeniserande av nationella känslor.

Mediearbetare i public service-företagens mångfaldsredaktioner pratade om sina arbetsplatser som ghetton. Dessa redaktioner betraktades som isolerade och att karriärmöjligheterna endast låg inom den egna redaktionen. Deras kompetens utnyttjades inte utom när de kunde fungera som stöd i samband med t.ex. tolkningsuppdrag. Den journalistiska kompetensen utnyttjas inte genom att föreställningen om en svensk journalistisk objektivitet undandrar de intervjuade från att vara helt inkluderade i det journalistiska arbetet. Återigen är det en villkorad och exkluderad inkludering som är förutsättningen för mediearbetaren.

Den diskriminerande processen av skenbar inkludering är tydlig också när författarna analyserar medietexternas innehåll. Under rubriken: *Den dagliga dosen. Diskriminering i Nyheterna och Bladet* undersöker Ylva Brune om hur, och på vilka sätt, det framgår att Sverige som land och städerna Stockholm och Malmö består av en etniskt heterogen befolkning. Pressmaterial från *Dagens Nyheter*, *Sydsvenska Dagbladet* och *Aftonbladet* under två veckor under våren 2005 utgör grunden för analysen. Brune placerar in källmaterialet under ämnena *synliggörandets situationer*, *osynliggörandet* och *negativa presentationer* och jämför det mot tidningarnas olika delar (sport, kultur, ledare o.s.v). Även om man kan visa på undantag är människor med utländsk bakgrund osynliggjorda på tidningarnas nyhets- och ekonomisidor (Brune, 2006: 103). Ledarsidorna under den studerade perioden behandlar inte frågor om rasism och etnisk diskriminering (Ibid: 104). På kultursidor, i krönikor och på nöjesidor råder ett mer inkluderande förhållningssätt. Det är också här som viljan till en mer förändringsbenägen journalistik blir tydlig, men vid en närmare granskning visar det sig att det är fråga om en villkorad/exkluderande inkludering, menar Brune. Tidningarna skriver om rasism och mänskliga rättigheter återkommande under

de studerade veckorna (Ibid: 106). Familjesidorna Dagens Nyheter och Sydsvenskans familjesidor uppvisar en homogen bild av svenskar. Porträtt och hyllningar av människor med utländsk bakgrund är frånvarande (Ibid: 107).

Naturlig inkludering handlar om ett synliggörande som inte är villkorat till en etnisk tillhörighet och bakgrund. Det verkar som, skriver Brune, att de mindre symbol- och maktbemängda delarna av tidningen i högre utsträckning inkluderar än de delar som traditionellt anses som mer seriösa (Ibid: 109). Generellt är mediernas inkluderingar ytliga och fungerar mer som en framställningsform än ett inkluderande där personen får ingå med åsikter och tal (Ibid: 110). *Stereotyp* och *chauvinistisk inkludering* är exempel på detta förhållande. Den stereotypa inkluderingen kan framhålla den porträtterade i positiva ordalag. Texten attraherar läsaren genom tilltalet. Brune exemplifierar med en tydlig medial stereotyp. Kvinnor med utländsk bakgrund som representeras som offer eller på väg att lämna offerrollen som i det här sammanhanget betyder "frigöra sig" från en patriarkal kultur och därmed uppnå en hjältestatus (Ibid: 111f).

Ett annat exempel där medierna tillämpat en stereotyp och diskriminerande mall i sina rapporter är mordet på Fadime Sahindal. Pia Strand Runsten (2006) beskriver det i artikeln "*Hedersmord, eurocentrism och etnicitet*". Medieanalysen rymmer och beskriver nästa inkluderingsstyp, den Brune benämner chauvinistisk inkludering. Rapporteringen återkopplar till den framställningsform som offer-hjälte-tematiken inrymmer. Den förutsätter Sverige och en föreställd svenskhet som den norm mot vilken all jämförelse utgår. Att göra sig fri från tillskrivna traditioner, historia och kultur skrivs in i en process som ett sätt att välkomna det "svenska" och det är där den porträtterade får sin hjältestatus (Brune, 2006: 112). Det kan ses som en journalistisk genre att placera in ett drama eller en person i det här mönstret som utlovar förändring och "svenskhet". De massmediala porträtten som utlovar individnära beskrivningar blir allt vanligare i medierna. Brune skriver att generella utsagor om "invandrare" i stort sett är frånvarande under den period hon studerat. Det kan alltså bero på att journalistiken i allt större utsträckning uppmärksammar det individnära porträttet (Ibid: 118). I stället för den generaliserande beteckningen "invandrare" placeras den porträtterade individen in i en stereotyp berättelse och det är i det sammanhanget som den porträtterade framställs och förstås som "invandrare". Mediehändelsen placeras in i en

tolkning som bygger på ett från-till-scenario. Sahindahl har med denna logik försökt bli självständig från en förtryckande kultur, vilket i sin tur likställs med att bli en individ och "svensk". Såväl självständighet som individualitet är två element som antas vara svenska och återkopplar till en nationell diskurs om demokrati och jämlikhet (jfr Grip, 2002). Representationer, som framställs inom ramen för nationella diskurser, kan utnyttja samma begrepp i förhållande till sina porträtt men ge dem olika laddning. Vid en jämförelse av det material och de analyser som Strand Runsten och Eriksson beskriver i sina artiklar ges familj och gemenskap olika betydelser, vilket visar att den strukturella diskrimineringen i medierna omformar betydelsen av dessa begrepp för att skriva in skillnad hos den Andre. I den processen synliggörs hur fördelningen av inkluderingar och exkluderingar formeras om efter behov och sammanflätas med ett symboliskt nationellt rum som drar nytta av den Andres tillskrivna olikhet för att skapa föreställningen om nationens homogenitet.

Sportjournalistiken är uppbyggd kring konfrontationer mellan symboliska nationaliserade värden. Få händelser är så hängivet nationaliserade som landskamper. Det är även tillfällen då känslouttrycken för det nationella är legitima. Medierna pekar ut enskilda idrottsutövare som särskilt representativa för nationen alternativt, när utövaren har ett icke svenskt ursprung, fungerar som en som tydliggör den tillskrivna skillnaden mellan det svenska och det Andra. Föreställningen om det svenska som kan integrera skillnad, men på vissa villkor, reproduceras genom dessa artikulationer. Sportjournalistiken utestänger ingen från att konsumera bilder av det svenska men för att kunna ta del av denna Vi-symbolik krävs samtidigt ett igenkännande och den aspekten har inte alla tillgång och tillträde till. Att inneslutas och tillhöra denna symboliska nationella gemenskap framställs i medierna i termer av lycka (Eriksson, 2006).

Mediernas skapande av den nationella Vi-gemenskapen sker inte bara på nationell grund utan också när svenska medier rapporterar om händelser som inträffar utanför nationsgränsen. Dikotomin Vi-Dom är verksam även i dessa rapporteringar men nu inryms i Vi:et också föreställningen om Västvärlden medan Dom återigen återskapas som det Andra. Nohrstedts artikel visar hur en ensidig rapportering från krig där "värdiga offer" respektive "ovärdiga offer" produceras i relation till dem som har makten att tolka situationen. Identifikation och identifieringsmöjligheter är avgörande för

känslor av samhörighet till nationen eller det symboliska Vi som dessa känslor förutsätter. När medierna utesluter andra förståelser än dem som vilar på en nationell grund samtidigt som medborgarskapet förutsätter en nationell tillhörighet blir effekten att den diskriminerade inte kan identifiera sig med det Vi som medierna bevarar genom att förutsätta det svenska i absoluta termer.

Medieforskningen i Sverige lider brist på studier som undersöker mediernas effekter i det vardagliga livet (FAS, 2003:39; SOU 2005:56, s. 161). I Ulrika Olaussons artikel, *Bard eller brygga? De nationella medierna i globaliseringen*, finns den aspekten med.⁵ I artikeln framgår hur den underordnades röst inte representeras på ett sådant sätt att identifikation med nyhetshändelser och skeenden blir möjlig. De frågor och den kritik som är en del av ett aktivt medborgarskap utestängs och blir osynliggjorda. "Resultaten ger således vid handen, att det är långt ifrån alla individer och grupper inom de nationella gränserna, som faktiskt involveras i det nationella, svenska ideologiska tänkandet, och därigenom upplever inklusion i den 'svenska' gemenskapen" (Olausson, 2006: 320). Michael Azár skriver att: "gränsen mellan gemenskapens insida och dess utsida är en skör tråd" (Azár, 2005: 159). Medierna upprättar, förhandlar och fördelar dessa gränser utifrån en nationell diskurs men i en framställningsram som ger sken av objektivitet.

Flera av författarna tar upp relationen mellan medierna, politiken och politikerna. Relationen syns bli allt tätare genom det ömsesidiga beroende som råder mellan dem. Nohrstedt diskuterar detta genom krigsjournalistikens nyhetsförmedlande och menar att politikens budskap lätt kan offentliggöras genom medierna (Nohrstedt, 2006: 296). I Johanssons artikel exemplifieras det genom en kommunpolitikerns uttalanden, i synnerhet hans åsikter om en muslimsk friskola. Kommunpolitikern menar att "svenska" friskolor är uttryck för föräldraopinioner medan den muslimska friskolan bara är till för elever med "en och samma bakgrund". Kommunpolitikerns ord förblir oemotsagda och okritiskt återgivna medan föremålet för kommunalrådets upprördhet, representanter från dem som vill starta friskolan inte hörs (Johansson, 2006: 179). Frågan är också i vilken mån medierna rapporterar om de friskoleansökningar som Skolverket tar emot om det inte handlar om religiösa frisko-

⁵ Det analyserade källmaterialet består av fokusgruppsintervjuer som behandlar Göteborgsbranden 1998, Kosovokonflikten 1999 och Göteborgskravallerna 2001. I anslutning till den sistnämnda händelsen gjordes även intervjuer med demonstranter.

lor.⁶ En oreflekterande journalistik och politikens diskriminerande utsagor gör att medierna i praktiken blir ”... både ett följsamt redskap åt och en reproducerande aktör av dominanta perspektiv.” (Ibid: 186). Det framkommer även i Utredningens rapport *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser* (SOU 2006:52) som visar att journalister under valrörelser ställt invandringskritiska frågor till politiker med hänvisning till att ”vissa tycker att ...”. Detta är ett tecken på att medierna inte endast spelar rollen som verktyg eller återskapare utan också själva driver utvecklingen av perspektiv i en viss riktning.

Med en tydlig uppmärksamhetsförskjutning, där medierna riktar sina blickar mot olika perspektiv och olika förhållningssätt till nyhetsändelser, ser Olausson en mer demokratisk journalistik. Att agera i opposition till de dominanta diskurserna, det vill säga mot de meningstillskrivningar som medierna skapar innebär att kritiken riktas mot det nationella Vi:et. Medierna har vid dessa tillfällen av medialt spektakulära händelser, som Olaussons material bygger på, möjlighet att ta in flera och motstridiga perspektiv och därmed på allvar vara ett forum för demokratiska krafter. Det finns en potential att diskutera demokrati och mening, vilket är nödvändigt för en fungerande och aktiv demokrati (Olausson, 2006: 332f).

Sammanfattning – ojämlikheten normaliseras

Artiklarna har olika frågeställningar, fokus och metodiska grepp. Det som sammanför dem är de processer för diskriminerande praktiker som den Andra å ena sidan utsätts för och å andra sidan är tvungna att verka i. Det är slutsatser som återkommer i uppsatserna oavsett metod, källmaterial och den tid som studeras. Det är alltså viktigt att slå fast att den strukturella diskrimineringen är närvarande i det dagliga medieutbudet. Den strukturella diskrimineringen fördelas genom mediasystemets olika led. Oavsett om personen har utländsk bakgrund på en medieredaktion eller om hon möter medierna genom journalisternas texter och bilder beskriver rapporten en medielogik som har nationen och tanken på en homogen nationell publik som grund för sitt arbete. Det skapar ett medborgarskap med olika skiktningar och utsorteringar utifrån

⁶ I Brunnes artikel beskrivs en metod för hur den strukturella diskrimineringen kan synliggöras i mediernas representationer, frågan *om inte?* (Brune, 2006: 116). Hade det blivit en nyhet *om inte* friskolan hade varit muslimsk?

föreställningar om olika tillhörigheter till det nationella. Vidare är det tydligt att oavsett i vilken del av tidningen som analysen äger rum, på sportsidorna, ledarsidorna eller kultursidorna så är ett symboliskt Vi och Dom ständigt närvarande vilket gör att föreställningen om vad som är normalt och önskvärt hela tiden kopplas till ett tänkt Vi.

Den polära kategoriseringen av människor som tillskrivs essentialistiska, ofta kulturrasistiska värden, skapar och cementerar olikhet. Föreställningen om olikhet är central i mediernas maktutövning genom att det är i förhållandet till den tanken som den normaliserade och osynliggjorda ideologin formeras. En praktik som uttrycks genom journalisters hänvisningar till objektivitet. Mediernas diskriminerande praktiker är en grundförutsättning för skapandet och återskapandet av samhällets distribution av ojämlika medborgarskap. Medborgarskap som sorteras efter tillhörighet eller exkluderingar i förhållande till sociala positioner och kategoriseringar. Positioner som "svenskar/svenskhet/vithet" utmålas som det önskvärda och "invandrare/Andra/icke-vita" som en oönskad olikhet, eller i mångkulturella sammanhang, som önskad och villkorad olikhet.

Referenser

- Anderson, Benedict (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Azár, Michael (2005), "Det symboliska objektet. Delen, delandet och den nationella gemenskapen" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Brune, Y. (2004), *Nyheter från gränsen – tre studier i nyhetsjournalistik om "invandrare", flyktingar och rasistiskt våld*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Brune, Ylva (2006), "Den dagliga dosen. Diskriminering i Nyheterna och Bladet" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport från

- utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Camauër, Leonor (2006), "Mediearbetare med utländsk bakgrund och majoritetsmediers diskrimineringsmekanismer" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes, Paulina (2001), *Mångfald och differentiering: diskurs, olikhet och normbildning inom svensk forskning och samhällsdebatt*. Solna: SALTSA: Arbetslivsinstitutet.
- Ericsson, Urban (2004), "Haunting Experiences of Images. Blind Spots and Fantasy-Frames in the Mass Mediated Suburb", *Ethnologia Europaea. Journal of European Ethnology*. 34(2): 97–106.
- Eriksson, Göran (2006), "'Det här är lycka'. Om sportjournalistikens inkluderande mekanismer" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Essed, Philomena (2005), "Vardagsrasism" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- FAS (2003), *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER), Research 1995–2002*. Stockholm: FAS.
- Fiske, John (2000), "White Watch", In *Ethnic Minorities and the Media*. Simon Cottle (ed.) Buckingham: Open University Press.
- Grip, Lena (2002), *Mediernas syn på De Andra. En medieanalytisk studie i samband med mordet på Fadime*. Arbetsrapport 2002:9, Institutionen för samhällsvetenskap. Avdelningen för Geografi och Turism, Karlstads universitet.
- Hage, Ghassan (1998), *White nation, Fantasies of White Supremacy in a Multicultural Society*. Annandale, N.S.W.: Pluto Press.
- Hultén, Gunilla (2006), "Främlingar i nationens spegel" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimi-*

- neringen. SOU 2006:21. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Johansson, Marcus (2006), "Husbondens röst i etnifierad lokalpress" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Kamali, Masoud (2005), "Ett europeiskt dilemma: Strukturell/institutionell diskriminering" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Lappalainen, Paul & Lundgren, Marcus (2004), *Makt, integration och diskriminering – det svenska dilemmat. En första överblick av kunskapsluckor i forskningen*. Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. www.sou.gov.se/strukturell/
- Mattsson, Katarina (2005), "Diskrimineringens andra ansikte: svenskhet och 'det vita västerländska'" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Molina, Irene (1997), *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Uppsala universitet: Kulturgeografiska institutionen, Geografiska regionstudier nr 32.
- Nohrstedt, Stig Arne (2006), "Krigsjournalistiken och den strukturella diskrimineringen" i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Olausson, Ulrika (2006), "Bard eller brygga? De nationella medierna i globaliseringen", i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport

- från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande av utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering*. Kamali, Masoud, Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:21 *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Kamali, Masoud & Sawyer, Lena (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:52 *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002*, Kristina Boréus. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Strand Runsten, Pia (2006), ”Hedersmord’, eurocentrism och etnicitet. Mordet på Fadime – en fallstudie” i: Camauër, Leonor & Nohrstedt, Stig Arne (red.), *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. SOU 2006:21. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Van Dijk, Teun Adrianus (2005), ”Elitdiskurser och institutionell rasism”, i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.

3.4 Utbildning

Rapporten *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* (SOU 2006:40) syftar till att belysa och studera den strukturella och institutionella diskrimineringens mekanismer inom utbildningssystemet. Den moderna utbildningens roll i skapandet av en *vi-känsla* och tillhörigheten till "en nation" med "en gemensam historia", "ett gemensamt språk", "en gemensam kultur", och ibland till och med en "gemensam religion" har länge varit känd. Skolans roll i det moderna samhället är mer än en institution för nationsskapande. Skolans demokratiska målsättning är ett nyare område som har uppmärksammats och diskuterats under senare år. Dess demokratiska roll motverkas dock dels av skolans institutionella praxis och dels genom "spill over"-effekter från andra samhällsområden som t.ex. arbetsmarknaden. Skolan är en institution som direkt eller indirekt bär ett ansvar för reproduktionen av de socioekonomiska orättvisorna i samhället. Utbildningens roll i återskapandet av socioekonomisk differentierade grupper är också ett känt forskningsområde. Ett annat växande problem inom skolan är dess nationalistiska och "västcentriska" hållning som underminerar en del elevers deltagande i kunskapsproduktionen och det demokratiska arbetet i skolan. Den historia, religion och erfarenhet som tillhör de elever som har invandrar- och minoritetsbakgrund, exkluderas ofta från skolans normala och vardagliga arbete. Elevernas erfarenheter av utanförskap, diskriminering och rasism, både inom och utanför skolan, nonchaleras och bagatelliseras. Detta är ett problem som strider mot skolans demokratiska uppdrag.

Skolans demokratiska uppdrag

Skolan har ett uttalat demokratiskt mål där eleverna ska kunna lära och träna demokratiska handlingar och förhållningssätt. Skolverket (2001) slår fast att "skolors uppdrag är att utveckla demokratisk kompetens hos barn och unga". Vidare förklarar Skolverket att "demokratisk kompetens innebär att kunna reflektera kring, känslomässigt bearbeta, förhålla sig till och agera utifrån de grundläggande demokratiska värdena (värdegrunden)". Att fostra och träna eleverna i demokratiska värden som individualism, frihet och självständighet har blivit ett av skolans viktigaste mål. Dessa ideal präglar styrdokument som t.ex. läroplanen och måste förverkligas inom

utbildningssystemet genom institutionella praktiker och aktörer som t.ex. lärare och studievägledare. Med andra ord, statens demokratiska mål och visioner måste förverkligas genom dessa institutionella aktörers pedagogiska förhållningssätt och praktiker.

Skolan har också som sitt uppdrag att skapa jämlika villkor och förutsättningar för blivande vuxna medborgare. Meritokrati, att hårt arbete lönar sig, är en stark diskurs inom skolan där den förutsätter och bekräftar idealen att alla elever har likvärdiga förutsättningar och möjligheter. Skolsystemet och utbildningen ska därför inte bara förbereda individer för deltagandet i arbetsmarknaden, den ska också förebreda framtidens medborgare att ifrågasätta ojämlikheterna på sin arbetsplats samt engagera sig i demokratiskt organiserat arbete. Skolan har alltså ett grundläggande demokratiskt uppdrag att utbilda framtidens medborgare. Den ska öka elevernas engagemang i samhällslivet och göra dem delaktiga i reproduktionen av ett demokratiskt samhälle. Detta är en målsättning som delas av många moderna utbildningssystem, såväl i Sverige som internationellt.

Dessa positiva målsättningar inom utbildningssystemet stöter dock på starka institutionella hinder. Vissa mekanismer inom skolans arbete gör att dessa målsättningar förblir ideologiska ideal som i bästa fall förverkligas selektivt. Vissa grupper exkluderas från både demokratiskt deltagande och från att tillgodogöra sig en bra utbildning.

Elevernas bakgrund och utbildningskarriär

Skolforskare har länge diskuterat effekten av elevernas socioekonomiska bakgrund på deras val av ämne, och hur detta påverkar deras framgång eller misslyckande inom skolan. Under senare tid har man också uppmärksammat elevernas etniska härkomst eller invandrarbakgrund som en viktig faktor för elevernas prestation i skolan och karriärmöjligheter inom utbildningssystemet. I sina rapporter har Skolverket sporadiskt berört dessa bakgrundsfaktorer för elevernas möjligheter inom utbildningssystemet. Ett område som borde uppmärksammas och studeras systematiskt är samvariationen mellan elevernas olika ”bakgrund”, som t.ex. klass, etnicitet och kön, och deras specifika sociala förhållanden som t.ex. familjens erfarenheter i Sverige och deras migrationshistoria.

Bakgrundsfaktorer som "familjens socioekonomiska position", som ofta utgår från föräldrarnas arbetsmarknadsanknytning och deras utbildningsnivå, betraktas ofta (med rätta) som avgörande för barnens mobilitet. Men med en ensidig betoning på familjens socioekonomiska position är risken att betydelsen av andra processer ignoreras, såsom exempelvis migrationsspecifika faktorer och diskriminering av elever med invandrar- och minoritetsbakgrund inom utbildningssystemet. Även faktorer som familjernas degradering i Sverige, bosättningsmiljö, framtida transnationella planer, medborgarskap, erfarenheter från utbildning, hushållets sammansättning och föräldrarnas erfarenheter av "diskvalificeringsprocessen" i Sverige påverkar. En diskvalificeringsprocess av föräldrarna innebär att de ofta inte når till samma yrkesposition som de haft i sina hemländer och detta gör att forskarna ofta underskattar hemmiljöns "kulturella kapital" (jfr Similä, 1994).

Vissa familjers erfarenheter av migration blir i vissa fall ett positivt kapital för barnen och ifrågasätter det föreställda direkta sambandet mellan familjens socioekonomiska bakgrund och dess inverkan på barnens utbildningskarriär.

Skolforskningen har under senare tid lyft upp skolans klassmässiga samt könsmässiga reproduktion. Men den forskningstradition som behandlar olika bakgrundsfaktorer var för sig, som t.ex. klass, kön och etnicitet, riskerar att missa värdefull och viktig kunskap för att kunna presentera en allsidig bild av utbildningssystemet i dag. Systematiska studier om samvariationen av dessa faktorer i ett s.k. intersektionellt perspektiv kan vara ett bra alternativ till dagens ofta fragmenterade studier. Vi vet exempelvis redan att pojkar med arbetarklassbakgrund och utländsk bakgrund, jämfört med flickor med utländsk bakgrund, presterar sämst i skolan. Dessa flickor presterar dessutom bättre än pojkar med etnisk svensk bakgrund (Skolverket, 2003).

Diskriminering i skolan sker sällan utan påverkan faktorer som ligger utanför skolans gränser. T.ex. kan en del av skillnaderna i betyg mellan elever med invandrarbakgrund och elever från majoritetssamhället kopplas till de differentieringsprocesser och uteslutnings- och inneslutningsmekanismer som sker i det övriga samhället, utanför skolan, som t.ex. bostadssegregering. Bostadssegregering har en "spill over"-effekt på skolan och är ett exempel på hur olika samhällsliga institutioner interagerar med varandra och reproducerar de existerande ojämlikheterna i samhället.

Det har funnits en stark tendens att koppla låga betyg och misslyckat skolresultat hos elever med invandrar- och minoritetsbakgrund till eleverna själva eller till omständigheterna utanför skolan. Vissa elevers låga betyg, låga prestation och utslagning från skolan har länge förklarats enbart med faktorer som föräldrarnas arbetslöshet, språkbrist, boendemiljö och "kulturella skillnader". Detta har överskuggat utbildningssystemets institutionella normala praktiker som också utgör betydande hinder för elevernas prestation och skolresultat. Samtidigt som allsidiga och systematiska studier som har som syfte att kartlägga samvariationen av bakgrundsfaktorer som t.ex. klass, kön och etnicitet måste utföras, måste forskningen också ägna särskild uppmärksamhet åt de interna institutionella praktiker som präglar utbildningssystemets normala funktionssätt.

Skolans interna differentiering

Skolans roll för reproduktionen av maktpositioner i samhället har länge diskuterats av forskare både i Sverige och internationellt. Forskning visar att mycket av skolans roll i reproduktionen av socioekonomiska skillnader i samhället är latent. Detta sker t.ex. genom skolplanen som trots dess dominerande diskurs om meritokrati, alltså att hårt arbete lönar sig, utbildar eleverna i kunskaper och färdigheter som är nödvändiga för differentierade samhällspositioner. Skolan är därför en viktig arena där det i ett tidigt stadium går att se samhällets framtida socioekonomiska differentieringar. En av dessa differentieringar sker genom reproduktionen av könsskillnader. Statistiskt kan man se att differentiering på grund av könstillhörighet präglar elevernas "val" av olika utbildningsprogram. Vissa program överrepresenteras av tjejer, som exempelvis omvårdnadsprogrammet, och vissa av killar, som exempelvis byggprogrammet. Ett annat område där skillnaderna reproduceras är elevernas socioekonomiska bakgrund. Elever från övre socioekonomiska klasser väljer oftast de program i gymnasieskolan som förbereder eleverna för högre studier, medan ungdomar med arbetarbakgrund oftare väljer yrkesinriktade program. Elever som väljer ett yrkesförberedande utbildning fortsätter mycket mer sällan till högre utbildning än de som inte väljer det (Skolverket 2002).

Ett annat område där differentieringen mellan olika grupper sker är elevernas etniska tillhörighet. En rad nyare studier visar hur etni-

citet, klass, kön och sexualitet som differentieringsprinciper i det övriga samhället också är en del av utbildningssystemet och skolan.

Kognitiv andrafiering

Lärosäten är inte bara en plats där elever och studenter inhämtar kunskap utan också en institution där specifika normer, värderingar, föreställningar och synsätt reproduceras. Skolan är en arena som präglas av kampen över den legitima kunskapen och konstruktionen av vedertagna modeller med vilka eleverna kan förstå världen och sin plats i den.

Masoud Kamali gör i sitt bidrag *Skolböcker och kognitiv andrafiering* en innehållsanalys av 7 olika skolböcker i religion och historia. Dessa böcker används för undervisning på gymnasienivå i dagens skolor. Han menar att utbildningen formar elevernas kognition, vilken består av språkliga begrepp, kategorier och diskurser som utgör grunden för barn och ungdomarnas föreställningar av verkligheten. Kunskapen om verkligheten, som i nyare forskning brukar kallas för *a priori* kunskapssystem eller kognitiva mekanismer, är avgörande för människornas handlingar. Vi behöver kunna förklara verkligheten och företeelser som omger oss på ett meningsfullt sätt för att kunna orientera oss och handla i en given social situation.

Den existerande kunskapen om "verkligheten" och om dess beskaffenhet har anskaffats historisk och inkluderar också produktionen och reproduktionen av föreställningen om ett "vi" och ett "dem" med olika egenskaper. Med andra ord, det *a priori* kunskapssystemet är också en del av reproduktionen av maktförhållanden och sociala relationer i ett givet samhälle. Denna kunskap reproduceras bl.a. genom utbildningssystemet och skapar och återskapar bilder, föreställningar och stereotyper om "de andra". Forskare har visat att stereotypifieringen av personer med minoritets- och invandrarbakgrund inom utbildningssystemet följer de stereotyper som finns av dessa grupper i samhället i övrigt.

Utbildningsinstitutionerna tillhandahåller lärarna det maktmedel som ger dem legitim makt att genom utbildning återskapa den symboliska föreställningen om "verkligheten", om "rätt" och "fel", om "oss" och "de andra". Detta är en andrafiering som påtvingar elever med invandrarbakgrund en utanförstående position som också påverkar deras studieresultat och skolgång.

Andrafieringen sker på många olika sätt i skolan. En av dessa mekanismer är reproduktionen av "de andra" som främmande element i skolböcker. Skolböckernas andrafiering av elever med invandrabakgrund sker bl.a. genom att "de andra" framställs som främmande element bland "oss" och tillhör andra kulturer, andra länder och andra religioner etc.

Andrafieringen i skolböcker är en reproduktionsprocess som går två vägar. Föreställningen om "invandrarelever" går ofta hand i hand med föreställningen om elever med "svensk" bakgrund. Gruppen "svenska elever" görs till de bekanta och normala, och hör till "vi-kategorin". "Invandrarelever" görs till "de avvikande" från denna normativa kontext. Tillsammans med lärare och skolpersonal utgör de "svenska" eleverna normen i skolan samtidigt som elever med invandrabakgrund utvärderas i förhållande till denna "vi-kategori". I de studerade religions- och historieböckerna, består denna "vi-kategori" av kristna "vita" västerlänningar som befinner sig i ett förestäldt geografiskt och kulturellt område som kallas "västerlandet". Alla andra religioner som t.ex. islam, hinduism och judendom värderas i förhållande till kristendomen. Detsamma gäller historiebegrivningen. Världshistorien reduceras till att gälla "vi-historien", en selektiv berättelse av "oss" i förhållande till "de andra". Detta innebär att om "de andras" historia berörs, såsom t.ex. egyptiernas, persernas eller afrikanernas, görs det i förhållande till "oss". "Deras" egen historia är inte av något värde i sig och kvalificerar sig därmed inte heller för att efter egna premisser få en egen plats i historieböckerna. Det är dock inte bara genom skolböckerna som andrafieringen reproduceras och får fäste.

Skolpersonalens diskriminerande praxis

Skolpersonalen är viktiga aktörer i implementeringen av läroplanen, värdegrunden och skolans demokratiska uppgift. Deras förhållningssätt till och agerandet mot elever påverkar elevens självförståelse och uppfattning om möjligheter och framtida hinder. Lärarna är oftast engagerade i konstruktionen av en idealtypisk och normativ "svenskhet" som oftast står i motsatsförhållande till elever med invandrabakgrund. Denna andrafiering krockar med skolans demokratiska uppdrag. Forskarna visar att lärarna kategoriserar elever med utländsk bakgrund som "invandrarelever" med inneboende problem. "Svenskheten" framställs som norm samtidigt som

de ser "invandrarelever" som avvikare från normen. Forskningen visar att skolan bidrar till, hellre än ändrar, reproduktionen av ett normativt "vi" och ett avvikande "dem".

Lori Dance presenterar i sitt avsnitt i denna antologi, "The land of the free", "världssamvetet" och "miss-skolandet" av invandrarelever och elever från etniska minoriteter: betraktat i det sociala kapitalets perspektiv, en jämförande studie mellan USA och Sverige. Studien är etnografisk och Dance har använt deltagande observation som metod genom att lyssna på skolungdomar och observera deras vardag. Hon sätter elevernas kunskaper och erfarenheter av skolande, dvs. en lyckad skolgång, samt miss-skolandet, dvs. en misslyckad skolgång, i centrum och visar hur lärarens bemötande av elever kan hjälpa eller hindra eleverna från att få tillgång till de resurser som är avgörande för framgång inom utbildningssystemet. Tillgången till lärare och skolpersonal utgör också en tillgång till ett institutionellt stöd och ett socialt kapital, vilket är viktigt för elever som är marginaliserade eller har arbetarbakgrund för att de ska kunna lyckas i sin skolgång. Därmed läggs ansvaret för elevernas lyckade eller misslyckade skolresultat i huvudsak på skolpersonal och lärare. Samtidigt visar Dance att elevernas skolerfarenheter, på båda sidor av Atlanten, av lärarnas ignorerande, icke-uppmuntran, samt användning av stereotyper om elevernas "kultur" och negativa föreställningar om killarnas "tuffhet" är överväldigande. Detta hindrar utvecklingen av en bra relation mellan lärare och elever samt utestänger elever från det nödvändiga sociala kapital som är viktigt för elevernas framgång inom skolan. Skolan görs följaktligen till en plats av förtryck snarare än till en plats där eleverna får stöd och uppmuntras i deras skolarbete

Lena Granstedt visar i sitt bidrag till rapporten, *Lärares tolkningsrepertoarer i samtal om en grupp elever med utländsk bakgrund och deras föräldrar*, att lärarnas diskurser diskriminerar. Genom att läsa olika texter tillsammans och spela in gruppdiskussionen visar Granstedt att i diskussion om den "mångkulturella skolan" använder lärarna olika tolkningsrepertoarer, eller mönster och distinkta sätt att tala om något. Samtidigt argumenterar hon att tolkningsrepertoarerna bidrar till att reproducera och legitimera lärarnas institutionella makt gentemot eleverna och deras familjer. Hennes studie visar hur lärarna i sina utsagor om "den mångkulturella skolan" refererade till en grupp elever som "de andra" som var "annorlunda" jämfört med den "vanliga" och "normala" eleven. Samtidigt urskiljer sig, genom definitionen och diskursen om "de

annorlunda och avvikande eleverna”, ett ”vi” som inkluderar lärarna och eleverna från majoritetssamhället. Vidare visar författaren hur lärarna, genom att koppla olika svårigheter för elever med invandrarbakgrund till eleverna och deras familjers ”brister”, undviker att se och reflektera över sin egen maktposition. Genom att ha tolkningsföretråde över elevens upplevelser om rasism och diskriminering ignorerar och marginaliserar lärarna förekomsten av rasism och diskriminering i skolan. Därmed förstärker lärarna sin egen maktposition i ”mångkulturalismens” namn. Samtidigt visar studien att de modersmåls lärare som deltog i studien skilde sig från de resterande lärarna. Dessa lärare hade andra repertoarer som utmanade det etablerade perspektivet och presenterade andra tolkningsmöjligheter.

Elever har olika förutsättningar och möjligheter att hantera skolans exkluderande praktiker och utsorteringsprocess. Vissa elever med invandrarbakgrund faller för skolans exkluderingsstryck, genom att deras världsuppfattningar ständigt närvärderas och ignoreras. Dessa elever internaliserar institutionens negativa budskap och lämnar i vissa fall skolan. En del forskare argumenterar att samhällets utsortering av många elever med invandrarbakgrund har förändrat karaktär och nu sker *inom* skolan. Detta innebär att utsorteringen inte är direkt bestämd av elevernas socioekonomiska bakgrund. Det har i stället skett en förskjutning och förflyttning från utsortering via urval till självsortering via tillval. Exempelvis är elevens ”val” i övergången till gymnasiet, i fråga om allmän eller speciell kurs, praktikplats och gymnasieprogram, ett avgörande moment i samhällets utsortering. Detta sker även med hjälp av skolornas syokonsulenter.

Lena Sawyers bidrag till denna rapport, *Att koppla drömmar till verkligheten: Syokonsulenters syn på etnicitet i övergången från grundskolan till gymnasiet*, fokuserar på studie- och yrkesvägledare ur ett etniskt perspektiv. Studien är kvalitativ och utgår från intervjuer med tolv syokonsulenter, verksamma i grundskolan i tre olika städer. Dessa intervjuer analyseras med fokus på intervjupersonernas syn på etnicitetens betydelse i övergången från grundskola till gymnasiet. Övergången kan ses som ett viktigt sorteringsmoment där syokonsulenternas fundamentala grindvaksposition kan bidra till upprätthållande, eller förändring, av etniska ojämlikheter i samhället. Syokonsulenter har ett dilemma då de är både implementeringsaktörer för statens arbetsmarknadspolicy och målsättning, samtidigt som de ska stödja eleverna i förverkligandet av deras

”drömmar”. Studien visade att de kulturrasistiska uteslutningsmekanismer som finns i det övriga samhället förs över till skolan genom syokonsulenternas värderingar och föreställningar om ”de andra”. Till exempel ansåg de intervjuade syokonsulenterna att ”invandrarnas kulturer” är problematiska för elevernas ämnesval, eftersom eleverna med utländsk bakgrund enligt dem har ”orealistiska mål” samt att föräldrarna med utländsk bakgrund har ett felaktig påverkan på sina barn. Särskilt utmålades pappor och pojkar med utländsk bakgrund som ett påtagligt problem eftersom det ofta finns okunskap (enligt syokonsulenterna) om meritokrati hos dessa. Syokonsulenterna berättar hur de har försökt att anpassa elevernas ”orealistiska drömmar” till ”verkligheten” genom att övertyga dem om att välja yrkesinriktade utbildningar i stället för de teoretiska, som enligt syokonsulenterna inte passar dessa elever.

Utbildningens värdegrund diskriminerar

Det finns ett dilemma i hur skolans värdegrundsdiskurs och deklamationer om demokrati ska implementeras praktiskt. Det bygger på det etablerade ”vi och dem”-tänkandet där elever med invandrarbakgrund betraktas som ”förändringsobjekt” som ”saknar” nödvändiga egenskaper för att kunna verka i ett demokratiskt samhälle och ta till sig den ”svenska värdegrunden”. Detta handlingsmönster är en integrerad del av skolans institutionella praktiker och kan illustreras av etablerade diskurser hos lärare, syokonsulenter och rektorer.

Skolpersonalens handlingar och skolans pedagogiska arv reproducerar i många avseende de etablerade socioekonomiska och kulturella hierarkierna i samhället. Forskningsresultat från denna utrednings rapport (SOU 2006:40) visar att skolpersonal genom sitt monopol över ”sanningen”, ”vetskapen” och ”vetenskapen” får tolkningsföreträde och kan framställa sin världsbild och kunskapsvision som de enda sanna och legitima. Därmed illegitimerar dessa institutionella praktiker alternativa synsätt och uppfattningar. Genom deras praxis att ignorera, förlöjliga eller bortförklara när elever (eller annan skolpersonal) introducerar andra perspektiv och upplevelser av världen och samhället, fungerar dessa aktörer som grindvakter av samhällets ordning. Illegitimering är ett effektivt medel i bevarandet av de existerande maktpositionerna och kan

förstås som "symboliskt våld" som utövas av dem som gynnas av den etablerade ordningen mot "de andra".

Ann Runfors analyserar i sitt bidrag till denna rapport, *Fostran till frihet? Värdeladdade visioner, positionerade praktiker och diskriminerande ordningar*, hur demokratiska visioner och idéer kring en värdegrund formas av etnocentriska idéer om den europeiska och svenska tillhörigheten. Runfors utgår i sin studie från etnografiska metoder och har utfört fältarbete och intervjuer på tre kommunala grundskolor i Stockholm. Studien fokuserar på lärarnas implementering av "värdegrund" inom skolan i deras vardagliga arbete med eleverna. Specifikt analyserar hon hur idéer om "eftersträvansvärda" värderingar, som bl.a. kopplas till demokrati och upplysningsideal om elevernas uppfostran till "oberoende", "reflexiva" och "fria" individer, tolkas av lärarna utifrån en etnocentrisk kulturförståelse. Elever med utländsk bakgrund ansågs bära på positiv kultur i termer av mat, dans och en del andra delar som kunde användas i skolverksamheten, men också på en mer problematisk kultur som hade att göra med mellanmännsliga relationer som formade sig hierarkiskt. Lärarnas visioner om frihet gjorde att vissa "ofriheter" hamnade i fokus och därmed ansågs de som klassificerades som "invandrarelever" eller tillhörande en "invandrarfamilj" ofta som "ofria" och "bundna" av sina kulturer och familjer. På detta sätt leder "frihetsvisionens lins" till att elever med utländsk bakgrund homogeniseras och därmed diskrimineras i lärarnas värdegrundsarbete. Enligt författaren blir lärarnas tolkning och praxis kring "värdegrund", och den kulturaliserande gränsdragningen mellan elever, moment som bidrar till kulturell dominans och etnisk sortering inom skolan.

Även andra bidrag i rapporten tar upp frågan om värdegrundens exkluderande och diskriminerande effekt på elever med invandrarbakgrund. I Aino Dahl och Marcus Lundgrens bidrag, *Sunt förnuft: en fokusgruppsstudie om lärares syn på värdegrundsarbete*, studeras 27 lärares reflektioner kring värdegrund och rasism. Med utgångspunkt i läroplanens mål att skolan ska påverka eleven att anamma "det svenska samhällets gemensamma värderingar" analyserar studien lärarnas tolkningar av värdegrunden och hur lärarna arbetar med detta i skolan. Studien söker bl.a. svar på frågor om uttryck för rasism i lärarnas berättelser och vilka förändringsbehov som finns i skolans arbete med värdegrundsfrågor. Studien finner att lärarna inte har någon bestämd eller väldefinierad uppfattning om vad värdegrund är. Generellt tolkar lärarna värdegrund efter, enligt för-

fattarna, två motsägelsefulla spår. Å ena sidan tolkas det som motverkan av orättvisor som uttrycks med ord som jämlikhet, jämställdhet, solidaritet och allas lika värde, och å andra sidan som ett fostrans- och disciplineringsprojekt som uttrycks med ord som hyfs, artighet, trevlighet, folkvett, att inte sabotera och att komma i tid.

Studien finner också att flera lärares disciplineringssträvan oproblematisk kopplas till elever med utländsk bakgrund men att ingen av lärarna kopplade värdegrundsarbete med antirasistiskt arbete. Bristen på tydliga riktlinjer för skolans arbete med värdegrund och en bristfällig lärarutbildning gör att lärarna utgår från sitt eget "sunda förnuft" och sina intuitiva känslor för vad som är "rätt och fel". I lärarnas "sunda förnuft", visar det sig, finns dock flera exempel på kulturrasistiska föreställningar som gör eleverna till antingen "svenskar" eller "invandrare". Dessa elevgrupper sammankopplas sedan med motsatta värderingar och beteenden som jämställd-patriarkal, modern-omodern, ärlig-lögnaktig och demokratisk-auktoritär. Lärarna (åter)skapar därmed ett "vi" och ett "de". Därmed normaliseras lärarnas egen position som tillhörande majoritetssamhället i värdegrundsarbetet.

Författarna finner också exempel på motdiskurser där några lärare ifrågasätter andra lärares generaliserande och kulturrasistiska berättelser om elever med utländsk bakgrund samt uppfattar de resurser som står till buds för värdegrundsarbete som otillfredsställande. Detta tyder på att det hos vissa lärare finns en vilja att arbeta antirasistiskt och att diskurserna inte är totalitära eller statiska. Författarna argumenterar slutligen för en tydlig koppling av värdegrundsarbete med antirasism samt fortbildning av lärare och annan skolpersonal där rasism och annan ojämlikhet, subjektiva värderingar, "sunt förnuft", och lärarnas maktposition i samhället och skolan sätts i fokus.

Exkludering i mångkulturens namn

Skolan har letat redskap för att hantera den s.k. kulturella och etniska mångfalden *hos elever*. Därmed reduceras "mångfaldstänkandet" till att gälla enbart de skolor som har en hög andel elever med utländsk bakgrund, i stället för att bli en generell politik för alla skolor. Uttrycken mångkulturalism och interkulturalism har växelvis använts som teoretiska verktyg för att hantera en växande

heterogenitet i samhället. Ordet "mångkulturalism" har också varit ett sätt att reducera och omgestalta skillnaderna mellan olika människor och grupper till suddiga "kulturella skillnader". Debatten om "det mångkulturella samhället" har präglats av en föreställning om att människor har essentiella kulturella skillnader som påverkar individernas mentalitet och handlingsmönster. Mångkulturalism som policy har i många fall motverkat sitt liberala syfte och förstärkt det etablerade "vi och dom"-tänkandet. Policyn om mångkulturalism skapar en kulturell diskurs som förstärker den kulturessentialistiska föreställningar om "de andra".

Även representanter för olika etniska grupper försöker att framställa och presentera sina grupper i homogena kulturella termer, framför allt för att detta gynnar dem. Detta har föranlett att vissa skolor med en hög andel personer med invandrabakgrund anställt "kulturtolkar" eller "kulturkompetent" personal för att hjälpa skolan i deras arbete med dessa elever.

Mångkulturalismen har blivit kritiserad för dess betoning på essentiella kulturella skillnader mellan olika grupper och för att den framställer "kultur" som en samling av fristående egenskaper som bärs av en viss grupp eller nation utanför sin socioekonomiska kontext och strukturella ojämlikheter. Studievägledningen i skolan har redan från 1980-talet tagit hänsyn till samhällsliga ojämlikheter kopplade till kön och klass. Detta har också blivit en del av läroplanen. Men utbildningssystemets ignorering av de specifika och diskriminerande institutionella handlingarna som elever med invandrar- och minoritetsbakgrund möter är inte kopplad till skolans avsaknad av en "mångkulturell policy". Med denna policy menas en "multikulti"-föreställning om elevernas egenskaper med vilken vissa elever skiljs från majoritets elever och ges specifika och underordnade egenskaper.

"Mångkulturalism" i sig kan användas som ett sätt att peka ut och negativt behandla elever med invandrabakgrund. En del forskare menar att i dag används "mångkulturalism" i skolan även i länder som t.ex. Kanada, som har längre tradition av mångkulturalism, för att stigmatisera vissa grupper, tilldela dem olika egenskaper och andrafiera dem. Kategoriseringar av elever som t.ex. "muslimer", "araber", "latinos", "afrikaner", "somalier" etc. bygger på väletablerade föreställningar om "essentiella" olikheter som gör dessa elever till individer med vässenskilda "kulturella" egenskaper inom skolvärlden. Det verkar som att blotta föreställningen om dessa skillnader tilldelar lärarna och skolpersonalen en "mångkulturell kompe-

tens”. Detta förstärker sedan den etablerade föreställning av existensen av två, från varandra väsensskilda, grupper – ett ”normalt vi” och ett ”avvikande dem”. Skolan blir därmed en normativ arena, där ”avvikande elever” med invandrar- och minoritetsbakgrund påverkas negativt av maktförhållandena i skolan samtidigt som ”normativa elever” med ”svensk” bakgrund sanktioneras positiv. På så sätt återskapas också de etablerade institutionella normerna.

I Carl James bidrag till denna rapport, *Rasifierad profilering och utbildning av rasifierade ungdomar med minoritetsbakgrund*, beskrivs det hur diskursen om ”mångkulturalism” i Kanada har skrämmande likheter med ”rasifierad profilering” (*racial profiling*), ett begrepp som tidigare har varit kopplat till polisens bevakning av ”svarta” och ”icke-vita” i USA. Han beskriver den paradoxala inställningen i den officiella policyn där ett ”färgblint” förhållningssätt kombineras med förhållningssättet att mångkulturalismen ska främjas. James argumenterar att trots policyns ”färgblinda” diskurs framställs ”mångkulturalism” som ett signifikant tecken på annorlundahet, där utseende, kroppsliga symboler m.m. blir allmänna redskap i stereotypifiering av elever. Han visar också hur även de ”positiva” stereotyperna som skapas i mångkulturalisms namn begränsar eleverna i deras framtidsdrömmar och intentioner. Skolpersonalens stereotypifierade föreställningar om och bemötandet av elever med invandrar- och minoritetsbakgrund hindrar eleverna från att förverkliga sina egna drömmar och utbildningsplaner. Elevernas rasifierade kroppar (”svarta” eller ”mörkhåriga”) tycks till skolpersonalen signalera en viss typ av drömmar, möjligheter, egenskaper och talanger.

Dessutom blir stereotyper och kategoriseringar ett lättillgängligt sätt att sortera elever på, i en tid av effektiviseringskrav och krympande resurser inom utbildningssystemet. Ett exempel på detta är när tjejer med invandrarbakgrund reduceras till att utgöra ett kategoriskt föremål för hedersvåld eller hedersmord, och när pojkar med invandrarbakgrund görs till bråkiga blivande patriarker.

Camilla Hällgren, Lena Granstedt och Gaby Weiners bidrag till rapporten, *Etnisk mångfald i utbildningen: en översikt över politik, forskning och projekt*, diskuterar invandrare och minoriteters ökande synlighet inom utbildningspolitiken. Deras bidrag är en kartläggning och översikt av mångkulturella och antirasistiska frågor i myndighetsrapporter, forskningsstudier, artiklar, doktorsavhandlingar och andra informationskällor. De diskuterar mönster i språkbruket som används i dokument kring mångkulturella, inter-

kulturella och antirasistiska frågor i grundskolan och gymnasieskolan. Inom utbildningspolitik och styrdokument beskriver de en förändring i terminologin som används för att definiera och sätta gränser inom området. T.ex. argumenterar de att klassificeringen av och föreställningen om "invandrareleven", som trädde fram under 1960-talet, under tid har växlat från att vara något som betonade föräldrarnas bakgrund till att i stället fokusera på individerna och deras språkmiljö. Men ett kvarstående faktum har varit att denna klassificering och föreställning i grunden sätter gränser mellan ett "vi" och ett "dem", vilka har skapats utifrån ett "svenskt" majoritetsperspektiv där "invandrareleven" ses både som en resurs men också som ett problem för skolan. De argumenterar att skolforskning och politik, som har haft fokus riktad mot ett "dem" med särskilda behov eller som ett problem, är problematiskt då den osynliggör hur denna sorts fokus samtidigt reproducerar ett överordnat "vi" samt det tolkningsföreträde som detta "vi" har.

Ett annat återkommande tema i utbildningspolitiken är språket och tillägnandet av det svenska språket, som under olika perioder getts olika vikt. Diskussionerna och åtgärderna har historisk sett utgått ifrån synen på dessa barn som "undantag" och de särskilda åtgärder som har skapats har enbart riktats mot barn med invandrar- och minoritetsbakgrund. En av slutsatserna i artikeln är att tendensen att fokusera på minoritets elevernas, och främst "invandrarelevens", språkliga behov har gjort att frågor om makt, diskriminering och rasism har hamnat i skymundan. Författarna slår fast att i stället för retorik om mångkulturalism, värderingar, och språk, behövs verkliga strategier som syftar till förändring och som ger lärare och skolpersonal möjlighet att utbilda sig i frågor om rasism och etnicitet, men också att öppet reflektera över sina värderingar, sitt språk, och sina vardagsrutiner. Ett sätt att göra det skulle kunna vara införandet av ett *Critical Race Theory* (CRT)-perspektiv som utgår från att föreställningen om "ras" är socialt konstruerad och en viktig del av hur samhälle, och ojämlika positioner i detta, skapas och återskapas. Detta perspektiv visar att vithet står i centrum av maktens reproduktion, oförtjänat ger privilegier och står som norm inom institutioner som t.ex. skolan. Författarna menar att personer med en annan bakgrund än den "svenska" borde inkluderas i utformningen av skolvärldens policys och dess forskning då detta skulle bidra till alternativa skiljningar och motberättelser som kunde öppna upp för att skapa en mer jämlik skola.

Diskriminering inom högre utbildning

Rapporten studerar också den strukturella och institutionella diskrimineringen inom högre studier. Steve Saxonberg & Lena Sawyers bidrag, *Uteslutningsmekanismer och etnisk reproduktion inom Akademin*, är en studie om mekanismer som bidrar till diskriminering av akademiker med utländsk bakgrund. Studien kombinerar kvalitativa och kvantitativa metoder för att undersöka effekterna av tjänstetillsättningar och fördelningen av forskningsanslag för lektorer och doktorander med invandrarbakgrund.

Den kvalitativa delen är en undersökning av fyra samhällsvetenskapliga och humaniora ämnen, nämligen ekonomisk historia, psykologi, sociologi och statsvetenskap. Detta för att se i vilken mån de vetenskaper som undersöker och studerar den här typen av problem själva är en del av problemet. Den kvalitativa delen begränsar sig till 21 intervjuer med disputerade forskare (med både utländsk samt etnisk "svenskt" bakgrund) från ett äldre och ett nyare universitet. Den kvantitativa delen inkluderar en genomgång av alla ansökningar som lämnats till Vetenskapsrådet åren 2002–2004 och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) år 2004, samt en enkätundersökning av alla personer som doktorerade inom de fyra ämnena på 1990-talet. Slutligen används en textanalys av handlingar som legat till grund för beslut om tjänstetillsättningar av utlysta lektorat inom de fyra ämnena under åren 2000–2004 från tre av de äldsta universiteten.

Slutsatsen i artikeln är bl.a. att parallellt med legitimerade diskurser om meritokrati och åtgärder mot snedrekrytering sker en diskriminering av personer med invandrarbakgrund inom högre utbildning genom andra mer dolda mekanismer. Genom den höga nivå av internrekrytering som exempelvis sker inom den akademiska världen reproduceras de etniska maktförhållandena och homogeniteten av "vi-et" inom akademien, och då också i samhället i övrigt. Andra normativa praktiker inom akademien, som t.ex. krav på pedagogisk skicklighet, diskriminerar vissa personer med invandrarbakgrund som inte utbildat sig eller arbetat tidigare i Sverige. Socialt nätverk visade sig vara en annan viktig uteslutnings- och inneslutningsmekanism även för personer som har doktorerade i Sverige, då personerna med utländsk bakgrund upplevde att de fick mindre stöd från institutionen och handledarna jämfört med personerna med etnisk svenskt bakgrund.

Tillgång till betydelsefulla personer genom tilldelning av handledare var en väsentlig faktor som kunde förstärka doktoranderna i form av information om institutionens ”osynliga regelverk” samt den akademiska världen i övrigt. Samtidigt visade studien tecken på att den rasifierade hierarkiseringen av personer med utländsk bakgrund som finns i det övriga samhället och på arbetsmarknaden också är en viktig del av den akademiska världen. Vidare visar också studien att om man i den tjänstetillsättning som granskats i studien bara hade tagit hänsyn till vetenskapliga publikationer och exkluderat krav på pedagogiska meriter, skulle antalet personer med utländsk bakgrund som fick tjänster på universitet och högskolor mer än fördubblats.

Simon Anderssons bidrag, *I sista instans: en granskning av överklagandenämnden*, betraktar institutionen Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) ur ett diskrimineringsperspektiv. Denna myndighet är sista instans i alla beslut om anställningar på högskolorna i Sverige och har som uppgift att prova överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område, däribland av anställningsärenden. ÖNH blir sista instans då nämndens beslut inte kan överklagas. Med ett starkt juristinslag samt fler andra domstolsliknande drag kan institutionen karakteriseras som en hybrid mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol.

Anderssons studie innefattar tre delar. Den första är en kvalitativ analys av de cirka 750 överklaganden om anställningar som ÖNH behandlade mellan 1998 och 2004. En av slutsatserna är att chansen för att ett överklagande från en person med utomeuropeisk bakgrund ska bifallas är 4,5 gånger lägre än om överklagandet kommer från en person med europeisk eller svensk bakgrund. I den andra delen av studien analyseras de 28 överklaganden som kom in till ÖNH under åren 1998–2004 där den överklagande anser att etnisk diskriminering har förekommit. Studien visar att ÖNH avslagit samtliga dessa överklaganden, ofta helt utan motivering. De sakkunniga vid högskolorna bestod nästan uteslutande av ”svenskar”, och männen var klart dominerande. Även i fall där det bland de sökande fanns såväl män som kvinnor och det således enligt lag ska finnas såväl män som kvinnor bland de sakkunniga, var det påfallande ofta bara män representerade bland de sakkunniga. I en mycket stor del av fallen förekom internrekrytering och i materialet fanns även vittnesmål om en långvarig diskriminering inom högskolevärlden. Sista delen av studien är en mer ingående kvalitativ analys av två av de 28 fall där diskriminering ges som skäl till över-

klagande. I analysen diskuteras fallen ur ett juridiskt perspektiv. Denna diskussion visar på att ÖNH missat flera omständigheter i fallen, medan andra omständigheter inte utretts tillräckligt, och slutligen kritiseras även ÖNH:s beslut att avslå överklagandena. ÖNH:s i studien iakttagna praxis är på så sätt en del av den institutionella reproduktion av etniska ojämlikheter och maktförhållanden som finns i samhället.

Slutsatser

Tystnaden kring frågor om rasism och ojämlika maktrelationer i utbildningssystemet måste brytas och fokus måste flyttas från elevernas föreställda "underskott" till utbildningssystemet och dess institutioner. Flera artiklar i antologin beskriver hur tystnaden är ett viktigt redskap för upprätthållandet av maktrelationer. Eleverna utsätts för ett sorts symboliskt våld från lärare och skolpersonal då dessa normaliserar en uppdelning av eleverna i "vi" och "dem", genom en etnocentrisk och rasistisk världsbild. Genom detta verkar lärare och skolpersonal som institutionella grindvakter. Att vuxna bortförklarar elevernas erfarenheter av rasism och inte ser eller talar om rasism är en viktig aspekt av det symboliska våldet som flera av bidragen lyfter fram. Denna tystnad reproduceras bl.a. genom en färgblind diskurs. Rapporten visar också hur lärarnas position påverkar reproduktionen av kulturrasism inom skolan där deras "sunda förnuft" och värderingar påverkar hur de talar om och bemöter sina elever. Det sker också genom att de på ett icke-problematiserande sätt ser sig själva som tillhörande det ("vita") "svenska" samhället. Vidare sker det genom undervisningsmaterialet som präglas av en etnocentrisk kristen världsbild som förskönar "vår kultur" och ignorerar och patologiserar "de andra" som bl.a. odemokratiska.

Referenser

Andersson, Simon (2006) "I sista instans – etnisk diskriminering och överklagandenämnden för högskolan" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport

- från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Dahl, Aino & Lundgren, Marcus (2006) "Sunt förnuft: en fokusgruppsstudie om lärares syn på värdegrundsarbete" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Dance, Lory Janelle (2006) "'The land of the free', 'världssamvetet' och 'olärandet' av invandrarelever och elever från etniska minoriteter: betraktat i det sociala kapitalets perspektiv" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Granstedt, Lena (2006) "Lärares tolkningsrepertoarer i samtal om en grupp elever med utländsk bakgrund och deras föräldrar" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Hällgren, Camilla, Granstedt, Lena & Weiner, Gaby (2006) "Etnisk mångfald i utbildningen: en översikt över politik, forskning och projekt" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- James, Carl E. (2006) "Rasifierad profilering och utbildning av rasifierade ungdomar med minoritetsbakgrund" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Kamali, Masoud (2006) "Skolböcker och kognitiv andrafiering" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Runfors, Ann (2006) "Fostran till frihet? Värdeladdade visioner, positionerade praktiker och diskriminerande ordningar" i:

- Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Sawyer Lena (2006) "Att koppla drömmar till verkligheten: SYO-konsulenters syn på etnicitet i övergången från grundskolan till gymnasiet" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Saxonberg, Steven & Sawyer, Lena (2006) "Uteslutningsmekanismer och etnisk reproduktion inom Akademin" i: *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis* SOU 2006:40. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Similä, Matti (1994) "Andra generations invandrare i svenska skolan" i: Erikson, Robert & Jonsson, Jan O. (red.) *Sortering i skolan*. Stockholm: Carlsson.
- Skolverket (2001) *Strategi för skolverkets arbete med de demokratiska värdena – en sammanfattning*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2002) *Efter skolan*. Rapport 223. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2003) Skolverkets lägesbedömning 2003 av barnomsorg, skola och vuxenbildning. Rapport 238. Stockholm: Fritzes.

3.5 Arbetslivet

Utredningens rapporter visar att den etniska diskrimineringen är en central komponent i arbetslivets organisering och påverkar inte bara möjligheterna på arbetsmarknaden utan även villkoren på arbetsplatsen. Diskrimineringen möjliggörs i och genom en systematisk utsortering som påbörjas redan under rekryteringen och utkristalliseras i organisatoriska modeller som särskiljer och rangordnar de anställda utifrån ursprung, utseende, klädval och föreställningar om kulturell olikhet. Denna rangordning legitimeras av en diskurs som placerar invandrade personer och deras barn i en underordnad position i arbetslivet och i samhället. Den diskriminering som förekommer i arbetslivet och på arbetsmarknaden bör därför analyseras i ljuset av generella processer som upprätthåller den etniska uppdelningen i samhället å ena sidan, och specifika sätt att organisera arbete och arbetsrelationer inom ramen för rådande tillväxtmodeller å den andra. Ett sådant perspektiv ifrågasätter problembilder där "invandrarnas utanförskap" står i fokus. I stället riktas sökarmen på de processer, handlingar, regelverk och diskursiva utfästelser som naturaliserar ojämlikheten i arbetslivet. Detta inbegriper även den oreflekterade användningen av en inneslutnings- och uteslutningsmetaforik som placerar individerna på olika platser i arbetslivet och som bortser från den koppling som finns mellan arbetslivets olika områden. Resultaten i denna utredning visar att det finns en nära koppling mellan instabiliteten och underordning i arbetslivet och etnisk baserade kategoriseringar på arbetsmarknaden. Den etniska skiktningen är en pågående process där tillskrivningar, kategoriseringar och särskiljande möjliggör en ständig utsortering av grupper och individer i arbetslivet och på arbetsmarknaden.

Utredningens resultat visar också att diskrimineringens komplexitet och dess legitimering, genom den systematiska konstruktionen av människor, platser och relationer som "olika", kan inte enbart förstås utifrån etniska skiljelinjer eller rasismens logik. Den forskning som presenterats visar att rasistiska stereotyper i arbetslivet även är bekömda och tar sig skilda uttryck beroende på klassbakgrund och ålder. Analysen i detta kapitel tar fasta på de intersektionella relationer som gör diskrimineringen möjlig. Den lyfter också fram aktörernas möjligheter att hantera diskrimineringen utifrån skilda sociala positioner och i olika sammanhang. Som många bidrag till denna utredning har påpekat är ett intersektio-

nellit perspektiv nödvändigt för att belysa diskrimineringens komplexa karaktär i arbetslivet och för att utforska på vilket sätt den artikuleras genom andra former av förtryck (se bl.a. de los Reyes, 2005; Gavanoas, 2006; Martinsson, 2006; Mulinari, 2006). Detta perspektiv ger även viktiga ledtrådar till att förstå hur diskrimineringen motverkas, förhandlas och hanteras i olika situationer i arbetslivet.

Ett etniskt uppdelat arbetsliv i strukturomvandlingens spår

Den etniska uppdelningen i arbetslivet är inte ny. Inte heller den forskning som kritiskt granskat den stigmatisering, exkludering och underordning som följt i den ökande invandringens spår (se t.ex. Knocke, 1986; Leiniö, 1988; Olsson, 1995; Ålund, 1985; Ålund & Schierup, 1991). Samtidigt är det först under de senaste åren som denna forskning har fått en sådan omfattning och genomslag att det är möjligt att tala om ett perspektivskifte inom fältet. I dag är det inte "invandrarnas" egenskaper som står i fokus när arbetslivets etniska hierarkier diskuteras utan i stället de processer som skapar och vidmakthåller en sådan ordning.

Enligt sociologen Wuokko Knocke, som har varit en av pionjärer inom fältet, är den strukturella diskriminering som delar upp samhället i "oss", de som tillhör, och "de andra", de avvikande, en sedan länge etablerad realitet. Knocke (2006) lyfter fram hur ett rasistiskt tänkande kom att forma lagstiftningen under 1900-talets första hälft. Utlänningslagarnas explicita syfte var att bevara "den enhetliga och oblandade svenska rasen" och dess "rasrenhet". I 1927 års utlänningslag drabbade den kulturella rasismen såväl medborgare från sydeuropeiska länder som medborgare från grannlandet Finland, vilka enligt dåtidens makthavare ansågs som icke önskvärda. Under efterkrigstidens ekonomiska expansion var den utländska arbetskraften välkommen för att avhjälpa flaskhalsarna i industrin, inom jordbruket och inom tjänstesektorn. Strukturella processer av över- och underordning och marginaliserande mekanismer ledde emellertid till segregering av den invandrade arbetskraften till arbetslivets bottenskikt, vilket lade grunden för den etniskt differentierade arbetsmarknaden. Schierup (2006) menar att det svenska samhällets klass- och könsmissiga delning kom med arbetskraftinvandringen även att anta en etniskt segmenterad karaktär. Arbetare från Finland, Sydeuropa, Jugoslavien och

Turkiet hänvisades till de minst attraktiva industrijobben och till serviceyrken som städning och restaurangjobb. Som Ålund och Schierup (1991) har påpekat innebär den svenska ”vertikal mosaiken” ett samhälle präglad av social ojämlikhet och en arbetsmarknad strukturerad efter klass-, könsmässiga – och etniska kategoriseringar som på olika sätt överlappar, betingar och stärker varandra.

Med en ökad utomeuropeisk invandring under 1980- och 1990-talet och tillkomsten av lagen mot etnisk diskriminering, fick rasismen andra uttrycksätt och den strukturella diskrimineringen blev mer subtil och försåtlig menar Wuokko Knocke (2006). Arbetsförmedlingen och arbetsgivarnas in- och utsorterande argument som innan lagen mot etnisk diskriminering ofta var direkta och öppna blev utstuderade och indirekta. En viktig fråga som väcks av Knocke är om lagen har bidragit till att stävja diskrimineringen eller om arbetsmarknadens aktörer numera använder sig av mer raffinerade diskrimineringsformer för att undvika beskyllningar om rasism och för att undgå rättslig prövning. Underlaget till utredningen visar att lagstiftningens räckvidd och symboliska betydelse när det gäller att motverka diskriminering bör diskuteras utifrån ett sammanhang som sätter den diskriminerades erfarenheter i centrum. Den forskning som presenteras synliggör institutionella sammanhang som omöjliggör lagens tillämpning och lyfter fram den brist på överensstämmelse som finns mellan individens erfarenheter av diskriminering och lagens definition (SOU 2006:59).

Strukturuomvandlingen under 1990-talet innebär inte bara att arbetstillfällena generellt minskade utan också att situationen för den invandrade arbetskraften kraftigt försämrades. Även om arbetsmarknaden sedan slutet av 1990-talet kännetecknas av ökad sysselsättning för personer med utländsk bakgrund har den etniska ojämlikheten bestått under andra former. Instabila anställningsformer, tidsbegränsade arbeten och ofrivillig deltid har ökat markant under perioden och även den utlandsfödda arbetskraftens överrepresentation inom dessa arbetsmarknadssegment (Nelander & Goding, 2005; Integrationsverket, 2004). Instabila och anställningar och tillfälliga jobb tycks således ha blivit nya kännetecken för den uppdelade arbetslivet (Walette, 2004). Forskningen visar också att den etniska uppdelningen även är bekönad: den skapar olika villkor för kvinnor och män, inte bara när det gäller olika typer av anställningar utan även generellt när det gäller sysselsättningsmöjligheter. Sysselsättningskillnader mellan utlandsfödda

och inrikesfödda är i regel större bland kvinnor än bland män även om dessa skillnader kan bestå för vissa nationaliteter även efter en lång vistelsetid i Sverige (Integrationsverket, 2006). Även när det gäller anställningsvillkor är könsskillnaderna påtagliga. Kvinnor med rötter i länder utanför Europa är överrepresenterade bland dem som har instabila anställningar och ofrivillig deltid (Nelander & Goding, 2005). Dessa uppgifter bekräftar behovet av ett perspektiv som lyfter fram intersektionen mellan kön, klass och etnicitet i analysen av ojämlikheten på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

Kvalitativ forskning visar att den simultana verkan av könsmässiga och etniska hierarkier även finns på mikronivå och återspeglas ofta i särskiljande praktiker på arbetsplatser (Gavanas, 2006; Mulinari, 2006; Martinsson, 2006). Föreställningar som kopplar individens könsmässiga och etniska tillhörighet till en uppsättning egenskaper eller till specifika kvalifikationer visar sig ha stor betydelse för hur arbetsuppgifter fördelas på arbetsplatsen, men även för vilka krav och förväntningar som såväl arbetsgivare som kunder tror sig kunna ställa på de anställda (se vidare de los Reyes, 2006). I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma på vilket sätt samhällets institutioner förhåller sig till etniska och könsmässiga stereotypier i arbetslivet. Det finns en rad studier som problematiserar rasifiera(n)de och beköna(n)de föreställningar om arbetskraftens kompetens och lämplighet för vissa specifika arbetsuppgifter, vilka bl.a. kommer till uttryck i och genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Thompson, 2002; Lundstedt, 2005; Osman, 2006). När invandrade kvinnor oavsett bakgrund och erfarenheter förpassas till vissa typer av (sär)åtgärder innebär detta inte bara att kvinnornas arbetsmarknadsmöjligheter försämras utan också att könsmässiga och etniska stereotypier vidmakthålls på arbetsmarknaden. Enligt Lundstedt (2005) kan dessa åtgärder ses som en del i de institutionella praktiker som reproducerar en könsmässig och rasifierad ordning, samtidigt som de konstruerar vithet och svenskhet som en privilegierad position i arbetslivet.

Strukturuomvandlingens effekter på den etniska arbetsdelningen bör således ses i ljuset av de processer av inneslutning och underordning som låser fast individer och grupper till en permanent tillfällighet i arbetslivet och till en avvikande position i relation till en föreställd normalitet. Bestående och allt djupare etniska klyftor i arbetslivet kan därför ses som ett uttryck för en etnisk ordning som varken är övergående eller tillfällig. Noggranna kartläggningar

av den invandrade befolkningen och deras barn har hittills inte lyckats förklara den etniska ojämlikheten utifrån skillnader i "human kapital", kulturella traditioner eller socialt beteende. Inte heller har integrationstänkandets uppdelning mellan ett *vi* som integrerar och ett *dem* som ska integreras varit en framkomlig strategi för att övervinna den (makt)ordning som förpassar invandrade och deras barn till en position utanför det svenska samhällets gemenskap. Däremot visar en rad forskningsrapporter att den särbehandling som förekommer i arbetslivet ofta grundas i föreställningar om kulturell och annan olikhet. Denna komplexitet kan således knappast reduceras till ett problem av "utanförskap" eller brist på sysselsättning som drabbar en viss grupp. Den utlandsfödda arbetskraften är lika lite som andra samhällskategorier en homogen grupp predestinerad till vissa arbetsuppgifter. Föreställningen om att denna grupp skulle vara speciellt lämpade till vissa sorters jobb, som t.ex. städning, hushållsarbete eller barnpassning, är en uppfattning som faller inom ramen för det som forskare benämner som kulturrasism. Frågan är emellertid vad det är som gör att vissa grupper, däribland utlandsfödda och deras barn, drabbas hårdare av strukturuomvandlingens minskade utbud på arbetstillfällen? Varför är det just dessa grupper som främst slås ut under omvandlingsprocesser?

Det finns inga entydiga svar på dessa frågor men en grundläggande aspekt är naturligtvis en förändrad arbetsmarknadsregim – dvs. av en institutionaliserad överenskommelse om hur arbete och tillväxt ska organiseras – mot bakgrund av en ökande internationell konkurrens, avregleringar av ekonomin, överflyttning av arbetstillfällen till låglöneländer, rationaliseringskrav och en allt hårdare konkurrens om jobben. Denna förklaring är emellertid otillräcklig om man inte tar hänsyn till de värderingar, normer och självbilder som hittills har styrt den organiserade arbetarklassens politiska agenda och som har givit grund till den underordnade exkludering som historiskt har karakteriserat situationen för den invandrade arbetskraften. Framväxten av en differentierad arbetsmarknad där villkoren för kärnarbetskraften väsentligt skiljer sig åt från dem som råder i perifera och oreglerade arbetsmarknader hade inte varit möjligt utan den rasifierande (och bekönande) exkludering som naturaliserar existensen av o(jäm)lika arbetsvillkor för olika sorters människor. Vithetens hegemoni⁷ bland arbetsmarknadens parter,

⁷ Vithetens hegemoniska position i samhällsinstitutioner är ett problem som hittills inte uppmärksammats av forskare i Sverige. Anna Lundstedts avhandling *Vit governmentalitet*.

politiska partier och samhälleliga institutioner har varit en förutsättning för en relativ smärtfri övergång från en arbetsmarknadsregim baserad på fullsysselsättning, jämlikhet och välfärd till en tillväxtmodell karakteriserad av avreglering, flexibilisering, rörlighet och krympande sysselsättningsökning. Arbetslivets nya hierarkier artikuleras på detta sätt till historiskt grundade maktrelationer och ger dessa en förnyad innebörd genom ständiga markeringar mellan dem som anses ha en självklar plats i arbetslivet och dem som definieras utifrån sitt utanförskap.

Schierup (2006) definierar denna nya ordning som en situation av *rasialiserad exkludering*⁸ och menar att den skiljer sig i omfattning och i karaktär från den etniska uppdelningen under arbetskraftsinvandringens period. Han noterar också att såväl i EU-sammanhang som i svensk politik frikopplas begreppet *exkludering* från avsaknaden av sociala rättigheter och möjligheter att utöva ett fullvärdigt medborgarskap för att i stället definieras som exkludering från lönearbete, och inkludering som anställningsbarhet och jobbaktivering (se även Schierup, Hansen & Castles, 2006). I detta sammanhang menar Neergaard (2006) att oron för den sociala exkludering som speglas i samhällsdebatten först och främst inte rör förekomsten av ett etnifierat samhälle utan i hög grad fokuseras på en etnifierad arbetslöshet. En integrationspolitik som i första hand syftar till att åtgärda "invandrarnas" utanförskap genom att öka deras anställningsbarhet kan knappast övervinna dessa hinder.

Existensen av ett system av privilegier baserad på etnisk eller rasmässig åtskillnad gör att diskriminering får en given plats i analysen av ojämlikhet på arbetsmarknaden och i arbetslivet. I dag är det få, om ens några, som ifrågasätter att diskrimineringen förekommer i Sverige. Däremot råder det stor oenighet beträffande vad som är diskriminering och vad som är samhällsinstitutionernas ansvar när det gäller att bekämpa den.⁹ Det finns fortfarande de som hävdar att diskrimineringen är en anomali i ett annars välfungerande system eller något som vissa aktörer gör sig skyldiga till på grund av okunnighet eller i brist på information. Det finns också

⁷ "Invandrarkvinnor" och textilhantverk – en diskursanalys som analyserar vithetens betydelse i arbetsmarknadspolitiken och Håkan Blomquists avhandling *Nation, ras och civilisation i svensk arbetarrörelse före nazism* (2006) som problematiserar rasismens och den socialistiska vithetens roll i formeringen av den svenska arbetarrörelsen är välkomna tillskott till fältet. Se även Diana Mulinaris och Anders Neergaards bok *Den nya svenska arbetarklassen* (2004).

⁸ *Rasialiserad* är det ord som används av författaren och ges här samma innebörd som uttrycket *rasifierad*.

⁹ Detta framkommer inte minst i samtal med arbetsmarknadens parter som redovisas i SOU 2006:59.

dem som ser diskrimineringen som ett naturligt (om än mindre önskvärt) inslag i mellanmännskliga relationer. En följd av detta är att diskrimineringen avpolitiseras och att dess effekter normaliseras. Avsaknaden av institutionella strategier mot diskriminering och även frånvaron av diskrimineringsfrågor i den politiska agendan kan ses mot bakgrund av detta. Så länge som diskrimineringen betraktas som ett undantag, beroende av individuella aktörers goda eller illvilliga avsikter, är det möjligt att bortse från de institutionella sammanhang som gör diskrimineringen möjlig och från det politiska ansvaret för ett diskriminerande samhällsordning.

Arbetets rum och maktens centrum

Att ställas utanför arbetslivet innebär inte bara att stängas ute från konsumtionsmöjligheter, trygghet och valmöjligheter. Det innebär också att berövas ett livssammanhang, delaktighet i samhällslivet, berättigande till samhällsresurser och förutsättningar för ett fullvärdigt medborgarskap. När invandrarskap associeras till en position utanför arbetsmarknaden och beskrivs med utgångspunkt i låg sysselsättning, hög arbetslöshet, rekryteringshinder, anställningsbarhet m.m., definieras också problemets karaktär och dess eventuella lösningar. Utanförskap blir liktydigt med att ställas utanför arbetsmarknadens villkor och möjligheten till ett arbete görs till – vilket upprepas gång på gång – en nyckel till integration, utan att vare sig arbetsvillkoren eller arbetets innehåll behöver diskuteras, än mindre ifrågasättas. Det finns även andra implikationer. Att koda arbetslivets gränser med en etnisk innebörd gör arbetsmarknaden och arbetslivet till en plats dit invandrare inte äger tillträde; till ett åtråvärt rum vars materiella och symboliska värde förstärks av dess (etniska) exklusivitet.

Arbetslivets etniska gränser och skapandet av en kategori som definieras utifrån sitt utanförskap ger anledning att rikta sökarljuset mot de diskursiva, materiella och symboliska skiljelinjer som möjliggör uppdelningen mellan de som befinner sig innanför och de som står utanför. Vilka är de murar som rangordnar, hindrar och skapar skillnad mellan olika grupper? På vilka platser i arbetslivet konstrueras dessa grupper? Utredningens rapporter ger en rad exempel som visar att underordningens villkor varierar i olika rumsliga kontexter och att det är just i rummets föreställda slutenhet som arbetslivets hierarkier kommer till uttryck. Föreställningar

om vem eller vilka som har företräde till en plats i arbetslivet påverkar även dem som har fått ett arbete: risken att bli exkluderad skapar lydig anställda. En underordnad position är också lättare att acceptera om alternativet är att ställas utanför. Diskrimineringen skapar en villkorad tillvaro där risken att bli exkluderad alltid är närvarande.

Hur ser diskrimineringen ut i arbetslivet? Vilka omständigheter skapar den etniska rangordningen? Vilka murar omger maktens centrum och vad betyder dessa för dem som står utanför? I detta avsnitt ges några exempel som dels illustrerar diskrimineringens komplexitet dels belyser hur diskrimineringen artikuleras till några centrala drag i den nya ekonomin.

Diskrimineringens kontexter

En viktig och återkommande fråga inom nationalekonomisk arbetsmarknadsforskning är i vilken utsträckning de svårigheter som utrikes födda och infödda med utländsk bakgrund upplever på svenska arbetsmarknaden beror på diskriminering. Det är dessvärre svårt, med sedvanliga kvantitativa metoder, att isolera diskriminering som orsak till skillnader i arbetsmarknadsutfall menar Lena Nekby (2006). Empiriska analyser av enkät- och registerdata kan ge värdefull information om betingade korrelationer mellan olika etniska grupper och ett arbetsmarknadsutfall, dvs. att de kan visa, trots hänsyn till eventuella skillnader i humankapital och sortering till olika yrken, branscher eller sektorer, att signifikanta skillnader mellan grupper kvarstår. Analysen har således en oerhörd viktig beskrivande funktion. Men eftersom information oftast saknas om *alla* relevanta egenskaper, som kan tänkas påverka ett visst arbetsmarknadsutfall, är det svårt att med säkerhet hävda att skillnader i utfall beror på diskriminering och inget annat. Till en del handlar dessa problem om operationalisering och valet av variabler som kan åskådliggöra förekomsten av diskriminering. Men det handlar även om diskrimineringsbegreppets validitet för att synliggöra en situation av systematisk negativ särbehandling. Av den anledningen är det även nödvändigt att genom kvalitativa metoder säkerställa begreppets validitet. Detta fordrar dels att samla empirisk kunskap som kan bevisa förekomsten av en systematisk negativ särbehandling av invandrade personer och deras barn, dels att identifiera

kontexter, processer och sammanhang som gör denna särbehandling möjlig.

Utredningens rapporter analyserar den strukturella diskrimineringen i sammanhang som sätter arbetslivets förändringar och arbetsorganisatoriska processer i fokus. Utgångspunkten är arbetsorganisationens roll som identitetsskapande struktur som ger upphov till olika positioner och upprätthåller kollektiva identiteter bland de anställda. En viktig premiss är att den strukturella diskrimineringen finns inbäddad i historiskt specifika former att organisera arbete och försörjning på organisations- och samhällsnivå. Av detta följer att diskriminering inte kan betraktas som ett marginellt problem eller som en avvikelse i en annars välfungerande arbetssituation. Inte heller kan diskrimineringen reduceras till specifika situationer i arbetslivet eller till enstaka händelser på arbetsplatser. Begreppet strukturell diskriminering hänför sig till den ordning som gör den negativa särbehandlingen av personer med invandrabakgrund och deras barn möjlig.

Att diskrimineringen beskrivs som *strukturell* ska inte tolkas som att diskrimineringen uppfattas som en tvingande ordning eller en predestinerad situation. Uttrycket strukturell syftar i stället till att lyfta fram den etniska ordningens bärande karaktär i samhällsorganisationen. Den analytiska distinktionen mellan strukturell, institutionell och individuell diskriminering syftar därtill att problematisera interrelationen mellan dessa olika nivåer och även dess relativa autonomi. Som många rapporter inom denna utredning visar är diskrimineringens uttryck *både* godtyckliga *och* systematiska. Diskrimineringen kan förekomma i vissa situationer men vara frånvarande i andra. Såväl individuella val som institutionella beslut kan göra skillnad och därför är det viktigt att belysa de situationer där diskrimineringen kan motverkas.

En illustration på detta samspel finns i Lagen om anställningskydd (LAS) som ofta uppges som ett exempel på institutionell diskriminering. Det vill säga på formuleringar och rutiner som genom sin utformning särbehandlar, missgynnar eller exkluderar grupper som definieras som avvikande från etablerade normer i arbetslivet. Lagen tillämpar en senioritetsprincip vid uppsägningar som är avsedd att skydda de anställda från arbetsgivarnas godtycklighet. Men lagen har kritiserats för att missgynna ungdomar och personer med invandrabakgrund, som är överrepresenterade bland dem med kortast tid i arbetslivet. LAS diskriminerande effekter måste givetvis tas på största allvar. Frågan är dock om en försvagad

arbetsrätt kan ge större garantier mot diskriminering än den nuvarande lagstiftningen. Är ökat institutionellt utrymme liktydigt med minskad diskriminering? Mahmood Arai och Roger Wilhelmsson (2004) har undersökt detta genom att studera hur lagen tillämpas, dvs. hur aktörerna på arbetsplatsen tolkar och agerar utifrån lagens utformning. Deras resultat visar att både arbetsgivare och fackliga representanter gör avsteg från lagens föreskrifter på ett sätt som favoriserar personer med svensk bakgrund på bekostnad av invandrade personer. Denna selektiva tillämpning kan ses som ett exempel på hur den institutionella diskrimineringen kan förstärkas av individuella handlingar och även på hur dessa handlingar möjliggörs av ett institutionellt regelverk. Men i den mån att det finns utrymme för individuella tolkningar finns det också en möjlighet för att aktörernas handlingar kan motverka effekterna av ett diskriminerande regelverk.

LAS är inte det enda exemplet på att förment neutrala regler och riktlinjer kan bidra till att fördjupa etniska skiljelinjer på arbetsmarknaden. Ett exempel på detta är de instruktioner som innebär att man efter en tids sökande efter arbete i enlighet med sin kvalifikationsnivå och i anslutning till sin hemort måste vara beredd att dels ta mindre kvalificerade jobb och dels acceptera jobb på längre avstånd från bostadsorten. Då personer med utländsk bakgrund, bl.a. på grund av diskriminering, kan förväntas behöva längre tid på sig, jämfört med "svenskar", för att få ett jobb i enlighet med sin kvalifikationsnivå innebär en sådan regel att personer med utländsk bakgrund genom arbetsmarknadspolitiken riskerar en förstärkt segmentering i riktning mot mindre kvalificerade jobb.

Individens situation i arbetslivet spänner över en mängd mindre processer, var och en med sin specifika dynamik; rekrytering, anställningsvillkor, lönesättning, karriärvägar m.m. Forskningen visar att kopplingar dem emellan gör att effekter av diskriminering, exkludering och underordning riskerar att sprida sig från ett moment till ett annat. Utifrån skilda metodologiska och teoretiska perspektiv ger underlaget till denna utredning stöd till slutsatsen att diskriminering, exkludering och underordning i huvudsak inte verkar genom stora och våldsamma rasistiska interventioner. I stället är det genom vardagliga och småskaliga praktiker som diskriminering, exkludering och underordning skapas. Institutionella spridningseffekter samt den internaliserade vetskapen om att diskrimineringen förekommer förstärker effekterna av varje liten diskriminerings-, exkluderings- och underordningshandling.

Trösklar, gränsdragningar och genvägar

Ett diskrimineringsperspektiv på institutionell nivå fokuserar på praktiker, normer och regleringar som utformar villkoren för inträdet i arbetslivet. En avgörande process i detta sammanhang är organisationers rekrytering och individers strategier för att få ett arbete. Rekryteringskomplexitet kan inte reduceras till en fråga om individuella preferenser och rationella val mellan köpare och säljare av arbetskraft. Såväl de sökande (utbudet av arbetskraft) som arbetsgivarnas representanter – rekryteringspersonalen (arbetskraftsefterfrågan) – agerar i sammanhang som inte kan inskränkas till individuella preferensers genomslag i hanterandet av ”objektiv” information. I stället lyfter ett institutionellt perspektiv fram den institutionella (organisatoriska) praktikens betydelse för konstruktionen av olika aktörers preferenser och föreställningar, och kanske än mera deras handlande. Vidare betonas det sociala samspel som äger rum inom det organisatoriska fältet och förekomsten av maktasymmetrier mellan olika aktörer (SOU 2006:60).

Ytterligare en fråga som lyfts fram i dessa perspektiv är att arbetsgivare, som ofta betraktas som en aktör, i själva verket ofta utgörs av ett flertal samverkande anställda med olika rekryteringsfunktioner. Vidare innebär en rekryteringsprocess, vilket framgår av ordet, något som pågår över tid och som inte kan reduceras till ett beslut (anställning eller inte). Under den tidsaxel som en rekrytering pågår genomförs en mängd olika formella och informella beslut, en del medvetet formulerade andra inte. Det är kostsamt att rekrytera och detta påverkar mängden information om arbetssökanden. Under de här villkoren ska organisationer nå fram till beslut om vem som ska anställas baserat på föreställningar av matchning mellan kvalifikationskrav och kompetens.

En fråga som diskuteras alltmer inom forskningen är rekryteringsförändrade villkor och i synnerhet det faktum att merparten av rekryteringen sker på basis av ett socialt nätverk. Alireza Behtoui (2006) har studerat effekten av nätverksrekrytering för olika grupper av sökanden och har granskat hur olika rekryteringskanaler har använts av individer för att skaffa ett arbete. Han finner för det första att invandrade arbetssökanden generellt har tillgång till färre informella rekryteringskanaler (som t.ex. tips från vänner och bekanta) än infödda. Behtouis resultat visar också att användandet av informella rekryteringskanaler leder till högre lön för infödda men att invandrade från utomeuropeiska länder som skaf-

fat arbete via informella kanaler fick mindre utbyte, dvs. lägre lön jämfört med om arbetet hade skaffats via andra kanaler än informella. Studien visar att rekryteringen via sociala nätverk får skilda effekter för olika grupper och att den därmed är en viktig aspekt i förståelsen av hur den etniska uppdelningen på arbetsmarknaden skapas och vidmakthålls. I den mån att rekryteringen via informella kanaler ökar är det också sannolikt att skillnaderna i möjligheterna att få arbete fördjupas mellan olika grupper.

Den forskning som tagits fram inom ramen för utredningen ifrågasätter tidigare studier där rekrytering förstås som en neutral matchningsprocess där arbetsgivare väljer ut den mest meriterade (eller produktiva) sökande. Ett sådant perspektiv bortser från det faktum att arbetsgivare och dess representanter organiserar arbetsprocessen genom att rekrytera vissa personer och utesluta andra. Den analytiska distinktionen mellan arbetsprocessens tekniska och sociala system som Neergaard (2006) lyfter fram visar å ena sidan hur de anställdas färdigheter och kompetens rasifieras, dvs. kods med ett innehåll där rasmässiga eller kulturella föreställningar blir betydelsebärande, och å andra sidan på en motsvarande rasifierad märkning av själva arbetena. Att underskatta kompetensen hos personer med utländsk bakgrund behöver inte alltid resultera i en exkludering från anställning. Det kan också innebära att inkluderas i en underordnad position och med arbetsuppgifter som inte överensstämmer med formella kvalifikationer.

Analysen av rekryteringsprocessen ger anledning att ifrågasätta föreställningen om att meritokrati skulle vara den enda rådande faktorn vid anställning, utan att för den skull ifrågasätta att meritokratiskas bedömningar är en av flera faktorer som påverkar rekryteringsresultat. Men även om rekryteringen fungerar i enlighet med idealbilden av meritokrati är det rimligt att ställa frågan om vad dessa meriter innebär i ett diskriminerande samhälle. Lagstiftningen om positiv särbehandling i USA utgår från att det i dag råder meritokrati, men att det inte har gjort det tidigare. Det innebär därmed att den historiska diskriminering som vissa grupper har drabbas av fortfarande kan ha en negativ effekt, trots ett hypotetisk antagande om att rekryteringen i dag inte diskriminerar. På samma sätt kan man konstatera att om skolan, bostadsmarknaden eller arbetsrättslagstiftningen diskriminerar, kan en förment neutral rekryteringspraktik likväl reproducera en skiktad arbetsmarknad.

Analysen ovan illustrerar diskrimineringens kumulativa karaktär och dess systemiska effekter. Dessa effekter uppenbaras ofta i människors strategier för att hantera diskriminering menar Nora Räthzel (2006). Räthzel har undersökt ungdomars arbetsmarknadsstrategier mot bakgrund av egna och andras erfarenheter av rasism och etnisk diskriminering. Valet mellan individuella och kollektiva strategier, mellan att acceptera verkligheten ”för vad den är” och stånga pannan blodig ”för vad den borde vara”, innebär att det även i en etnisk uppdelad arbetsmarknad finns utrymme för individuella val, men dessa görs inom strukturer och institutionella ramar som kortsiktigt inte kan påverkas. Betoningen på möjliga val utan att samtidigt lyfta fram att de sker inom sammanhang som kortsiktigt är givna, riskerar att förlägga ansvaret för arbetsmarknadens orättvisor på dem som drabbas av diskriminering, exkludering och underordning.

Ett annat exempel på samspel mellan strukturella villkor och individers agerande presenteras i Saman Rashids (2006) studie om flyktingsfamiljers rörlighet. Undersökningens resultat visar att flyktingsfamiljer som kort efter ankomsten flyttar till en annan region får en högre årlig inkomst. Andra gruppers inkomster verkar inte påverkas av huruvida de flyttar. En slutsats är att flyktingskapet innebär ett sämre utgångsläge jämfört med andra typer av invandrare. En förklaring av institutionell art, som endast rör personer som antas ha flytt av politiska skäl, är ”Hela Sverige-strategin”, där mer hänsyn togs till lediga bostäder i placeringsregionerna än till regionens arbetsmarknadsmöjligheter. Rashids resultat indikerar att nyanlända familjers rörlighet och beslut att flytta har varit viktiga förutsättningar för att förbättra en svår arbetsmarknadssituation. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv är det därför viktigt att familjerna får möjlighet att själva välja boenderegion.

Vägen till att hitta en plats i arbetslivet är kantad av etnisk kodade föreställningar om individens möjligheter, kompetenser och kunskaper. Fördomar, diskriminering och rasism är tillsammans med ett slentrianmässigt bemötande av nyanlända några av de hinder som måste sorteras. Alla dessa faktorer har en rad negativa effekter på individernas möjligheter till försörjning, självbild och yrkeskompetens. De exempel som redovisas ovan ger dock uttryck för människors vilja och beredskap att förändra sin situation, inte minst genom att i ord och handling ifrågasätta bilden av ”den passiva invandraren”.

Att göras till den andra

En nödvändig utgångspunkt för diskriminerande attityder, handlingar och avsikter är en föreställning om olikhet och att denna olikhet spelar roll för hur människor agerar i olika situationer (de los Reyes, 2001, 2006). När olikhet tas för given blir diskriminering i första hand en fråga om attityder inför det ”annorlunda” eller om individuella handlingar mellan aktörer, vilkas position och möjligheter att utsätta andra eller bli utsatta för diskriminering varken ifrågasätts eller problematiseras. En följd av detta är att maktpositioner och institutionella villkor bakom förekomsten av etnisk (och annan) diskriminering aldrig blir föremål för diskussion, inte heller vad gäller frågan om hur olikheter mellan individer uppstår, tolkas och görs till grund för diskriminerande handlingar.

Osman (2006), som har följt upp ett integrationsprojekt riktade till utlandsfödda läkare, menar att den koppling som görs mellan de andras kulturella olikhet och deras yrkeskompetens är en viktig komponent i skapandet av en rangordning mellan ”vi” och ”dem”. Han betonar att kontrollen och internaliseringen av en specifik uppförandekod är dold i talet om kompetens eller språkbrister hos ”den andre”. Föreställningen om ”den andre” som avvikare från normen tolkas av Osman som ett sätt att förflytta fokus från institutionella diskriminerande praktiker, diskriminering i allmänhet och ojämlika maktförhållanden till den individuella invandrans förmåga eller skyldighet att anpassa sig eller assimileras. Osmans undersökning visar hur introduktionsåtgärder, inriktade på att underlätta nyanländas möjligheter på arbetsmarknaden, i praktiken fungerar som en disciplineringsinstans. Assimilationskraven och nedvärderingen av individens tidigare erfarenheter blir därmed en del i konstruktionen av ett inkompetent invandrarsubjekt. Undersökningens resultat visar på intressanta kopplingar mellan klass och etnisk diskriminering. De utlandsfödda läkarna höga statusen och eftertraktade utbildningen tycks inte hindra att de utsätts för nedvärderande föreställningar om kulturell underlägsenhet.

Uppfattningen om kulturella olikheter är också vanligt förekommande bland arbetsförmedlare som möter ungdomar med invandrarbakgrund. Fredrik Hertzberg (2006) har studerat hur arbetsförmedlare beskriver de hinder och möjligheter som dessa ungdomar möter i arbetslivet, och hur dessa hinder relateras till företeelser som kultur, etnicitet, nationalitet och invandrarskap.

När förmedlarna diskuterar de problem som ungdomar i kategorin "invandrare" möter på arbetsmarknaden, pendlar de mellan förklaringar som tar fasta på individuella egenskaper, grupp- eller kategoritillhörighet, social position och arbetsgivares agerande, och framför allt på hur invandrarskap och en icke-svensk etnicitet formar unga människors agerande i arbetslivet. I detta sammanhang är uppfattningar om jämställdhet en viktig markör. Vare sig ungdomarna i fråga anses handla stick i stäv med det svenska arbetslivets informella sociala koder, eller anamma ett synsätt på manligt och kvinnligt som går på tvärs med det svenska arbetslivets, bedöms detta beteende vara ett uttryck för deras kultur. Denna kultur antas huvudsakligen vara etnisk. Inflytandet från andra kulturformande sociala arenor omtalas i betydligt mindre utsträckning.

Vad gäller frågan om informella kvalifikationer, anser de intervjuade arbetsförmedlarna att arbetsmarknadens efterfrågan på "social kompetens" är stor och ständigt stiger, och att denna kompetens är ett villkor för en persons ska vara "anställningsbar". Hertzberg hävdar att en betoning av kultur och tillhörighet gör att individen i första hand förstås som representant för en grupp eller ett kollektiv (som alltså är etniskt). I ett sammanhang där just problem och personliga motgångar ska diagnostiseras och åtgärdas, finns det därför en risk för att dessa personliga problem knyts till den etniska tillhörigheten och identiteten. En person som kategoriseras i enlighet med sin etniska identitet, eller med den generella kategorin "invandrare", riskerar att få förväntningar på kulturbundenhet knuten till sig. I den mån som denna etniska kultur är förknippad med – från tjänstemannasympunkt – problematiskt beteende, blir denna förväntade kulturbundenhet associerade med likaledes problematiska beteendemönster: individ knyts till grupp som knyts till problem.

Handlingar, strategier, åtgärder och teknologier som antas kunna lösa "de andras" problem, deras utanförskap, kompetensbrist, integrationssvårigheter och avsaknad av demokrati innebär, oavsett intentioner, en brist på erkännande av den andra som ett likvärdigt subjekt. Att tro sig kunna representera andra kan, enligt Monika Edgren (2006), ses som ett sätt att utöva symbolisk makt i den mån att det är möjligt att tillskriva andra en viss innebörd och mening. Detta är särskilt påtagligt när subjektrepresentationer förekommer i media. En strategi som syftar till att synliggöra de grupper som diskrimineringslagstiftningen pekar ut, innebär emellertid att diskrimineringsproblemen förläggs till individer, de vars fördomar ska

blottläggas, medan den strukturella diskrimineringen inte erkänns, menar Edgren. I själva verket bekräftas det tänkande, i termer av ”vi” och ”dem”, som är grundläggande för diskriminerande handlingar.

Gemenskap, uteslutning och det ”förgivettagna”

En analys av skillnadsskapande processer i arbetslivet visar att den etniska (eller rasmässiga) kodningen fyller en dubbel funktion: den skänker legitimitet åt både arbetsmarknadens hierarkier och maktrelationerna på arbetsplatsen (de los Reyes, 2006). Men denna kodning fungerar också som ett sätt att skapa osynlighet kring en norm och tystnad om de processer eller relationer som utmanar normens stabilitet. En aspekt som framträder i utredningens olika rapporter är att den strukturella diskrimineringen möjliggörs genom skapandet av en normerande gemenskap som genom en rad olika markeringar kodas i etniska eller rasmässiga termer.

Ester Barinagas (2006) analys av Kistaregionen visar hur gemenskap och utanförskap skapas i informationssamhällets kölvatten. Barinaga identifierar i första hand gränsdragningar som skiljer olika aktiviteter åt beroende på den grad av teknologisk expertis som behövs för att utföra dem. För det andra förlänas lägre status åt de aktiviteter som är mindre teknologiska till sin karaktär. För det tredje flätas en inre teknologisk gräns samman med en yttre, socialt internaliserad etnisk gräns. Personer med invandrarbakgrund hänvisas till lågstatusjobb, oavsett kompetens och oavsett om de skulle kunna utföra de arbeten som kräver mer teknologisk expertis. Slutligen anpassas den teknologiska utvecklingen till den privilegierade gruppens behov och önskemål. Den etniska kodningen skulle inte kunna vara möjlig utan tystnaden om den andras närvaro. Inte heller den gemenskap som byggs genom exkluderingen av den andra.

Ett annat exempel på hur en uteslutande gemenskap konstrueras i arbetslivssammanhang är Angela Nilssons (2006) studie om hur outtalad kunskap om kompetens institutionaliseras i organisationers rekryteringspraktiker. Den subtila kommunikation som uppstår mellan rekryterarna samt mellan rekryterarna och de sökande förmedlar formella kvalifikationer samtidigt som den utgör underlag för val av sökande. Det finns en institutionell ofta outtalad och omedveten kunskap som kommer till uttryck i sådana situationer. Det rör sig dels om att tolka formella kvalifikationer utifrån orga-

nisationens behov, dels om att skapa föreställningar om vilka människor som finns bakom de sökandes handlingar. Nilsson menar att kommunikationen vid genomgång av ansökningshandlingar i hög grad baseras på igenkännande. När sökande formulerar sin kompetens, i förhållande till det tekniska såväl som till det sociala systemet, på ett sätt som gör att rekryterare känner igen sig. Matchningen dem emellan är central för att kunna komma ifråga för anställning, vilket ställer krav på sökanden att uttrycka sig på ett sådant sätt att rekryterarna ser det som kompetens inom den outtalade kognitiva ram som finns i rekryteringsarbetet. Sökanden som av olika anledningar inte lyckas framkalla detta igenkännande är chanslösa oavsett formella kvalifikationer. Nilssons analys pekar också på en ytterst subjektiv bedömning av de sökande som är möjligt att göra på grund av den asymmetriska relationen mellan arbetssökande och rekryterare.

Författarna i denna bok ger exempel på arbetslivssammanhang där stigmatisering, segregering och rangordning ständigt äger rum. Det är också i dessa sammanhang som diskriminering blir möjlig och särbehandling ett sätt att reglera tillträdet till arbetslivet och relationerna på arbetsplatsen. Företagets profil och ledningens syn på medarbetarnas yrkeskompetens och sociala egenskaper är avgörande, men detta formuleras inte bara utifrån företagets behov av yrkeskunnig personal. Normativa föreställningar om de anställdas kompetens och lämplighet som individer har också en avgörande roll. Kunderna eller köparnas önskemål och krav uppges ofta ligga till grund för arbetsgivarnas val av personal. Som en följd riskerar individer som anses avvika från idealbilden att exkluderas eller förpassas till en underordnad position. Om lämplighetskraven avgörs utifrån graden av igenkännande mellan rekryterare och arbetssökanden kommer förmodligen en viss typ av sökanden att favoriseras. Att göra skillnad är inte bara en fråga om att exkludera utan också om att underordna.

Rasism på arbetsplatsen

Samhällets maktstrukturer påverkar inte bara de anställdas självbild inom organisationen utan även arbetsgivare, arbetsledare och kunders krav och förväntningar. Även om det finns stora variationer i hur dessa hierarkier manifesteras på arbetsplatsnivå är deras närvaro påtaglig i det sätt som arbetet organiseras. Relationer på arbetsplat-

sen och inom arbetsorganisationen bör emellertid inte betraktas som en direkt återspeglning av maktstrukturerna i samhället utan snarare som en arena där föreställningar om de anställdas kulturella och könsmässiga särart spelas ut. Normativa föreställningar om vad som är organisationens profil har en avgörande roll för individens möjligheter att påverka sina egna anställningsvillkor och organisationen i stort. En underordnad position i arbetslivet (och i samhället) är därför även kopplad till bristande möjligheter att påverka de spelregler som gäller i den miljö man befinner sig i.

En expanderande tjänstesektor brukar framställas som såväl en lösning på sysselsättningskrisen som en fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män. Möjligheter att köpa tjänster, inte minst städning, barnpassning och annat typ av hushållsarbete har för många blivit ett sätt att upprätthålla en livsstil som är baserad på ett högt arbetstempo och en hög konsumtionsnivå. Socialantropologen Anna Gavanoas (2006) har studerat arbetsvillkoren både för dem som säljer hushållstjänster och för dem som köper dem. I hennes undersökning återfinns diametralt skilda arbetsvillkor och individer som möts i en relation präglad av ojämlikhet, osynlighet och outtalade regler. Produktionen av hushållstjänster bör enligt Gavanoas relateras till förändringar i EU:s migrationspolitik, som skapar ett ständigt flöde av irreguljära immigranter och rationaliseringar inom välfärdstaten. Sverige utgör i dag en del av en global arbetsdelning av omsorgsarbete, så kallade globala omsorgskedjor, där billig arbetskraft från fattigare länder i större utsträckning efterfrågas av medel- och högavlönade europeiska hushåll som försöker kombinera familj och arbete.

Gavanoas noterar att tjänsteköpare ofta hänvisar till jämställdhet som ett argument för att köpa hushållstjänster. Kvinnors vilja att göra karriär på samma villkor som män anges som argument. Ett annat motiv är viljan att få "kvalitetstid med barn och familj". Men även argument som framhåller fördelar med att skapa arbetstillfällen för immigranter har framförts av en rad aktörer i den offentliga debatten. Marknaden för hushållstjänster speglar hierarkier och maktförhållanden mellan olika sociala grupper, och Gavanoas undersökning visar att nationalitet, ras och etnicitet utgör en viktig del av den "vara" som köps. Ofta saknar migrerande kvinnor som jobbar med hushållstjänster medborgerliga och arbetsmarknadsmässiga rättigheter, och riskerar att bli exploaterade – inte minst på grund av att deras arbetsplatser (dvs. privatpersoners hem) förhindrar insyn från omvärlden.

Instabila arbetsvillkor, den permanenta tillfälligheten, deltidarbete och oreglerade arbetsförhållanden förekommer inte bara i oreglerade marknader för hushållsarbete utan även inom andra sektorer (se t.ex. Integrationsverket, 2004; Nelander & Goding, 2005). Paula Mulinari (2006) studie om handelsanställda visar att arbetsgivare fördelar arbetsuppgifter utifrån kriterier som har mer att göra med de anställdas könsmissiga och etniska tillhörighet än med deras kompetens. I den mån som vissa individuella egenskaper knyts till vissa arbetsuppgifter görs både kön, ålder och hudfärg till en del av den "kompetens" som arbetsgivare efterfrågar för vissa arbetsuppgifter och avfärdar för andra. Detta kan jämföras med Gavanas resultat som visar att kön, ras och etnicitet utgör en del av den tjänst som köps, en del som förknippas med föreställningar om exotism, undergivenhet, erotism, m.m. Inom tjänstemarknaden, vare sig det handlar om hushållstjänster eller hotell och restaurang, är arbetskraftens kön, hudfärg och nationalitet en del i det utbyte som sker. Det finns även indikationer på att efterfrågan på arbetskraft och hur mycket arbetsgivaren är bered att betala påverkas av möjligheten att anställa irreguljära immigranter (Mulinari, 2006; se även Khosravi, 2006 och Slavnic 2002).

Den expanderande tjänstesektorn betraktas av många som en möjlighet att ta tillvara den invandrade arbetskraft som i dag saknar arbete och sysselsättning. Redan i dag finns det en överrepresentation av utlandsfödda personer inom de lägst avlönade tjänstesektorerna. Det finns många indikationer om att oreglerat arbete är vanligt förekommande inom dessa sektorer. Men parallellt med den utsatthet som uppstår med oreglerade arbetsvillkor visar underlagen till denna utredning hur rasistiska och sexistiska föreställningar ständigt skapar skillnad mellan olika arbetsuppgifter, olika anställningsvillkor, olika rekryteringskanaler, olika rum för olika sorters anställda och även olika lön för samma arbete. Det lågavlönade tjänstearbetets organisering vilar på att dessa skillnader existerar och permanentas.

Utanförskap eller rasifierad underordning?

Utredningens resultat visar att diskriminering förekommer inom alla sektorer i arbetslivet. Därmed ifrågasätts den etablerade uppfattningen om att diskriminering handlar om enstaka handlingar eller endast drabbar de som söker arbete. Dessa resultat går också

mot föreställningen om att rasism och diskriminering är kopplade till illvilliga människors maktutövning. De visar i stället att det är genom vardagliga handlingar, utförda av vanliga människor, som diskriminering, exkludering och underordning skapas och vidmakthålls. Internaliserade uppfattningar om den andra som annorlunda och bärare av essentiella egenskaper är en viktig beståndsdel i hur arbetet organiseras, och markerar därmed både individernas position i arbetslivet och hans eller hennes möjligheter på arbetsmarknaden. Ojämlika anställningsvillkor, fördomar och rasism på arbetsplatsen, utestängning från arbetslivet, inlåsning i lågkvalificerade och dåligt betalda arbeten, föreställningar om bristande kompetens, osynliggörande, stigmatisering och nedvärdering är alla komponenter i en etnisk (rang)ordning som möjliggör diskriminering, underordning och exkludering.

Diskriminering är således inget undantag i arbetslivssammanhang utan en grundläggande princip för hur arbetet ska organiseras, fördelas och belönas. I en situation där krav på anpassning, flexibilitet och lojalitet styr rekrytering och karriärvägar är de anställdas etniska och könsmissiga egenskaper viktiga utsorteringskriterier. Hudfärg, efternamn och klädval är avgörande i rekryteringssituationer, men de är även viktiga när det gäller vilka arbetsuppgifter man blir tilldelad och var på arbetsplatserna man förväntas vara.

Diskrimineringen förekommer inte bara på arbetsmarknaden. Därför är en politik som utgår från ett utanförskapsperspektiv och endast fokuserar på arbetslöshet och avsaknad av sysselsättning problematiskt. Ett sådant perspektiv ignorerar hur diskrimineringen på arbetsmarknaden är kopplad till instabilitet, utsatthet och underordning för dem som redan har en anställning. Än mer problematiskt är det emellertid att en sådan politik är oförmögen att skifta fokus från dem som diskrimineras till de aktörer, institutioner, föreställningar och regelverk som skapar diskriminering.

Underlagen till denna utredning belyser en diskriminering som går bortom den juridiska definitionen och lagstiftningens räckvidd. Det visar på nödvändigheten av en vidare förståelse av diskrimineringens uttryckssätt, men även av åtgärder på institutionell nivå som motverkar förekomsten av rasism och diskriminering. Kunskapsläget när det gäller diskrimineringsfrågor är fortfarande fragmentariskt. Effektiva åtgärder förutsätter därför även särskilda forskningsinsatser. Det behövs fördjupade kunskaper om hur arbetsorganisatoriska förändringar påverkar förekomsten av diskriminering och vidare om hur drabbade individer reagerar och

handlar utifrån erfarenheter av diskriminering. Diskriminering i arbetslivet är kopplad till ett generellt maktproblem och den riskerar att låsa fast svenskt arbetsliv i en etniskt grundad ojämlikhet vid sidan av klass- och könsmässiga skiljelinjer. Enstaka initiativ och interventioner mot "utanförskap" kommer därför knappast att ha någon effekt på den strukturella diskrimineringen.

Referenser

- Arai, Mahmood & Wilhelmsson, Roger (2004) "Unemployment-Risk Differentials Between Immigrant and Native Workers in Sweden" i: *Industrial Relations* Vol 43. Oxford.
- Barinaga, Ester (2006) "Om problemet att definiera en högteknologisk region, och om hur 'den andre' konstrueras i denna process" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Behtoui, Alireza (2006) "Nätverksrekrytering, infödda och invandrare" i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Blomquist, Håkan (2006) *Nation, ras och civilisation i svensk arbetarrörelse före nazism*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- de los Reyes, Paulina (2001) *Mångfald och differentiering. Olikhet, diskurs och normbildning i svensk forskning och samhällsdebatt*. ALI/SAL TSA. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- de los Reyes, Paulina (2005) "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.) *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2995:41. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes
- de los Reyes, Paulina (2006) "Arbetslivets (o)synliga murar. Diskriminering i arbetslivet" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.

- Edgren, Monika (2006) "Antidiskrimineringens dilemma. Representationer i Kommunalarbetaren 2003–2004" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Gavanas, Anna (2006) "De onämnbare. Jämlikhet, 'svenskhet' och privata hushållstjänster i pigdebattens Sverige" i: De los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Hertzberg, Fredrik (2006) "Kultur och kompetens. Bilden av 'den Andra' i arbetsmarknadspolitisk gräsrotsbyråkrati" i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Integrationsverket (2004) *Statistikerapport 2004 – statistisk uppföljning av Rapport Integration 2003*. Norrköping.
- Integrationsverket (2006) *Rapport integration 2005*. Norrköping.
- Khosravi, Shahram (2006) "Territorialiserad mänsklighet. Irreguljära immigranter och det nakna livet" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Knocke, Wuokko (2006) "Ett historiskt och nutida perspektiv" i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Knocke, Wuokko (1986) *Invandrarkvinnor i lönearbete och fack. En studie om kvinnor från fyra länder inom Kommunal och Fabriksarbetareförbundets avtalsområde*. Stockholm: Arbet-slivcentrum.
- Leiniö, Tarja-Liisa (1988) "Sex and ethnic segregation in the 1980 Swedish labour market", *Economic and industrial democracy*, 9(1): 99–120.
- Lundstedt, Anna (2005) *Vit governmentalitet. Invandrarkvinnor och textilhantverk – en diskursanalys*. Arbetsliv i omvandling 2005:14. Stockholm.

- Martinsson, Lena (2006) "Strategisamhälle. Om värdegrund och diskriminerande frigörelse" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Mulinari, Paula (2006) "Den andra arbetskraften. Exotisering och rasism på arbetsplatsen" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Mulinari, Diana & Neergaard, Anders (2004) *Den nya svenska arbetarklassen. Facket och de rasifierade arbetarna*, Umeå: Borea.
- Neergaard (2006) "På tröskeln till lönearbete. Centrala begrepp och antologins innehåll" i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Nekby, Lena (2006) "Att mäta diskriminering" i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Nelander, Sven & Goding, Ingela (2005) *Anställningsformer och anställningstider 2005*. Stockholm: LO.
- Nilsson, Angela (2006) "Urval på institutionella grunder" i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Olsson, Lars (1995) *På tröskeln till folkhemmet. Baltiska flyktingar och polska koncentrationslägerfångar som reservarbetskraft i skånskt jordbruk kring slutet av andra världskriget*. Lund: Morgonrodnad.
- Osman, Ali (2006) "Integrationspraktik som arena för konstruktion och normalisering av det (in)kompetenta invandrarsubjektet" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt,

- integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Rashid, Saman (2006) ”Intern migration bland invandrade familjer. Ett sätt att hitta rätt på arbetsmarknaden?” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Räthzel, Nora (2006) ”Föreställ dig att du är en invandrare och ingen bryr sig ” i: Neergaard, Anders (red.) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU 2006:60. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Schierup, Carl-Ulrik (2006) ”Den sociala exkluderingen i Sverige. Migration, arbetsmarknad och välfärdstat i förändring” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Schierup, Carl-Ulrik; Hansen, Peo & Castles, Stephen (2006) *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Slavnic, Zoran (2002) ”Informell ekonomi och välfärdssamhället” i: Rosing, Annika; Sundin, Elisabeth & Råberg, Christian (red.) *Marginalisering eller integration. Invandrades företagande i svensk retorik och praktik. En forskningsrapport*. Stockholm: NUTEK.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Thompson, Heléne (2002) ”Feministiskt integrationsarbete – eller vem ska definiera vems behov?” i: de los Reyes, Paulina; Molina, Irene & Mulinari, Diana. *Maktens (o)lika förklädningar. Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Walette, Mårten (2004) *Temporary jobs in Sweden incidence, exit, and on-the-job training*. Lund: Lund Univ. Dept. of Economics.

Ålund, Aleksandra & Schierup, Carl-Ulrik (1991) *Paradoxes of Multiculturalism. Essays on Swedish Society*. Aldershot: Avebury.

Ålund, Aleksandra (1985) *Skyddsmurar. Etnicitet och klass i invandrarsammanhang*. Stockholm: Liber.

3.6 Velfärd, (o)jämlighet och den strukturella diskrimineringen

Historiskt sett har den svenska välfärdsmodellen varit ett viktigt instrument för att uppnå både hög ekonomisk tillväxt och social och ekonomisk jämlikhet. Genom en unik kombination av generella rättigheter och behovsprövat stöd har välfärdspolitiken varit en förutsättning för individernas möjligheter att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor och utgjort ett skyddsnet i krissituationer. Att välfärd definieras som en generell rättighet har varit viktigt för den sociala sammanhållningen men också för att undvika stigmatiseringen av grupper och individer i behov av samhällets skydd och stöd. Det underlag som har tagits fram inom ramen för denna utredning visar emellertid att bakom välfärdsmodellens universalism finns en selektiv tillämpning av välfärdspolitiken som resulterar i särbehandling och diskriminering av personer med invandrarbakgrund. Utredningens rapporter ger exempel på välfärdssystemets oförmåga att hantera strukturell ojämlighet på etnisk basis samtidigt som de visar välfärdsinstitutioners makt att skapa skillnad genom kategorisering, särbehandling och normativa uppfattningar om vad som är "svenskt". En genomgripande slutsats är att denna diskriminering förekommer på alla nivåer och att den inte bara påverkar människors materiella villkor utan även deras rätt att erkännas som en del i det svenska samhället och deras möjligheter att utöva ett fullvärdigt medborgarskap.

Kommittén Velfärdsbokslut (SOU 2001:79) påvisade en rad viktiga tendenser när det gäller skillnader i välfärdsnivåer mellan olika grupper, utvecklingen över tid och förändringar som kan härledas från politiska beslut och införandet av nya regelsystem. Utvecklingen under 1990-talet medförde ökade skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Utredningen identifierar tre grupper som drabbades särskilt hårt av försämringarna inom välfärdsområdet, nämligen ensamstående mödrar, utlandsfödda och ungdomar. Den bristande välfärden tog sig uttryck i bland annat hälsoproblem och försörjningssvårigheter bland individer och grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Utredningen tar fasta på den starka kopplingen mellan arbetsmarknadssituation och välfärd, och även på förändrade omvärldsförhållanden som kan påverka välfärdspolitikens utformning. Ur ett diskrimineringsperspektiv är det emellertid viktigt att ställa frågan om hur ojämligheten inom välfärdsinstitutioner skapas och på vilket sätt den kodas och förstås

inom ramen för en etnisk rangordning. Detta innebär dels att man bör granska de ideologiska ställningstaganden som ligger bakom organiseringen av välfärden, dels att man synliggör och problematiserar effekterna av en selektiv och diskriminerande praktik inom välfärdens institutioner.

Välfärd och ojämlikhet

Ojämlikheter i den generella välfärden är ingen historiskt nyhet även om utvecklingen under 1990-talet innebar ett dramatiskt trendbrott. Utifrån ett könsteoretiskt perspektiv har forskningen problematiserat välfärdspolitikens begränsningar när det gäller att motverka effekterna av samhällets könsordning. Även om välfärdstaten har inneburit viktiga förbättringar i kvinnors levnadsvillkor är skillnader i kvinnors och mäns inkomster, samt den ojämlika fördelningen mellan lönearbete, hemarbete och omsorgsarbete, tecken på att välfärdspolitikerna inte har lyckats motverka ojämlikheter mellan kvinnor och män (SOU 1998:6, Gonäs, Plantenga & Rubery, 1999; se även SOU 2005:66). Kritiken handlar inte bara om välfärdens oförmåga att jämna ut strukturell ojämlikhet. Forskare har även påpekat att välfärdspolitiska (sär)lösningar har bidragit till att permanenta vissa gruppers position som avvikande, underlägsna och underordnade (Andersson, 2003; Kamali, 1997; Salonen, 1994). Ytterligare ett problem är att dessa särlösningar historiskt sett har styrts mer av situationen på arbetsmarknaden än av de specifika behoven hos en viss grupp (Junestav, 2004). Lindquist (2000) visar t.ex. hur välfärdsinsatser för personer med funktionshinder varierar beroende på arbetsmarknadsläget.

Synen på förhållanden mellan arbete och välfärd har blivit föremål för en ideologisk omvandling där nationella välfärdstater har fått tydliga drag av postnationella *workfare*-regimer med syfte att upprätthålla ekonomins konkurrenskraft. I Sveriges fall blir denna utveckling än tydligare när det gäller kopplingen mellan socialpolitiken och den så kallade arbetslinjen. Enligt Schierup (2006) har social politikens uppgift att skydda individen och samhället från marknadskraften ersätts med åtgärder som syftar till att anpassa individernas beteende till (arbets)marknadens krav. Denna utveckling accentueras och fördjupas i ett sammanhang av social exkludering med etniska förtecken där fattigdomens etnifiering bidrar till dess politiska osynlighet (se även Schierup m.fl., 2006).

Man kan således konstatera att den svenska välfärdsstaten inte är en universalistisk institution som behandlar alla lika. Kopplingen mellan arbetsmarknadspolitik och socialpolitik uppvisar en utveckling över tid där den sociala inkluderingen och den fulla sysselsättningen gradvis har kommit att underordnas tillväxtmålen (Lindberg, 1999; Andersson, 2003). Lönearbetet har, genom sin normativa roll för det sociala trygghetssystemets utformning, vidmakthållit och i vissa fall fördjupat följderna av den etniskt uppdelade och köns-segregerade arbetsmarknaden. Det har även slagit hårt mot dem som har instabila anställningar, tillfälliga jobb eller som utestängs från arbetslivet (SOU 2006:37).

Skapandet av den andra

Kritiken av välfärdspolitikens oförmåga att hantera social ojämlikhet förbiser emellertid inte sällan välfärdens makt att skapa skillnad och kanske ännu mer dess förmåga att skapa sanningar om individers och grupper tillhörigheter, identiteter och rättigheter. Välfärdens särskiljande praktiker och (åter)skapande av etniska skiljelinjer är inte bara centrala komponenter i samhällets organisering utan också det som möjliggör förekomsten av diskriminering. Föreställningen om att människor *är* olika och kan sorteras enligt redan fastställda egenskaper är en grundläggande förutsättning för diskrimineringen. Olikheten är dock inte given utan skapas i relation och i kontrast till något annat; till *andra* som är det *vi* inte är. Genom att ständigt markera de skiljelinjer som placerar de andra bortom *vi*-ets gemenskaper är det möjligt att vidmakthålla ett system som präglas av privilegier för vissa, baserat på en föreställd universalistisk modell.

Begreppet strukturell diskriminering namnger diskrimineringsformer som har sin grund i samhällets institutionaliserade regelverk och normsystem. Den strukturella diskrimineringen uppstår antingen som resultat av slentrianmässiga handlingar, baserade på förutfattade uppfattningar om etnisk eller kulturell olikhet, eller så utgör den utfallet av att regler som är grundade på normativa modeller tillämpas på individer eller grupper vars behov och förutsättningar skiljer sig åt. I det förra fallet kan vi säga att den strukturella diskrimineringen bidrar till att vidmakthålla kategoriseringar på etnisk basis. I det senare kan vi säga att den skapar ojämlikhet genom att tillämpa likadana regler på grupper som saknar likvärdiga

förutsättningar. Underlaget till denna utredning visar att båda dessa former är vanligt förekommande inom välfärdsområdet.

Utredningens rapporter visar också att den strukturella diskrimineringen tar sig olika uttryck beroende på individens sociala position, t.ex. när det gäller klass, kön, sexualitet och funktionsförmåga. Ur ett individperspektiv är det möjligt att konstatera att diskrimineringen hanteras på skilda sätt utifrån de resurser som enskilda individer kan mobilisera i kraft av sin samhällsposition. En slutsats som delas av de flesta författare som skriver om välfärd är att diskrimineringen måste analyseras intersektionellt. En diskussion om makt och diskriminering som inte tar hänsyn till hur kön, klass, etnicitet och sexualitet skapar och förutsätter varandra riskerar att förenkla den komplexitet som finns bakom individens erfarenheter av diskriminering. I princip kan man säga att erfarenheterna av diskriminering är gemensamma för alla dem vars namn, utseende, kläddval eller uttal associeras med det icke-svenska. Men diskrimineringen upplevs och hanteras från en rad andra sociala positioner. Detta gäller inte minst kön men också klass och sexualitet.

Ett intersektionellt perspektiv visar hur olika relationer av förtryck samverkar på olika nivåer och lyfter fram de strukturella, institutionella och individuella faktorer som försvårar utsattheten för diskriminering. I detta sammanhang är frågan om tolkningsföreträde och objektivisering av diskrimineringens offer viktig. En röd tråd i utredningens arbete har varit att lyfta fram de diskriminerades erfarenheter, tolkningar och kunskaper, delvis för att kunna belysa den strukturella diskrimineringen men också för att vända på en objektifierande ordning som berövar den diskriminerade möjlighet att beskriva sin egen situation.

Välfärd och diskriminering

Hur ser diskrimineringen ut inom välfärdsområdet? På ett övergripande plan opererar diskrimineringen inom välfärdsområdet på två skilda sätt. I det ena fallet är välfärdsystemets blindhet för strukturell ojämlikhet avgörande. Ett exempel på detta är utformningen av det sociala trygghetssystemet som analyseras med utgångspunkt i föräldraförsäkringen (Duvander & Eklund, 2006). Beträffande användandet av föräldraförsäkringen finns det betydande skillnader mellan utlandsfödda föräldrar och föräldrar som är födda i Sverige.

Även om man konstanthåller faktorer som utbildningsnivå, inkomstnivå, den andra förälderns inkomst och utbildning, ålder samt vistelsetid, kvarstår skillnader baserade på födelseland. Men skillnaderna gäller även den ekonomiska ersättningen. Bland föräldrar födda i Afrika eller Asien har ungefär en tredjedel fått ersättning på grundnivå under de fyra första åren. Bland föräldrar som är födda i Sverige är andelen endast en procent.

Föräldrapenningen är nära knuten till förvärvsarbete. Att få ersättning på grundnivå innebär att föräldrarna innan barnets födelse inte har förvärvsarbetat tillräckligt för att föräldrapenningen ska baseras på den tidigare inkomsten. Försäkringens utformning utgår från en norm som premierar lönearbete på heltid och som förutsätter föräldrar som redan är etablerade på arbetsmarknaden och har likvärdiga möjligheter att utnyttja systemet. Modellens diskriminerande effekter uppstår när denna modell tillämpas på föräldrar som saknar dessa förutsättningar. Det empiriska materialet visar även att de utlandsfödda föräldrar som har förvärvsarbetat tidigare har en sämre ekonomisk situation under föräldraledigheten, på grund av sitt lägre löneläge jämfört med föräldrar som är födda i Sverige. Skillnader i ersättningsnivå kan relateras till föräldrarnas situation på arbetsmarknaden och visar hur instabiliteten på arbetsmarknaden leder till försvagade möjligheter att nyttja trygghetssystemet.

Den diskriminering som via arbetsmarknaden överförs till det sociala trygghetssystemet har effekter inte bara för individen utan för hela familjen. Detta blir än mer tydligare när det gäller föräldraförsäkringen som påverkar barns situation i ett mycket tidigt skede. Ekonomisk knapphet innebär att leva utan marginaler och därmed också utan trygghet redan i spädbarnstadiet. Risken är stor att barn med två utlandsfödda föräldrar drabbas av ekonomisk utsatthet under en längre period. När ekonomisk utsatthet drabbar barn med utländsk bakgrund under uppväxten blir konsekvenserna av den strukturella diskrimineringen än tydligare; den diskriminering som förekommer inom ett område påverkar villkoren inom andra livssfärer, vilket kan ses som ett exempel på diskrimineringens systemiska karaktär, s.k. överföringseffekter.

Diskrimineringen inom välfärdsområdet är inte bara resultat av dess blindhet för social ojämlikhet eller av dess normativa utformning. Den är också ett resultat av en särpolitik som utgår från kulturrasistiska antaganden om vissa gruppers inneboende egenskaper och potentiella farlighet. Hanteringen av HIV/STI-frågor är

ett exempel på hur statliga myndigheters policyformulering sanktionerar en särskiljande praktik. Denna praktik skapar kategorier och identiteter som definieras som potentiellt farliga och därmed legitima föremål för kontroll och tvång (Bredström, 2006). Kategoritänkandet och definitionen av avvikande identiteter eller riskidentiteter har även andra konsekvenser, nämligen skapandet av normalitet kring vissa grupper, värderingar och beteenden. När asylsökande och invandrade tillskrivs en riskidentitet aktiveras därför andra associationer som bekräftar denna uppdelning mellan ett nationellt "vi" och de hotfulla "andra". På en strukturell nivå är policyformuleringen således avgörande, eftersom den anger vad eller vilka som utgör ett socialt problem. Därmed anges även riktlinjerna för hur ett sådant problem kan åtgärdas.

O(jäm)lika välfärdslösningar för olika sorters brukare

Den diskriminerande ordningen skulle inte kunna existera utan diskursers makt att definiera problem eller skapa betydelsesammanhang i specifika institutionella miljöer. Diskursernas makt att skapa mening återspeglas även i en särskiljande praktik som legitimerar o(jäm)lika välfärdslösningar för olika sorters brukare. Ett exempel på detta finns i den marknadsretorik och det normativa tänkande som har följt efter decentraliseringen och marknadsanpassningen av den offentliga äldreomsorgen. Helene Brodin (2006) menar att såväl marknadsretoriken som konsumentprofileringen av äldreomsorgen står för ett normativt tänkande som både skapar och vidmakthåller strukturell diskriminering. Konsumentprofileringen utgår från en heteronormativ diskurs som sätter svenskhet, medelklass och manlighet i centrum. En följd av modellens implementering är att existerande ojämlikheter bland äldre bevaras och fördjupas. Det är framför allt invandrade äldre och äldre kvinnor från arbetarklassen som drabbas av äldreomsorgens marknadsanpassning.

Den offentliga äldreomsorgen är ytterligare ett exempel på ojämlikhetsskapande effekter av ett diskriminerande arbetsliv. Att äldre kvinnor har sämre möjligheter än män att leva upp till förställningen om den äldre som resursstark konsument illustrerar detta. Men diskrimineringen är inte bara ett resultat av dessa strukturella förhållanden. Den är även en konsekvens av en institutionaliserad praxis där bedömningen av omsorgsbehov utgår från

beköna(n)de och rasifiera(n)de föreställningar om invandrades "omsorgskultur". Dessa föreställningar påverkar inte bara de äldres tillgång till omsorg utan även deras anhöriga. Det finns t.ex. kommuner som har beslutat att endast de anhöriga som förlorar sin arbetsinkomst har rätt att få ekonomisk ersättning för vård och omsorg om äldre släktingar. I praktiken innebär detta att anhöriga som är arbetslösa eller som saknar inkomster förlorar möjligheten att få ersättning för sitt arbete (Brodin, 2006).

De slutsatser som Brodin drar från kommuners agerande kan relateras till kulturgeografen Susanne Johanssons (2000) avhandling om lokala välfärdsmodeller som visar hur stereotypa föreställningar om invandrade äldres särskilda behov och önskemål påverkar politiska beslutfattare på kommunnivå. Johanssons visar att prioriteringar som görs både när det gäller barnomsorgen och äldre vården styrs av en föreställning om invandrare, särskilt invandrade kvinnor, som hemarbetande och bärare av en särskild omsorgskultur. Utifrån detta drar Johansson slutsatsen att beslutsfattare kopplar denna omsorgskultur till en specifik "behovsstruktur", som leder till att den lokala välfärden anpassas efter föreställningar om invandrades behov och traditioner.

Om normativa uppfattningar om de äldre medför institutionell diskriminering inom äldreomsorgen har standardberättelser om de "hemlösa" liknande effekter när det gäller bostadslösheten. Det välkända faktum att arbete kvalificerar till de generella välfärdssystemen gäller även för boendet. Nordfeldt och Olsson (2006) visar att det finns ett direkt samband mellan en förankring på arbetsmarknaden och en förankring på bostadsmarknaden. På motsvarande sätt utgör en svag arbetsmarknadsanknytning, svag socioekonomisk ställning och svag förankring på bostadsmarknaden vad författarna beskriver som *cirklar av förstärkande utanförskap*.

När det gäller bostadslösheten sker diskrimineringen genom en komplex interaktion på flera nivåer. Ojämligheten, som kan relateras till såväl bostadsmarknadens funktionssätt som individernas position inom könsmissiga, etniska och klassmissiga strukturer, förstärks av de kommunala bostadsbolagens diskriminerande praktiker. Men även det diskursiva skillnadsskapandet har påtagliga konsekvenser. Standardberättelser om "bostadslösa" och "hemlösa" bidrar till att permanenta en situation som kunde vara tillfällig.

Enligt Nordfeldt och Olsson (2006) bör bostadsfrågan ses i en vidare strukturell kontext av sociala processer på en övergripande nivå, där internationella migrationer, etnisk boendesegregation och

förekomsten av en etnisk rangordning ses som centrala. Men även ett intersektionellt perspektiv som problematiserar den simultana effekten av klass, invandrarskap och kön är av betydelse för analysen av hemlösa familjers ekonomiska utsatthet. På ett institutionellt plan är frånvaron av politiska styrmedel och allmänt formulerade ägardirektiv ett problem. Detta gäller inte minst frågan om hur de kommunala bostadsbolagen ska uppfylla sitt sociala ansvar. I dag ställs höga men otydliga krav från hyresvärdarnas sida. Otydligheten ger stort utrymme för godtyckliga (och diskriminerande) utsorteringar av sökande. Det material som Nordfeldt och Olsson (2006) har analyserat tyder på en systematik som inte kan förklaras av slumpen.

De diskriminerande effekterna av välfärdsinstitutioners praktiker kommer även till uttryck i mötet mellan familjerättsekreterare och brukare. Maria Erikssons (2006) visar hur rasifierande praktiker bland familjerättsekreterare gör "svenskhet" till norm och "vithet" en privilegierad position i en rasistisk kontext. Två interrelaterade praktiker är särskilt relevanta i detta sammanhang: patologisering och osynliggörande. Föräldrar med invandrarbakgrund bemöts utifrån en tolkningsram som förutsätter att "svenska" män eller fäder generellt är annorlunda än "invandrare" och framför allt inte (lika) patriarkala. "Svenskhet" anses överensstämma med officiellt påbjudna normer om jämställdhet och respekt för barns rättigheter. Därmed blir relationerna mellan kön, ålder, makt och våld i den svenska kulturen icke-frågor. Skapandet av en rasifierad Andre och normaliseringen av "svensk" fadersmakt kan på så sätt ses som delar av samma sociala process.

Osynliggörandet innebär att ignorera etniskt grundad ojämlikhet men också att avproblematisera kårens "vithet". Behovet av att skaffa sig "kulturkompetens" tolkas som ett behov av ökad kunskap om "den andra" men aldrig som ett behov av utredare och samtalsledare med utländsk bakgrund. Inte heller kopplas etnicitet eller ras till maktrelationer mellan professionella och brukare eller till brukares utsatthet i krissituationer. Eriksson menar att patologisering och osynliggörande återskapar svenskhetens strukturella dominans i välfärdstatens institutionella praktiker. Denna strukturella dominans kan kopplas intersektionellt till framväxten av en hegemonisk maskulinitet. När jämställdhet och barnvänlighet görs till etniska markörer minskar positioneringen som "svensk" far/man risken för att bli kritiskt granskad, trots att forskningen pekar på att "svenska" fäder/män utövar våld.

Hur ser diskriminering ut i Sverige jämfört med andra länder? I en jämförelse mellan det svenska välfärdssystemet och det brittiska lyfter Keith Pringle (2006) fram en viktig fråga beträffande arbetet mot rasism och etnisk diskriminering; vikten av att utbilda socialarbetare i hur de kan motverka etnisk diskriminering och rasism genom sitt yrkesutövande. Med få undantag tycks det inte finnas någon svensk motsvarighet till den träning som bedrivs i Storbritannien. En antidiskrimineringsträning som tar itu med flera diskrimineringsgrunder som etnicitet, ålder, sexualitet, klasstillhörighet och funktionshinder borde ges högsta prioritet. En sådan inriktning är däremot ett centralt inslag i välfärdsutbildningen i Storbritannien. Ett ökat inslag av kunskap om antirasistiskt och antidiskriminerande arbete kan öka socialarbetarnas medvetenhet om dessa problem, samtidigt som det ökar deras kompetensnivå i mötet med brukarna.

Föreställningen om människors inneboende olikhet är grundläggande för all diskriminering. Det är dock viktigt att påpeka att relationen mellan de strukturer, institutioner och individer som skapar olikhet inte är determinerad på förhand. I intersektioner mellan dessa nivåer finns det utrymme för skilda institutionella praktiker och spelrum för individuellt agerande. Detta kan relateras till de resurser och handlingsmöjligheter som uppstår i intersektionen mellan kön, klass och etnicitet. Kön, klass, ålder och sexualitet transformerar etnicitet, vilket innebär att individernas resurser att hantera eller utsättas för diskriminering varierar från individ till individ, men också i olika sammanhang.

Förekomsten av diskriminering på institutionell nivå synliggör hur normativa uppfattningar om brukarnas rättigheter skapas intersektionellt samtidigt som den aktualiserar dess kontextuella bundenhet. Avsaknaden av tydliga riktlinjer och ett institutionellt regelverk ger utrymme för individuella handlingar som förstärker den strukturella ojämlikheten. Ett likvärdigt bemötande inom välfärdsektorn hindras ofta av att olika rättigheter kopplas till etniska, könsmissiga och klassmissiga identiteter och nationsbaserade tillhörigheter. I praktiken innebär detta en institutionaliserad särbehandling av vissa individer och grupper av individer.

Undantagstillståndet och medborgarskapets gränser

Diskrimineringen innebär att undantas från den lagstadgade rätten samtidigt som man kan drabbas av den makt som legitimeras genom lagen. Uttrycket ”undantag” beskriver en situation där individen blir undantagen sina medborgerliga rättigheter. Men, som filosofen Giorgio Agamben (2005) har påpekat, att befinna sig utanför lagen innebär inte en möjlighet eller rätt att undgå lagen utan snarare att vara rättslös. Undantaget möjliggör en polisiär praktik där ingen hänsyn behöver tas till individens rättigheter, menar Urban Eriksson (2006).¹⁰ Vetskapen om att vara undantagna lagen förpassar människor som utsätts av diskriminering till ett rum av osäkerhet, obestämbarhet och hopplöshet. Belägringen är sättet att normalisera ett undantagstillstånd, menar Ericsson, och den möjliggörs av praktiker som t.ex. ett (oftast kränkande) tilltal som markerar individens position som icke-vit, icke-svensk och därmed utanför lagen. Andra sådana praktiker är bruk av våld samt övervakning av platser eller genom omotiverade kroppsvisitationer, uppmaning till tystnad, misstänkliggörande, berövande av hopp, misstroende och hot. Det är i detta undantagstillstånd som är möjligt att hitta en förklaring till polisiära (och andra) praktiker där ingen hänsyn tas till individens rättigheter.

Under utredningens hearings i Stockholm, Göteborg och Malmö kopplades polisens övervakning och kontroll till sökandet efter gömda flyktingar (SOU 2005:69). Svenska medborgare behöver inte ha sina identitetshandlingar med sig på offentliga platser, men detta tycks inte gälla medborgare som utseendemässigt skiljer sig från en svensk stereotyp. Nationens gränskontroll förvandlas på så sätt till en intern kontrollverksamhet som inte bara riktas mot irreguljära immigranter, med Shahram Khosravis (2006) begrepp, utan mot alla som kan misstänkas sakna rätt att uppehålla sig i Sverige (SOU 2004:110). Genom dessa kontroller påminns även andra om att ens utseende kan göra att ens medborgarskap ifrågasätts eller villkoras av just dem som har till uppgift att garantera medborgarnas trygghet. Kontrollerna markerar att de irreguljära immigranternas närvaro uppfattas som en överträdelse, och i viss mån ett hot, i det nationella rummet. Men när övervakningen omfattar alla som har ett visst utseende, oavsett medborgarskap, uppenbaras den

¹⁰ I Agambens filosofi finner Urban Eriksson en teoretisk ram för att analysera diskriminerade människors möte med polisen. Undersökningen utgår från djupintervjuer med personer som på olika sätt har varit i kontakt med polisen och känt sig kränkta eller diskriminerade.

rasistiska ordning som gör att vissa personer automatiskt kan behandlas som brottslingar. Rasismens iscensättning gör därmed att de formella skillnaderna mellan medborgare och icke-medborgare, eller reguljära och irreguljära, blir otydliga, situationsberoende och underställda någon annans rätt till godtyckliga misstankar.

Mänskliga rättigheter för icke-medborgare?

Bortom de nationalstatliga regleringsprocesserna finns de irreguljära immigranterna. Enligt Shahram Khosravi (2006) är irreguljära immigranter inte *exkluderade* utan har *undantagits* nationens sociala och politiska rättigheter. De saknar ofta tillgång till de mest basala rättigheter och befinner sig där den generella välfärden slutar. De kan därför övervakas, spärras in och utvisas i syfte att skydda välfärden och samhället, men också för att värna om nationens etiska värderingar och normer. Genom att tillämpa Agambens tankar på företeelser som migration och illegalitet i dagens Sverige visar Khosravi hur mänskliga rättigheter territorialiseras och därmed reduceras till *medborgerliga* rättigheter.

Enligt en rapport från Läkare utan gränser¹¹ är gömda flyktingar och andra irreguljära immigranter en mycket sårbar och marginaliserad grupp som diskrimineras och stigmatiseras inom vården. Avsaknaden av riktlinjer om hur denna patientgrupp ska bemötas har lett till att de är så gott som utestängda från primärvård och specialistvård som inte är akut (2005: 20). Även FN:s speciella sändebud Paul Hunt (20060119) noterar i en preliminär rapport att den diskriminering av asylsökande, av den samiska befolkningen och av mentalsjuka som förekommer inom svensk hälsovård strider mot principen om rätt till hälsa som en mänsklig rättighet.

Frågan är också hur denna diskriminering kan hanteras utifrån ett folkhälsoperspektiv. Vilka omfattas av de svenska folkhälsomålen och förväntas dessa mål uppfyllas mot bakgrund av ett institutionaliserat skillnadsskapande mellan tillhöriga och icke tillhöriga utifrån identitetsbaserade kriterier?

¹¹ Rapporten är baserad på en enkätundersökning som genomfördes under hösten 2005. Den kan laddas ner från Läkare utan gränserns hemsida: www.lakareutangraner.se.

Slutsatser

Diskrimineringen inom välfärdsområdet manifesterar sig på strukturell, institutionell och individuell nivå. Den etniska ordningen markeras och återskapas i diskurser och praktiker i skilda sammanhang. Föreställningar om kulturell olikhet, om riskidentiteter, om patologiserade föräldrar, avvikande äldre, farliga människor och anti-medborgare håller välfärdens gränser vid liv. Diskrimineringen pågår hela tiden och alstras genom vetskapen om att man kan bli utsatt för diskriminering. Diskrimineringen påverkar människors möjligheter att ta del av välfärden och har effekter på människors självuppfattning, livsval, materiella levnadsvillkor och framtidsdrömmar.

Utredningens resultat kan sammanfattas i följande punkter:

- Det sociala trygghetssystem som baseras på arbetsmarknadsprestationer överför den diskriminering och ojämlikhet som finns på arbetsmarknaden till välfärdsområdet. Denna överföring påverkar inte bara individer utan hela familjen. När det gäller föräldraförsäkringen kan effekterna på barnens uppväxtvillkor vara påtagliga och långsiktiga. Det finns anledning att lyfta fram behovet av ett barnperspektiv när det gäller denna typ av diskriminering och kunskap om hur barns rätt till trygga och goda uppväxtvillkor påverkas.
- En policyformulering som stigmatiserar personer med invandrarbakgrund som en säkerhetsrisk kan motverka sitt eget syfte. Detta genom att fokusera på riskidentiteter i stället för riskbeteenden. Etniska kategoriseringar i policyformuleringen innebär inte bara stigmatisering och anonymisering utan även fördjupade gränsdragningar mellan o(jäm)lika grupper av befolkningen. Samtidigt saknas en tydlig adressering till diskriminering och rasism i policyformuleringen. De elva folkhälsomålen som omfattar de bestämningsfaktorer som har störst betydelse för den svenska folkhälsan saknar ett diskrimineringsperspektiv som dels kan synliggöra diskrimineringens betydelse för folkhälsan, dels utgöra en vägledning för hur folkhälsoarbetet ska bedrivas.
- På en institutionell nivå visar det sig att förekomsten av en ”standardberättelse” om den hjälpbehövande, de äldre som starka konsumenter samt myten om den jämställda (svenska) pappan skapar en normativ praxis med diskriminerande konsekvenser. För att synliggöra dessa berättelsers diskriminerande

effekter behövs det dock ett intersektionellt perspektiv som kan problematisera hur klassmässiga, könsmässiga och etniska stereotyper förstärker varandra och ökar individens utsatthet för diskriminering.

- Avsaknad av kunskap, reflektion och utbildning om hur en antidiskrimineringspolicy kan se ut inom välfärdsområdet skapar fritt spelrum för välfärdsbyråkratins individuella fördomar, misstänkliggöranden, osynliggöranden och maktmissbruk. Det behövs uppföljningsbara handlingsplaner mot diskriminering samt en institutionell medvetenhet om egna stereotyper och dess konsekvenser för brukare och för verksamheten.
- Kunskap om diskriminering och rasism borde ingå i utbildningen för socialarbetare och annan personal inom välfärdsområdet. Ofta är det välvilliga uppfattningar om människors "olikhet" som ligger bakom diskriminerande handlingar inom välfärdsområdet. Att förstå kopplingen mellan diskriminering och kategorisering samt mellan strukturell ojämlikhet och utsatthet för diskriminering är en nödvändig kunskap för dem som arbetar i den gemensamma sektorn och ansvarar för produktionen av välfärdstjänster.
- Medborgarskapet utgör ingen garanti för ett likvärdigt bemötande inom välfärdsinstitutioner och andra myndigheter. En anledning till detta är att rasistiska föreställningar och etniskt baserad kategorisering har större betydelse än det formella medborgarskapet för hur rättigheter tolkas och uppfylls. Den strukturella diskrimineringen innebär att vissa personer alltid riskerar att bli undantagna de rättigheter som ska gälla för alla medborgare. Det innebär att förpassas till en situation av osäkerhet och obestämmdhet där spelreglerna aldrig är givna på förhand utan när som helst kan ändras eller förbises även av dem som har till uppgift att se efter att reglerna efterföljs. Begreppet *villkorat medborgarskap* synliggör hur diskriminering och rasism skriver in medborgerliga rättigheter till ett system av identitetsbaserade privilegier (de los Reyes, 2006).
- Kopplingen mellan utseende och en föreställd farlighet (*racial profiling*) är ett uttryck för rasistiska stereotypers betydelse för hur den inre säkerhetskontrollen bedrivs. Det ställer krav på att utarbeta riktlinjer för polisens arbete som dels tar hänsyn till förekomsten av rasism i samhället, dels fastställer rutiner som kan förhindra kränkande särbehandling i det dagliga arbetet.

Diskriminering och särskiljande praktiker börjar tidigt och fortsätter även sent i livet. Det behövs ett livscykelperspektiv för att förstå hur diskrimineringen ser ut i olika perioder av livet och även den kumulativa verkan av ett diskriminerande system. Barnens rätt till trygga och goda uppväxtvillkor, som fastställs av folkhälsomålen, äventyras av den diskriminering som föräldrarna utsätts för på arbetsmarknaden eller med boende. På samma sätt styrs de äldres tillgång till omsorg av stereotypa omdömen om deras kultur och familjeförhållanden.

Den strukturella diskrimineringen är inte bara relaterad till policyformulering på strukturell nivå och till politiska beslut inom välfärdsområdet. Den uppstår också som ett resultat av det regelverk som tillämpas inom välfärdsinstitutioner och reproduceras genom kontextspecifika diskurser och praktiker. Den strukturella diskrimineringen är inte en statisk ordning utan aktiveras i och genom rutiner, vardagliga praktiker och institutionaliserade normer inom samhällets olika områden. Utredningen har visat att den svenska välfärdsstatens byråkratiska organisering skapar en rad institutionella miljöer där individernas sociala rättigheter ska förverkligas. Det empiriska underlaget till utredningen indikerar dock att det är just i dessa miljöer och i mötet med välfärdens institutioner som en diskriminerande tillämpning av individernas sociala rättigheter äger rum.

Referenser

- Agamben, Giorgio (2005) *Undantagstillståndet*. Lund. Site edition 1.
- Andersson, Jenny (2003) *Mellan tillväxt och trygghet. Idélinjer i socialdemokratisk socialpolitik under efterkrigstiden*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Bredström, Anna (2006) ”’Invandrare’ i svensk hiv- och aidspolicy 1985–2005: Från kulturpluralism till neo-assimilering” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Brodin, Helene (2006) ”Den generella äldrepolitiken och den selektiva äldreomsorgen – om kön, klass, etnicitet och åldrande i Sverige” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens*

- gränser och det villkorade medborgarskapet* SOU 2006:37. Rapport från utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes, Paulina (2005) "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering" i: de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.) *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes, Paulina (2006) "Välfärd, medborgarskap och diskriminering" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Duvander, Ann-Zofie & Eklund, Stina (2006) "Utrikesfödda och svenskfödda föräldrars föräldrapenninganvändande" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Eriksson, Maria (2006) "Avvikande eller osynlig – rasifierande praktiker i familjerättssekreterares hantering av faders våld" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Eriksson, Urban (2006) "Den belägrade Andra och undantagstillståndets förtryck – erfarenheter av etnisk diskriminering i möte med polisen" i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Essed, Philomena (1991) *Understanding Everyday Racism. An Interdisciplinary Theory*. London: Sage.
- Folkhälsoinstitutet (2005) *Särbehandlad och kränkt – en rapport om sambanden mellan diskriminering och hälsa*. Rapport R 2005:49. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Gonäs, Lena; Plantenga, Janneke & Rubery, Jill (1999) *Den könsuppdelade arbetsmarknaden – ett europeiskt perspektiv*. Solna: Arbetslivsinstitutet.

- Johansson, Susanne (2000) *Genusstrukturer och lokala välfärdsmodeller. Fyra kommuner möter omvandlingen av den offentliga sektorn*. Kulturgeografiska institutionen i Uppsala, Uppsala universitet.
- Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Kamali, Masoud (1997) *Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden*. Uppsala: Multiethnics Papers.
- Khosravi, Shahram (2006) ”Territorialiserad mänsklighet. Irreguljära immigranter och det nakna livet” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Fritzes: Stockholm.
- Lindberg, Ingemar (1999) *Välfärdens idéer. Globaliseringen, elitism och välfärdstaternas framtid*. Stockholm: Atlas.
- Lindquist, Rafael (2000) *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Borea.
- Läkare utan Gränser. *Gömda i Sverige. Utestängda från hälso- och sjukvård*. www.lakareutangranser.se/gomda
- Nordfeldt, Marie & Olsson, Lars-Erik (2006) ”Trösklar och gränshinder på bostadsmarknaden” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Pringle, Keith (2006) ”Svenska välfärdssvar på etnicitet: intersektionella perspektiv på barn och barnfamiljer” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Salonen, Tapio (1994) *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Fritzes.
- Schierup, Carl Ulrik (2006) ”Den sociala exkluderingen i Sverige. Migration, arbetsmarknad och välfärdsstat i förändring” i: de los Reyes, Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Schierup, Carl Ulrik; Hansen, Per & Castles, Stephen (2006) *Migration, citizenship and the European Welfare State. A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.

- SOU 1998:6 *Ty makten är din... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Betänkande av Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande för Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:110 *Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll*. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv. Jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:2 *Omprövning av medborgarskap*. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.

3.7 Rättsväsendet

Inledning

En central utgångspunkt rättsväsendets verksamhet är stadgandet i 1 kapitlet 9 § regeringsformen (en av Sveriges grundlagar) enligt vilket domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska "beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet". Är då alla människor i praktiken "lika inför lagen" i dagens Sverige? Redan i de teoretiska utgångspunkterna för denna utredning konstaterades att samhället är delat i ett "vi" och ett "dom". Denna indelning genomsyrar och präglar hela samhället. Det är också själva grunden för det rådande integrationstänkandet. På vilket sätt får detta återverkningar inom rättsväsendet? Får det konsekvenser för tillämpandet av principen om likhet inför lagen? Förekommer en tillämpning av lagen för "oss" och en annan för "de andra"? Det är dessa frågor som i sak behandlas i det följande.

Inom ramen för utredningen har antologin *Är rättvisan rättvis?* (SOU 2006:30) publicerats. Redaktör för rapporten har varit kriminologiprofessor Jerzy Sarnecki och i antologin medverkar tio författare, både kriminologer, jurister och psykologer som genomfört egna studier inom ramen för projektet. Ett av dessa bidrag som särskilt bör nämnas är professorn i processrätt Christian Diesens, då detta är en redovisning av ett fyraårigt forskningsprojekt som bedrivits vid Stockholms Universitet. Därutöver har forskning om rättsväsendet även publicerats i rapporterna *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (SOU 2006:37) samt *Den segregeringande integrationen* (SOU 2006:73). De slutsatser som utredningen drar på detta område baseras främst på nämnda rapporter, men i förekommande fall även på annan forskning.

Polisen

Polisen är den del av rättsväsendet som konkret verkställer de beslut rättsväsendets övriga delar fattar. När polisen gör detta har man rätt att använda det våld som krävs. Därtill spanar polisen och ingriper på egen hand mot brott samt utreder dessa. Polisen har alltså vad man kan kalla för en *repressiv* roll. Forskningen visar dock att polisen är *mer* repressiv mot personer som tillhör

andrafierade grupper och spelar en viktig roll i andrafierandeprocessen.

Detta märks bland annat i att polisen noggrannare utreder ”de andra” när de är misstänkta för brott, dvs. lägger ner mer kraft på att utreda dessa brott. Så har exempelvis två olika studier som undersökt polisens handläggningstider funnit att dessa i genomsnitt var längre när en ”invandrare” var misstänkt än när en ”svensk” var misstänkt (Diesen, 2005: 273). En annan studie granskade samtliga anmälda ärenden rörande våldtäkt inomhus i Uppsala 1999–2002. Det visade sig att 84 procent av de misstänkta ”invandrarna” blev förhörda av polisen, men bara 77 procent av de misstänkta ”svenskarna” (Diesen, 2006:193). Detta pekar just på att polisen lägger ner mer tid och resurser mot misstänkta som ses som ”de andra”. Men mönstret går även igen på målsägandesidan. När brottsoffret var ”invandrare” hördes 63 procent av de misstänkta medan motsvarande andel var 91 procent när brottsoffret var ”svenskt” (Ibid.).

Detta visar att polisen inte bara lägger ner mer tid och resurser på misstänkta från andrafierade grupper utan lägger därtill ner *mindre* tid och resurser på dessa grupper när de är offer för brott. I polisens roll ligger både att vara repressiv och att erbjuda skydd och säkerhet, men polisen är alltså i praktiken *mer repressiv* och *mindre beskyddande* gentemot dem som definieras som ”de andra” i förhållande till ”oss”. Denna dubbla diskriminering påtalades också i de hearings som utredningen höll med boende i marginaliserade och stigmatiserade områden i Stockholm, Göteborg och Malmö. De boende i dessa områden vittnade just om hur polisen ser dem alla som kriminella, griper dem trots att de inte gjort något, misshandlar dem utan anledning. Samtidigt är polisen ointresserad när de boende själva anmäler brott, ”De kanske kommer om någon av svenskarna ringer. Det kommer ingen polis om man ringer från Rosengård (man i Malmö)” (SOU 2005:69, s. 110).

Nämnas bör dock att även om de flesta studier pekar i denna riktning så finns det i antologin *Är rättvisan rättvis* en studie som i stället visar på en långtgående likabehandling. Tove Petterssons studie finner inga systematiska skillnader vad gäller utredningsdagar, och inte heller i vilken utsträckning misstänkta blev förhörda, mellan personer med svensk, europeisk eller utom-europeisk bakgrund (Pettersson, 2006).

Forskningen inom ramen för utredningen har indikerat att polisen utsätter andrafierade grupper för oproportionerligt stor

misstänksamhet och kontroll. Polisen stannar och visiterar personer ur dessa grupper utan att de begått eller rimligtvis kunnat misstänkas för att ha begått något brott. Det finns en mängd vittnesmål om detta i utredningens forskningsrapporter *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (SOU 2006:37) samt i *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering* (SOU 2005:69). Här kan följande citat ges som exempel:

I går ringde en kvinna till mig. Hennes son hade varit ute och cyklat och blivit stoppad av polisen. De hade bett honom visa kvitto på cykeln och kunde han inte det skulle de minsann anmäla honom. Hur många människor cyklar runt med kvitto på sin cykel i fickan? (man i Malmö) (SOU 2005:69, s. 113).

Citatet har slående likheter med ett uppmärksammat fall i Norge där en ung ”svart” man hade stoppats av polisen 17 gånger på tre veckor. På frågan om vad polisen sade när de stoppade honom svarade han: ”Att det er mange negre som tjeler sykler, derfor må de kontrollere meg og sykkelen” (Finstad, 2003:94). Personalen ansåg också att enda anledningen till att han stannades måste vara hans hudfärg. Inga andra kunder upplevde något liknande, inte heller någon i personalen (Ibid.). Händelserna knyter an till vad forskning i USA och Storbritannien uppmärksammat angående polisens selektiva kontroller på exempelvis gator, i trafiken eller i tullen. Polisen inriktar sig på att stanna ”icke-vita” gående och trafikanter, med syftet att undersöka dem för att uppdaga brott. Kontrollerna sker utan någon formell grund, eller så används exempelvis trafikförseelser som formell grund. Så visade exempelvis en studie i Maryland USA att afrikanamerikaner utgjorde 17,5 procent av såväl samtliga fortkörare som samtliga trafikanter, men att 75 procent av dem som stoppades och genomsöktes av polisen (Milovanovic & Russel, 2001:30). I en rapport från åklagarmyndigheten i New York visades att av dem som stannats från januari 1998 till mars 1999 var 84 procent afrikanamerikaner och ”hispanics”, trots att dessa grupper endast utgör hälften av stadens befolkning. Det var bara 13 procent ”vita” som stannades. Rapporten visade även att det var mindre sannolikt att de utförda kontrollerna av afrikanamerikaner och ”hispanics” skulle leda till ett gripande än kontrollerna av ”vita”. Fler oskyldiga afrikanamerikaner och ”hispanics” blev alltså stannade och visiterade än vita (Leadership Conference on Civil Rights, 2000: 4f). I en dansk studie fann man att polisen stoppade flera bilar där den främsta

anledningen verkade vara att föraren var mörkhyad. Förarna utpekades som kriminella av polisen, särskilt när de körde dyrare bilar som BMW (Holmberg, 2003: 59–63, 83–95). Forskning i Sverige där poliser intervjuats har visat att polisen i Sverige arbetar på ett liknande sätt (Granér, 2004: 242ff). I en studie som genomförts inom ramen för utredningen gicks bland annat anmälningar till DO igenom och det visade det sig att många manliga andrafierade bilförare anmält att de hade återkommande erfarenheter av att stoppas för trafikförseelser som inte ägt rum och kontroller som varit omotiverade och kränkande (Ericsson, 2006:264). Detta behöver givetvis inte vara begränsat till trafiken. En studie inom ramen för utredningen visar efter en genomgång av misstankeregistret att det tycks krävas mindre grad av misstanke för att polisen ska registrera en person född i Afrika och Mellanöstern som skäligen misstänkta för brott än när det gäller personer födda i Sverige (Kardell, 2006).

Genom forskning som bedrivits inom utredningens ramar har också en mängd vittnesmål framkommit om att polisen i sin jakt på personer som saknar uppehållstillstånd stannar och ber om identitetshandlingar från personer enbart på den grunden att de inte ”ser ut” som ”infödda svenskar”, med vilket då ofta menas att personen ”har mörk hudfärg” (SOU 2005:69, s. 109–116; Ericsson, 2006). Detta stöds också av annan forskning som visar att ”utländskt utseende” används som kriterium för polisens bedömningar om en identitetskontroll ska äga rum (Hydén & Lundberg, 2004). Här kan också noteras att en statlig utredning föreslagit att det ska göras lagligt för polisen att göra tillslag på arbetsplatser för att kontrollera om de anställda har arbetstillstånd (SOU 2004:110, s. 418). Hur urvalet av vilka som ska kontrolleras får göras är oklart, men det konstateras att en persons utseende ”givetvis måste vägas in” i bedömningen (Ibid: 427). Detta innebär således en legalisering av polisens diskriminerande praxis.

Ett stort antal andrafierade personer har också vittnat både om hur de själva eller anhöriga utsatts för omotiverat och opropor­tionellt våld från polisens sida, samt att polisen särskilt förefaller använda detta mot just personer med utländsk bakgrund (Ericsson, 2006; SOU 2005:69, s. 109–116). I Sverige saknas närmast helt i övrigt forskning kring denna fråga, men det lilla som bedrivits visar stöd för detta påstående (SOU 2005:56, s. 391ff).

Den forskning som bedrivits inom ramen för utredningen tyder också på att majoritetssamhällets medlemmar är betydligt mer

benägna att anmäla andrafierade personer som misstänkta för ett brott, samt mer benägna att överhuvudtaget anmäla ett brott när (den misstänkte) förövaren tillhör en andrafierad grupp (Diesen, 2006:186ff, 196).

Åklagare

I en studie som publicerats inom ramen för utredningen intervjuades åklagare, domare och advokater angående sin syn på likabehandlingen i domstolen. Slående är förekomsten av andrafierande och rasistiska föreställningar bland intervjupersonerna, inte minst bland åklagarna. Det är värt att återge några exempel:

En åklagare ansåg att det är självklart att de som arbetar inom rättssystemet måste kunna dra slutsatser efter vilken typ av person de har att göra med, t ex att det finns en större anledning att misstänka brott om en invandrare från Rinkeby åker runt i en dyr bil än om en direktör från Bromma gör det, respektive om en yngling med invandrarbakgrund eller en yngling med svensk bakgrund från en finare förort går omkring med en dyr märkesjacka. Att använda sådana slutsatser i arbetet ökar enligt honom träffsäkerheten när det gäller att upptäcka brott (du Rées, 2006:264).

En åklagare påstod att ”de som kommer från andra länder har ett annat temperament, pratar mycket fortare, vi svenskar blir aldrig arga” (Ibid: 266).

En annan åklagare ansåg att ”zigenare” var en besvärlig kategori eftersom hela familjen kommer in i rättssalen med massor av barn och det blir stökigt (Ibid.).

En åklagare hävdade att olika kulturer ljuger på olika sätt, t.ex. har svenskar en tendens ”att ljuga smart” medan latinamerikaner gråter när de ljuger (Ibid.).

En åklagare påstod att en viss ”icke-svensk” bakgrund innebär att den åtalade inte tar på sig ansvar ens om vederbörande är överbevisad. (Ibid: 267).

Åklagarväsendet är annars jämfört med polisen, och även domstolarna, ett i Sverige mindre utforskat område, men forskningen som utförts inom ramen för utredningen pekar ändå på att dessa rasistiska stereotyper även påverkar det praktiska arbetet.

Christian Diesen drar av sina egna och sina studenters studier slutsatsen att åtalsrisken för "invandrare" jämfört med "svenskar" är ungefär densamma när det gäller brott som inte har ett enskilt brottsoffer, men när "invandrare" begår brott mot "invandrare", exempelvis misshandel, olaga hot eller våldtäkt – tycks åtalsrisken minska något, men den ökar markant om offret i stället är "svenskt" (Diesen, 2006:201). Liksom polisen är åklagarväsendet alltså både *mindre beskyddande* och *mer repressivt* i förhållande till andrafierade grupper. När "de andra" begår brott inom den (föreställda) egna gruppen är åklagarna mindre benägna att väcka åtal mot den misstänkte förövaren, men när "de andra" begår brott mot "oss", då är åklagarna extra benägna att åtala den misstänkte.

Diskrimineringen inom åklagarväsendet är dock ett område där forskarna drar olika slutsatser. Redaktören för rapporten *Är rättvisan rättvis?* (SOU 2006:30), Jerzy Sarnecki, drar slutsatsen att diskriminering förekommer inom polisen i samband med polisens ingripande och när dessa registrerar personer som skäligen misstänkta, men att "systemet i viss mån försöker kompensera för den eventuella diskrimineringen" i och med åklagarens beslut att väcka åtal (Sarnecki, 2006). Detta baseras på två studier (av Tove Pettersson respektive Johan Kardell) i antologin som bland annat visar att förundersökningar för personer som registrerats som skäligen misstänkta för brott läggs ner betydligt oftare för personer födda i Afrika och Mellanöstern än för personer födda i Sverige. Detta tolkas då som att polisen på svagare grunder registrerar personer födda i Afrika och Mellanöstern som skäligen misstänkta än vad man gör för "svenskar", vilket i sin tur leder till att åklagaren finner att bevisningen inte räcker till åtal och därför läggs förundersökningen ned.

Det är möjligt att diskrimineringen, är mindre inom åklagarväsendet än inom polisen, exempelvis på grund av att utrymmet för godtycke är mindre. Samtidigt så innebär inte detta i sig att det inte skulle förekomma att åklagare generellt åtalar andrafierade personer på svagare grunder. Indikationer på att åtal sker på svagare grunder skulle kunna vara om andrafierade personer utgör större andel av de personer som frikänns än de som åtalas. Samtidigt så är sådana studier givetvis svårtolkade då de kan påverkas av eventuell diskriminering i domstolens beslut om att fria eller fälla (se vidare nedan). Likväl har två studier som granskat domar i Stockholms tingsrätt visat att "invandrare" frias betydligt oftare än åtalade "svenskar", vilket pekar mot att de således åtalas på svagare

grunder. En studie fann att "invandrarna" utgjorde 54 procent av alla lagförda men 65 procent av de frikända. Överrepresentationen gällde dock inte för alla brott. Exempelvis var "invandrare" kraftigt överrepresenterade bland de frikännande domarna vad gällde snatteri och misshandel, medan "svenskar" var överrepresenterade bland de friande domarna vad gällde bokföringsbrott (Gurmu, 2005). Diesen har i en studie funnit liknande resultat (se vidare nedan).

Om en misstänkt ska häktas eller inte i väntan på rättegång avgör visserligen rätten, men det sker på begäran av åklagaren. Man kan då fråga sig om "de andra" häktas på svagare grunder än "vi", och mycket tyder på att så skulle vara fallet. I en undersökning om personer häktade för våldtäkt i Uppsala 1999–2002 hade *samtliga* häktade utländsk bakgrund. I våldtäktsmålen i hela landet för 2003 hade 54 procent av de häktade utländsk bakgrund, men bara 45 procent av de dömda (Diesen, 2006:202). Liknande resultat har även funnits i Danmark och USA (Holmberg & Kyvsgaard, 2003; Wordes m.fl., 1994; Bishop & Frazer, 1996). En undersökning 2002 visade att över hälften av dem som beviljats ersättning med anledning av frihetsberövanden (t.ex. i sådana fall där häktandet inte följts av åtal eller fällande dom) hade utländsk bakgrund (Ekot, 2002). Visserligen kan man tänka sig att en överrepresentation av utländska medborgare kan uppstå i häktningsstatistiken på grund av att personer som saknar hemvist i Sverige får häktas för lindrigare brott, men överrepresentationen är så stor att det är svårt att se någon annan förklaring än att personer med utländsk bakgrund häktas på lösare grunder. Men återigen har Tove Pettersson i sin studie i *Är rättvisan rättvis?* (SOU 2006:30) fått ett annat resultat. Hon kunde inte finna några nämnvärda skillnader mellan hur ofta personer med eller utan utländsk bakgrund häktades för brotten våldtäkt, grov misshandel och eget bruk av narkotika. Majoriteten av studierna har dock som sagt kunnat finna en skillnad.

Domstol

I utredningens hearings med boende i marginaliserade och stigmatiserade områden visade det sig att den allmänna meningen bland dessa var att det inte råder likhet inför lagen i Sverige. Personer med utländsk bakgrund döms hårdare än resten av befolkningen för samma sorts brott, var den allmänna

uppfattningen (SOU 2005:69, s. 116). Intressant nog får också detta påstående stöd av samtliga studier som utförts inom ramen för utredningen. Kardell (2006) observerar en förhöjd risk att dömas till fängelse för personer med utländsk bakgrund, samt att risken att dömas till längre fängelsestraff är större för personer födda i utlandet och då i synnerhet utomeuropéer. Pettersson (2006) finner i sin studie att personer med utomeuropeisk bakgrund löper nästan tre gånger större risk än personer med svensk bakgrund att dömas till fängelse för grovre sexualbrott, misshandel och grov misshandel. Den förhöjda risken kan inte förklaras av faktorer som brottstyp, brottets grovhet, tidigare lagföringar för brott etc. Inom Diesens forskningsprojekt har flera studier genomförts som visar på samma resultat. Detta gäller inte bara beslutet att döma till fängelse utan även utdömt skadestånd. En studie om kvinnomisshandel fann att män av utländsk härkomst ålades att ersätta offret med ca 5 000 kr per utdömd fängelsemånad medan "svenska" män klarade sig med ca 2 800 kronor (Diesen, 2006: 206ff).

Bland de boende i de marginaliserade och stigmatiserade områdena fanns också uppfattningen att personer med utländsk bakgrund oftare blir "oskyldigt dömda" i domstolarna. Andelen personer som faktiskt är oskyldiga för ett brott de dömts för i domstol är givetvis mycket svår att mäta. Dock finns ett antal indikationer på att personer med utländsk bakgrund i vart fall döms på svagare grunder än personer utan utländsk bakgrund. Inom Diesens forskningsprojekt utvaldes slumpvis 400 domar från Stockholms tingsrätt. Både numerärt och proportionellt visade det sig att fler personer med utländsk bakgrund än personer utan utländsk bakgrund friades. Men när man gick djupare in i materialet ändrades bilden. Personer av utländsk härkomst friades företrädesvis från anklagelser om olaga hot, snatteri, ringa narkotikabrott och smugglingsbrott medan ogillade åtal mot "svenskar" i högre grad rörde grovre brott (som bedrägeri, bokföringsbrott och andra ekobrott). Detta tyder enligt Diesen på att tingsrätten friar (även) personer av utländsk härkomst när utredningen är för dålig, vilket framför allt förekommer när det gäller de lindrigaste (bötes)brotten. När det däremot gäller mer avancerad brottslighet har personer av utländsk härkomst sämre odds att gå fria (Diesen, 2006:204). Andra studier inom projektet bekräftar denna bild. Beträffande brottet olaga hot kunde man se en tendens att "svenska" åtalade hade en större chans än

”invandrare” att bli friade om brottet var ”svenskt”, men att de båda kategorierna var likställda om det var en ”invandrare” som var offer. Av de 23 personer som åtalades för våldtäkt i Stockholms tingsrätt under 2003 var 18 personer av utländsk härkomst. 3 av dessa friades men av de 5 ”svenskar” som åtalades friades 4, dvs. hela 80 procent (Diesen, 2006:205). Här kan också en granskning utförd av tidningen *Socialpolitik* också nämnas. Man gick igenom 400 slumpvis utvalda domar vid Göteborgs tingsrätt år 2003. Det visade sig att medan endast 1,5 procent av de åtalade ”invandrarna” friades så friades 8 procent av de åtalade ”svenskarna”. (SOU Diesen, 2006:204). Diesen menar att en försiktig slutsats av samtliga dessa undersökningar är att det tycks finnas en något förhöjd risk för en ”invandrare” att bli fälld på en utredning eller bevisning som inte gäller för att fälla en ”svensk”, särskilt när den huvudsakliga bevisningen är muntlig. Men bekräftelse på en sådan slutsats kräver mer omfattande kvalitativa analyser byggda på direkta jämförelser mellan fall med liknande sakomständigheter och samma bevisläge.

Andra aspekter av rättsväsendet

Det finns en mängd andra aspekter av rättsväsendet som inte undersökts inom ramen för utredningen. I de hearings utredningen genomförde i marginaliserade och stigmatiserade områden menade deltagarna att polisen inte skyddar dem från rasistiskt våld och att rättsväsendet inte bryr sig om hatbrott (SOU 2005:69, s. 110ff). Rättsväsendet har tidigare fått kritik för att inte anstränga sig med att utreda dessa brott, och forskningen har även visat på vissa brister i rättsväsendets arbete med rasistiska hatbrott (BRÅ, 2002; Rantakeisu m.fl., 2000). Kriminalvården har inte heller studerats närmre inom ramarna för utredningen, och kriminalvården är i övrigt ett outforskat område i Sverige vad gäller etnisk diskriminering. Vissa indikationer finns dock på att sådan existerar, vilket heller inte är förvånande med tanke på att den påvisats i samtliga övriga delar i det straffrättsliga systemet (Diesen, 2006:209f; Kriminalvårdsstyrelsen, 2003; DO, årtal saknas). Även vad gäller domstolars hantering av civilrätten saknas forskning och detsamma gäller förvaltningsdomstolarna. Tecken på att diskriminering skulle förekomma finns dock även här. En mängd anmälningar har inkommit till DO rörande vårdnadstvister där anmälaren

ansett sig blivit diskriminerad av domstolen (Diesen, 2006:213). Pettersson fann i en studie inom ramen för utredningen indikationer på en ”bekönad andrafiering av utländska män som oviktiga som fäder” i domstolars motiveringar till beslut om de åtalade skulle utvisas eller inte (Pettersson, 2006 b:178).

Forskningen inom ramen för utredningen har heller inte berört den lagstadgade diskrimineringen som skiljer på medborgare och icke-medborgare. På rättsväsendets område rör den sig exempelvis om möjligheten för polisen till mer långtgående tvångsmedel mot icke-medborgare och möjligheten för domstolar att döma till utvisning.

Avslutning

De lagar rättsväsendet har att tillämpa är oftast skrivna på ett neutralt sätt men de tillämpas i ett institutionellt sammanhang där det finns normer, värderingar, praxis och oskrivna regler som präglar mänskliga möten. Forskningen inom ramen för utredningen visar att diskriminering av andrafierade personer förekommer i en rad områden inom rättsväsendet, från polisens ingripande till domstolarnas praxis. Detta är en konsekvens av ett väletablerat vi-och-dom-tänkande som skapar och återskapar negativa föreställningar om ”de andra” och genom kontroll av institutionella maktmedel andrafierar vissa grupper av befolkningen. Ett sätt detta yttrar sig på är att rättsväsendet framstår som mer repressivt och mindre skyddande gentemot ”de andra” än gentemot ”oss”.

Diskrimineringen inom rättsväsendet samverkar också med diskrimineringen på andra samhällsområden. Denna samverkan mellan diskrimineringen på olika samhällsområden har diskuterats i utredningens första rapport *Bortom Vi och Dom* (SOU 2005:41). Exempelvis kan diskriminering inom rättsväsendet ge näring till den mediala dramaturgiska diskrimineringen som presenterades i utredningens fjärde rapport *Mediernas Vi och Dom* (SOU 2006:21). När medierna framhåller att personer med invandrarbakgrund är mer benägna att begå brott, påverkar denna bild såväl polisens arbete som domstolarna när de ska döma personer med invandrarbakgrund. Rättsväsendet är inget isolerat system. Det påverkas av och påverkar andra institutioner och samhällsstrukturer. Samtidigt som diskrimineringen inom rättsväsendet är en del av samma diskriminering – och produkt av samma ”vi-och-dom-

tänkande” – som existerar på samhällets alla andra områden, så har diskrimineringen inom rättsväsendet vissa specifika drag. Ett sådant speciellt drag kan sägas vara att diskrimineringen inom rättsväsendet kan få så förödande konsekvenser. Att diskrimineras när man söker ett arbete på arbetsmarknaden får givetvis även det negativa konsekvenser, men där arbetsgivarens makt inskränker sig till att helt enkelt neka en person anställning har rättsväsendets aktörer makt att bruka fysiskt våld och spärra in människor i fängelse. Ur detta perspektiv framstår faktumet att forskningen kring diskriminering inom rättsväsendet, i jämförelse med flera andra samhällsområden, är så begränsad som märkligt. Just att så lite forskning finns är kan sägas vara ytterligare något som skiljer rättsväsendet från andra samhällsområden. Kanske kan dock just rättsväsendets omfattande maktbefogenheter vara en del av förklaringen till att forskningen är så begränsad. Kanske har frågan i sig varit så känslig att man, medvetet eller undermedvetet, undvikit att ställa den. Detta gäller i sådana fall givetvis inte bara enskilda forskare utan även något som präglat de vetenskapliga institutionerna som universitet och forskningsfinansiärer.

Endast mer forskning är dock givetvis inte tillräckligt. Kraftfulla åtgärder måste till för att få bukt med diskrimineringen. I detta är dels det statliga erkännandet av diskrimineringen viktigt, samt även ur vilket perspektiv den ses. Det blir direkt missvisande att tala om särskilt ”fördomsfulla” enskilda individer som problemet, diskrimineringen måste ses ur ett *strukturellt* perspektiv. Ett sådant perspektiv vann kraft i Storbritannien i och med ”The Stephen Lawrence Inquiry” 1999. Utredningen tillsattes för att granska polisens utredning av det rasistiska mordet på Stephen Lawrence. Utredningen drog slutsatsen att det existerar en institutionell rasism inom poliskåren. Problemet var inte enskilda ”rötägg” utan det rörde sig om ett institutionellt problem (se vidare Andersson, 2006:159ff). Redan tidigare fanns ett erkännande av att det fanns problem med rasism inom poliskåren, men först när detta nu erkändes av staten som ett *institutionellt* problem kunde effektiva åtgärder mot detta vidtas som utgick just från att bekämpa den *institutionella* rasismen. Med tanke på vad forskningen i Sverige visat är termen *institutionell rasism* också lämplig för att beskriva problemet inom det svenska rättsväsendet. Så har också en studie inom ramen för utredningen genom att ta samma metod som ”Stephen Lawrence-utredningen” använde och applicera denna på ett svenskt fall visat att man på lika goda grunder som man drog

slutsatsen om institutionell rasism utifrån fallet Stephen Lawrence kan dra samma slutsats vad gäller åtminstone den svenska polisen utifrån det granskade svenska fallet (Andersson, 2006).

Åtgärderna i Storbritannien kan alltså ge viss ledning för vilka åtgärder som bör vidtas i Sverige. Samtidigt måste givetvis dessa anpassas till svenska förhållanden. En slutsats av den svenska forskningen om rättsväsendet är att diskrimineringen tycks vara som störst där även utrymmet för godtycke är som störst (Sarnecki, 2006:30). I och med att forskningen hittills är så begränsad är det rimligt att ha vissa reservationer inför denna slutsats. Det kan givetvis förhålla sig så att diskrimineringen bara är lättare att upptäcka på dessa områden än andra. Men förhållandet mellan utrymme för godtycke och diskriminering har även uppmärksamats tidigare internationellt samt har även uppmärksamats i den forskning som bedrivits inom ramen för utredningen angående utbildningsområdet (SOU 2006:40). De områden som särskilt pekas ut i *Är rättvisan rättvis?* är polisengripanden och påföljdsbestämningen i domstol. En rimlig åtgärd vore då att se över regelverket för dessa situationer för att se om en striktare reglering är möjlig.

Även vad gäller ny lagstiftning bör detta beaktas. Det senaste året har dock regeringen lagt ett flertal lagförslag rörande befogenheter till polisen som snarare ger utrymme för ökat godtycke (t.ex. prop. 2005/06:177; prop. 2005/06:178; SOU 2005:38). Dessa förslag har motiverats med att bekämpa "terrorism" och då särskilt islamistisk sådan. Därmed kan det förmodas att polisens utvidgade befogenheter särskilt kommer att inriktas gentemot muslimer. I och med att det tidigare visats att polisen brutit mot tidigare bestämmelser och exempelvis avlyssnat telefonsamtal trots att någon konkret brottsmisstanke inte förelegat och på så sätt avlyssnat en mängd oskyldiga människor (SOU 2002:01) och den nya lagstiftningen bland annat innebär en legalisering av detta, så kan man förmoda att en mängd oskyldiga muslimer kommer att drabbas. Ökade befogenheter och minskade krav på bevisningen för att få använda tvångsåtgärder kan alltså förmodas leda till en ökad diskriminering.

Referenser

- Andersson, Simon (2006) "Släcka eld med bensin. Om institutionell rasism och polisens arbete i förorter" i *Den segregeringade integrationen*, SOU 2006:73. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Bishop, D. M. & Frazier, C E. (1996) "Race Effects in Juvenile Justice Decisionmaking: Findings of a Statewide Analysis", *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol 86. No 2, 1996, s. 392–414.
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ) (2002) *Hatbrott – en uppföljning av rättsväsendets insatser*, BRÅ-rapport 2002:9. Stockholm.
- Diesen, Christian. (2005) "Om positiv och negativ särbehandling i straffprocessen" i Diesen, Christian, Lindholm Torun & Pettersson Tove, *Likhet inför Lagen*. Falun: Natur och kultur.
- Diesen, Christian (2006) "Negativ särbehandling i rättskedjans alla led" i *Är rättvisan rättvis?* SOU 2006:30. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- DO (årtal saknas) *Etnisk och religiös diskriminering inom rättsväsendet – sammanställning och analys av anmälningar till DO*, Stencil, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Stockholm.
- du Rées, Helena. (2006) "Åklagares och advokaters syn på likabehandling i domstolen" i *Är rättvisan rättvis?* SOU 2006:30. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Ekot, Sveriges Radio (2002) *Invandrare oftare oskyldigt frihetsberövade*, 2002-10-17. www.sr.se/ekot/arkiv.asp?DagensDatum=2002-10-17&Artikel=134894
- Ericsson, Urban (2006) "Den belägrade Andra och undantagstillståndets förtryck – erfarenheter av etnisk diskriminering i möte med polisen" i *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, SOU 2006:37. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Finstad, Liv. (2003) *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag.
- Granér, Rolf (2004) *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan. Lunds Universitet.

- Gurmu, Marta. (2005) *Den demografiska profilen i brottmål vid Stockholms tingsrätt 2004*, Examensuppsats, 20 p höstterminen 2005, Juridiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Holmberg, Lars & Kyvsgaard, Britta (2003) "Are Immigrants and Their Descendants Discriminated against in the Danish Criminal Justice System?", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, Vol 4 No 2, 2003 s. 125–142.
- Hydén, Sophie & Lundberg, Anna (2004) *Inre utlänningskontroll i polisarbete: mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*. Linköping: Institutionen för Tematisk Utbildning och Forskning, Linköpings universitet.
- Kardell, Johan (2006) "Diskriminering av personer med utländsk bakgrund i rättsväsendet – en kvantitativ analys" i *Är rättvisan rättvis?* SOU 2006:30. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Leadership Conference on Civil Rights (2000) *Justice on Trial – Racial Disparities in the American Criminal Justice System*, 2000. <http://www.civilrights.org/images/justice.pdf>
- Kriminalvårdsstyrelsen (2003), *Kriminalvård och etnicitet*. Nyköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Milovanovic, Dragan & Russel, Katheryn (2001) *Petit Apartheid in the U.S. Criminal Justice System – The Dark Figure of Racism*. Durham: Carolina Academic Press.
- Pettersson, Tove (2006) "Särbehandlas gärningspersoner med utländsk bakgrund vid anmälningar om våldtäkter, grov miss-handel och eget bruk av narkotika?" i Diesen, Christian, Lindholm Torun & Pettersson Tove, *Likhet inför Lagen*. Falun: Natur och kultur, 2006.
- Pettersson, Tove (2006 b) "Representation av religiös och/eller etnisk bakgrund i domar" i *Är rättvisan rättvis?* SOU 2006:30. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Prop. 2005/06:177 *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*.
- Prop. 2005/06:178 *Hemlig rumsavlyssning*.
- Rantakeisu, Ulla. Almgren, Sabina & Starrin, Bengt. (2000) *Rasistiska trakasserier – en studie med utgångspunkt från händelser i Vålberg*. Karlstad: Centrum för folkhälsoforskning.
- Sarnecki, Jerzy. (2006) "Strukturell diskriminering i rättsväsendet på grund av etnisk och religiös tillhörighet. En introduktion och sammanfattning" i *Är rättvisan rättvis?* SOU 2006:30.

- Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:01 *Hotet från vänster*. Forskarrapport till Säkerhetskommissionen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:110 *Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll*. Betänkande av Gränskontrollutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:38 *Tillgång till elektronisk information i brottsutredningar m.m.* Delbetänkande av Beredningen för rättsväsendets utveckling. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:51 *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:21 *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:30 *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:73 *Den segregrande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Wordes, M. Bynum T. & Corley, C. (1994) "Locking up youth: the impact of race on detention decisions", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol 31 nr 2 1994 s. 149–165.

3.8 Hälsa och hälsovård

Denna antologi behandlar den strukturella diskrimineringens inverkan på hälsotillstånd hos personer med utländsk bakgrund och deras tillgång till en adekvat hälso- och sjukvård. Antologins olika bidrag ger viktiga insikter om hur denna process går till och om dess konsekvenser. Däremot finns inte i denna rapport ett svar på alla de frågor som kan ställas inom hälsovårdsområdet. Som det påpekas inledningsvis är forskningen om diskriminering inom hälsovården fortfarande i sin linda. Rapportens primära syfte är att ge en tematiskt ram till denna forskning och lyfta fram fakta som belyser diskrimineringens olika dimensioner. Avsikten är att kunna formulera relevanta frågor som kan inspirera till vidare forskning i framtiden.

En viktig utgångspunkt i frågan om etnisk ojämlikhet och strukturell diskriminering är att studera inte enbart hur dessa skillnader uppstår (Starfield, 2004) men även hur de personer som erhåller hälso- och sjukvård påverkas av dessa. Härvidlag finner vi en särskild svaghet inom den svenska sjukvården gällande forskning avseende etnicitet som grund för diskriminering. Det finns flera orsaker till varför vi behöver göra en omvärdering och fästa uppmärksamhet på temat etnisk ojämlikhet när det gäller påverkan på hälsan och tillgång till hälso- och sjukvård. Mycket av den forskning om hälsa och olika etniska grupper som har gjorts, har grundats i essentialiserade och simplistiska förståelser av kultur och etnicitet som osynliggör de enorma skillnaderna mellan och inom etniska grupper utifrån klass, kön, sexualitet och migrationshistoria (Fioreto, 2002). Vidare har forskning om ”etniska minoriteter” och hälsa ofta tagit hälso- och sjukvårdspersonalens definition av ”problemet” som utgångspunkt (Bhopal 1992, Smaje, 1995). Det finns även kunskapsbrister inom den svenska forskningen på hur vardagsdiskriminering och den strukturella diskrimineringens mekanismer påverkar den psykiska och fysiska hälsan hos personer med utländsk bakgrund. Ett viktigt bidrag för att belysa denna fråga finns i en av de artiklarna i den antologi utredningen utgivit.

Nödvändigheten finns även att studera hälso- och sjukvården som en av välfärdsinstitutionerna och analysera dess organisering, dvs. arbetsdelning, rekrytering, serviceutbud, behandlingar, prioriteringar osv. utifrån en analys som beaktar etnicitetens ojämlikhet. Slutligen erbjuder sjukvårdsområdet ett unikt tillfälle för undersökning av dessa mekanismer och därmed ett utökande av de ref-

lektioner som behövs för effektivitet och gensvar hos systemet som tillgodoser invånarnas behov.

De artiklar som framläggs i utredningens antologi belyser olika sätt på vilka personer med invandrarbakgrund diskrimineras inom den svenska sjukvården. En del av dessa är politiskt motiverade, till exempel irreguljära immigranternas svårigheter till hälso- och sjukvård på grund av deras avsaknad av laglig rätt att uppehålla sig i Sverige. Andra artiklar tar upp frågan om rekryteringens organisering, lagen som en reformerande teknologi mot etnisk diskriminering, vård av omskurna kvinnor som bor i Sverige inklusive utbildning av sjukvårdspersonal och till sist vård av barn med uppgivenhetssymtom och den politisering som skett kring dessa.

Ras och rastillhörighet har sedan länge avfärdats som vetenskaplig sanning. Däremot är föreställningar om ras och rastillhörighet en bestående del av samhällslivet och organiserar samhällets materiella, sociala och symboliska resurser. En sådan organisering och dess ideologiska grund kallas för rasism. Ett flertal studier visar att begreppet "kultur" ersätter det tidigare begreppet "ras" med dess biologiska karaktär, men att det lämnar rasismen intakt som ett system av privilegier/dominans och underordning/andrafiering/rasifiering (Essed, 1991; Miles, 1993; Goldberg, 1993; Hooks, 1995; Pred, 2000; Essed & Goldberg, 2002; de los Reyes, Molina & Mulinari, 2002; de los Reyes & Kamali 2005; Molina, 2005; Tesfahuney, 2005).

Rasism och strukturell diskriminering är viktiga orsaker till ohälsa, sjukdom och död. Internationella data lyfter fram (o)jämlighet i både tillgång och kvalitet i vården för olika medborgargrupper. Det finns mycket få kritiska studier som identifierar (o)jämlig tillgång och diskriminerande behandling av andrafierade/rasifierade grupper – som identifieras som "invandrare" generellt och "invandrarkvinnor" eller "invandarmän" mer specifikt – vilket dessa grupper erfar inom den svenska hälsovården.

Strukturell diskriminering och hälsa

Tidigare studier har uppmärksammat den strukturella diskrimineringens mekanismer och former som särskilt drabbar personer med utländsk bakgrund i olika samhällssektorer, t.ex. arbetsmarknaden, arbetslivet, rättsväsendet, boende etc. Fokusering har för det mesta varit på de diskriminerande handlingar som utförs både

individuellt och institutionellt och vilka sociala, ekonomiska och politiska konsekvenser detta har för personer med utländsk bakgrunds liv, men också för samhället i stort. Det finns däremot väldigt lite sagt om hur den strukturella diskrimineringen i Sverige påverkar människornas hälsa.

Flera internationella studier har påpekat kopplingen mellan "ras"/etnicitet och hälsa samt tillgång till en adekvat hälsovård. Rasism och diskriminering sätter en ram för vissa grupper för hur vardagen och relationen med det övriga samhället ska erfaras, upplevas och tacklas (SOU 2005:69). Detta ger inte bara konsekvenser på de personliga, politiska, sociala och ekonomiska planen utan också på den fysiska och psykiska hälsan för en del av Sveriges befolkning. Orättvis och kränkande behandling men också rädslan för och planering inför tacklande av diskriminerande situationer utsätter människor för fysisk och psykisk stress. Detta har naturligtvis inverkan på kroppens fysiska och psykiska hälsa och välbefinnande. Samtidigt måste vi iaktta de andra aspekterna av diskriminering som utformas i institutionella sammanhang och som påverkar människors livsvillkor. Nancy Krieger et al (2005) har i en längre period undersökt sambandet mellan hälsa och diskriminering i USA och konstaterat bl.a. att den kumulativa exponeringen av diskriminering har ett klart samband mellan underordnade grupper och deras hälsa. Till exempel leder ofta utestängning från arbetsmarknaden eller dåliga arbetsvillkor till mindre socioekonomisk rörlighet och sämre boendeform. Detta har, enligt Kriegers studier, en inverkan på den psykiska och fysiska hälsan. Folkhälsoinstitutets rapport *Särbehandlad och kränkt* (2005) som undersöker sambandet mellan hälsa och diskriminering på olika grunder (etnicitet, sexuell läggning, kön och handikapp) kommer också fram till liknande resultat: "att sambandet mellan diskriminering och hälsa går att fastställa och att det är rimligt att anta att diskriminerande handlingar oavsett diskrimineringsgrund påverkar hälsan i negativ bemärkelse" (Statens Folkhälsoinstitut R2005:49, s. 55). Men hur ser diskrimineringens konsekvenser ut i form av hälsotillstånd i Sverige? Finns det statistiska skillnader i fysisk och psykisk hälsa mellan olika grupper i samhället?

Ett viktigt bidrag presenteras av *Sarah Wamala och Carina Bildt* (SOU 2006:78). De analyserar sambandet mellan hälsa och diskriminering utifrån en kvantitativ analys. Deras utgångspunkt är att se om upplevd diskriminering och socioekonomisk utsatthet för kvinnor och män födda i Sverige, födda inom Norden/Europa och

födda i andra länder, har en inverkan på den psykiska och fysiska hälsan. Deras studie visar på en markant skillnad mellan dessa grupper och att det finns ett starkt samband mellan upplevd diskriminering (både mellanmänsklig och institutionell) och den psykiska och fysiska hälsan bland utlandsfödda i det svenska samhället. Deras analys visar även en variation mellan utlandsfödda kvinnor och utlandsfödda män, men ännu större mellan de två grupperna utlandsfödda kvinnor/män och infödda kvinnor/män. Resultaten pekar på att psykisk ohälsa är högre bland utlandsfödda män än de infödda männen och den psykiska och fysiska ohälsan är högre bland utlandsfödda kvinnor än de infödda kvinnorna. Detta ger tecken, enligt författarna, att rasism, vardaglig diskriminering, känslan av orättvisa och kränkande behandlingar har effekten på den fysiska och psykiska hälsan som går bortom de socio-ekonomiska förhållandena.

Det är viktigt att se under vilka samhällsförhållanden sådana skillnader i hälsotillstånd kan uppstå och hur de skapas. Tidigare försök att förklara dessa skillnader i kulturella termer gjorde att personer med utländsk bakgrund kulturaliserades, alltså att komplexa sociala processer i tid och rum förklarades endast genom ordet kultur (Mulinari, 2004). I andra epoker har samma förklaringsmekanismer och modeller baserats på antagande om "ras" vilket gav upphov till flera "vetenskapliga", sociala och politiska satsningar, t.ex. rashygienism. Föreställningen om människors essentiella skillnader på antagande av kultur, "ras" osv. gör i ett komplext samhällssystem att analysen av etniska maktförhållanden och dess intersektion med kön och klass, inte får utrymme för vare sig samhällelig eller institutionell förändring. Hälsoproblem bland personer med utländsk bakgrund är en viktig fråga att behandla på basis av den rådande rasismen, diskrimineringen och segregationen i det svenska samhället.

Hälsovårdens "andra"

Kulturaliseringen av personer med utländsk bakgrund har varit och fortfarande är en central aspekt i den allmänna politiken som förs i och genom olika samhällsinstitutioner, t.ex. välfärdsinstitutioner (SOU2006:37), rättsväsendet (SOU2006:30), arbetsmarknad och arbetsliv (SOU2006:60; SOU2006:59), det politiska systemet (SOU2005:112; SOU2006:52; SOU2006:53), media (SOU2006:21)

och utbildningssystem (SOU2006:40). Hälso- och sjukvården är i detta sammanhang inget undantag. I linje med andra välfärdsinstitutioner bygger den svenska hälso- och sjukvården på antagande av kulturella skillnader som ett viktigt inslag i både dess arbetslivs hierarkiska organisering och dess serviceinriktade verksamhet. Ingrid Fiorettos (2002) studie om hälsovårdens sätt att hantera vårdtagare med utländsk bakgrund visar hur vården organiserar sig och bygger sina grunder på ”kulturell olikhet, kulturella skillnader och kulturkrockar”. Hon studerar bl.a. hur böcker om mångkulturell vård förstärker föreställningar om invandrade vårdtagare som kulturella objekt, vars (o)förmåga att förstå rationaliteten i ”det medicinska svenska tänkandet” regleras av vårdtagarens ”kulturella bakgrund”. I fotspåret av det koloniala arvet fortsätter reproduktionen av den västerländska människan, som rationell och objektiv, i kontrast till ”de andra”, som irrationella och subjektiva, att präglar särskilt det kunskapsmaterial som finns tillgänglig bland kurser och seminarier om hälsa och hälsovård. Detta präglar vårdens organisering kring frågan om etnicitet och behandling av personer med utländsk bakgrund.

En artikel som lyfter fram denna problematik presenteras av *Beth Maina Ahlberg* (SOU 2006:78). Hon undersöker svenska barnmorskor syn på omskurna kvinnor med utländsk bakgrund. Hennes analys fokuserar på i vilken utsträckning dessa kvinnor får den vård de är berättigade till och vilka föreställningar svenska barnmorskor har om dessa kvinnors sexualitet. Detta belyser också vårdens sätt att organisera sig i frågan om kvinnlig omskärelse. Hennes ursprungliga syfte var att studera barnmorskors uppfattning om och inställning till kvinnlig omskärelse och erfarenheter av att ge vård åt dessa kvinnor. Men under studiens gång, menar författaren, ändrades dess syfte att gälla barnmorskor syn på dessa kvinnors sexualitet. Denna syfteomvandling grundades på det intresse som fanns bland dessa barnmorskor att prata om omskurnas kvinnors sexualitet och vad de ansåg vara den genusmässiga och kulturella orsaken till omskärelse.

Flera intervjuer gjordes både med svenska barnmorskor och vårdtagare och visar bl.a. hur svenska barnmorskors uppfattning om dessa kvinnor och deras män reglerade vården och dess service utifrån ett rasistiskt genuscentrerat perspektiv. Medan männen ansågs vara patriarkala och våldsbenägna sågs kvinnorna som offer för den kulturen de kom ifrån. Sådana föreställningar gjorde bl.a. att vården brast i den omfattning och de rättigheter som dessa

kvinnor var berättigade till innan och under barnafödandet men även post-partum. En central aspekt som organiserade föreställningarna om omskurna kvinnor och deras män var frågan om kvinnornas sexualitet. Författaren för därför i sin analys en diskussion om hur den rasistiska läran om den svarta kvinnans sexualitet och hennes könsorgan, som har präglat de vitas rasistiska fantasier om svarta kvinnors och mäns sexualitet sedan kolonialtiden, finns kvar och styr sociala praktiker inom vården. Trots vårdmöten som strider mot en sådan syn fortsätter sådana fantasier att känneteckna vårdens uppfattning och behandling av omskurna kvinnor och deras män.

I en annan artikel presenterar *Beth Maina Ahlberg och Ingela Krantz* en undersökning om hur lagen om etnisk diskriminering har använts inom den svenska hälso- och sjukvården och om denna har påverkat vården som organisation för att förebygga diskriminering. Författarna berör också hur de krav som finns för EU/EES-läkare i Sverige när det gäller t.ex. svenska språkkunskaper skiljer sig markant mot de krav som ställs på de läkare som redan finns i Sverige men som är födda utanför Europa. Diskrimineringen av utomeuropeiska läkare i den svenska hälso- och sjukvården sker bl.a. genom regler och förordningar som gör det svårare för dessa läkare att utöva sin profession. Undersökningen visar också att det var väldigt få inom vården som kände till lagen mot etnisk diskriminering, men också att uppfattningen fanns att en sådan lag inte behövdes eftersom hälso- och sjukvården följer hälso- och sjukvårdslagen, etiska riktlinjer och internationella konventioner. Sålunda kunde sjukvårdspersonalen hävda att diskriminering på grund av etnicitet, "ras", religion etc. inte förekom och att alla patienter bemöts med respekt.

Denna inställning, menar författarna, är delvis en konsekvens av lagens sätt att lyfta fram frågan om diskriminering som en individuell handling. På så sätt kan hälso- och sjukvårdens organisering kring frågan om etnicitet få fritt spelrum för fortsatt marginalisering av personer med utländsk bakgrund, både som vårdtagare men också som personal. Trots den dystra bilden fann författarna vissa tecken på motsatsen. Somliga hade en tilltro att lagen skulle förbättra vården. Tolkningen av lagen ledde bl.a. till att kurser, seminarier och arbetsmöten om "främmande kulturer" anordnades av personalen själva under en belastad arbetssituation där deltagande i sådana utbildningar inte var obligatorisk. Studien visar därför att bristen på en samordnad utbildningsinsats och framför allt ett

(o)intresse att gå bortom kulturalistiska föreställningar om ”de andra” var en del av hälso- och sjukvårdens organisering kring frågan om etnisk diskriminering. Detta sätt att marginalisera frågan tyder bl.a. på att lagen mot etnisk diskriminering inte är tillräcklig som ett verktyg för förändring av hälso- och sjukvårdens organiseringsform i diskrimineringsfrågor. Denna poäng blir därför viktig att iakttä för andra samhällsinstitutioners organisering kring diskriminering i dess strukturella form.

Den villkorade hälsovården

I rapporten *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (SOU2006:37) behandlar Paulina de los Reyes medborgarskapets situationsbundna giltighet i en rättstat där skydd och trygghet ifrågasätts genom misstänksamhet och fientlighet av personer som har ett visst utseende, efternamn och/eller religion. Statens kontrollapparat påminner dessa människor om deras icke fullständiga rättigheter som antas finnas i medborgarskapets ”trygga grund”. Inre utlänningskontroller och nationella gränskontroller (SOU2004:110) samt möjligheten till återkallelse av svenskt medborgarskap för ”en icke svensk etnisk” medborgare (SOU2006:2) fastställer, med Sharam Khosravis ord, tillståndet av ’kvasimedborgarskap’ (Khosravi, 2006). Den statliga kontrollapparaten och hotet att återkalla medborgarskapet för dem som erhållit det, fixerar en etnopolitisk ram där människokroppar blir symboler för vem som ska ses som ”legal” och vem man ska misstänka vara den ”illegala” kroppen.

Inneslutning och uteslutning blir då uppenbart i den kontext som kroppen förvandlas till en vara för statens kontroll, granskning och straff. I en sådan kontext blir irreguljära immigranter inte bara en symbolisk vara för skapande av gränskontroller och inre utlänningskontroll, utan endast en kropp, en avpolitiserad kropp, en *homo sacer* (Agamben, 2005), som skiljer sig från den förkroppsligade politiserade formen som medborgarskapet innebär.

Mattias Ohlson behandlar *Läkare utan gränsers rapport Gömda i Sverige. Utstängda från hälso- och sjukvård* (2005). Han utvidgar analysen i rapporten och belyser bl.a. irreguljära immigranternas egna upplevelser av hälso- och sjukvården samt fallbeskrivningar inom vården och vårdens perspektiv. Hans syfte är att belysa den faktiska tillgången till vård som irreguljära immigranter har i Sverige. Stu-

dien utgår från en undersökning av 102 patienter med olika medicinska behov, t.ex. för kroniska och smittsamma sjukdomar eller graviditeter. Studien visar att irreguljära immigranternas tillgång till primärvård och icke-akut specialistvård i Sverige nästan är obefintlig, och att dessa patienter varken har tillgång till en adekvat vård eller till nödvändiga läkemedel. Det finns flera faktorer som leder till detta tillstånd, bl.a. de socioekonomiska förhållandena dessa människor lever i och som gör att de inte kan betala osubventionerade läkarbesök och/eller medicin som ”vanliga” medborgare gör.

En annan faktor är den rädsla irreguljära immigranter känner inför bemötande med svenska vårdanstalters personal på grund av att bli upptäckta och överlämnade till polisen eller migrationsmyndigheterna. Det institutionella arrangemanget av kontrollverksamhet gör att vissa människor (irreguljära immigranter) sätts i ett rumsligt undantagstillstånd där internationella konventioner om hälsa och tillgång till hälsovård inte längre har någon giltighet. Studien belyser sålunda den form av diskriminering som irreguljära immigranter utsätts för när vårdinrättningar inte erkänner dem som patientgrupp. Nödvändigheten att skaffa fram ett regelverk som ger irreguljära immigranter tillgång till vård och subventionerade läkemedel är akut, om hälsan och hälsovården inte längre ska vara en nationell symbol för särskiljande (stats)politik och ett ideologiskt slagfält i ”nationens namn”.

Irreguljära immigranter görs till ”illegala” när normen för svenskt medborgarskap skapar sin egen antites, sin anti-medborgare. Den föreställda utgångspunkten för denne anti-medborgare är dess ”lagliga” utanförskap som gör den till en lagbrytare, omoralisk och ansvarslös (Khosravi 2006). Medan irreguljära immigranter per automatik blir anti-medborgare görs reguljära immigranter till *irreguljära medborgare*, dvs medborgare som inte är ”de vanliga” i medborgarskapets ”etniska” termer. Skillnaden uppenbaras därmed i medborgarskapets situationsbundna giltighet där skydd och trygghet ifrågasätts av misstänksamhet på grund av utseende, religion, etnicitet osv.

I detta sammanhang presenterar *Göran Bodegård*, i samma rapport (SOU 2006:78), en studie om den medicinska och den politiska behandlingen av s.k. ”apatiska barn” och deras familjer. I denna artikel presenterar författaren dels en rapport om vården av 25 barn med uppgivenhetssymtom vid Barnavdelning Eugenia på Karolinska sjukhuset i Stockholm, och dels analyserar han den politisering som skedde kring frågan om ”apatiska barn”. ”Apatiska

barn” är beteckningen på de barn som tillsammans med sina familjer sökt asyl i Sverige och hamnat i ett tillstånd av uppgivenhet och hopplöshet. I den första delen av kapitlet lyfter Bodegård fram de studieresultat som avdelningen Eugenia hade om barn med uppgivenhetssymtom, och belyser betydelsen av behandlingens utformning och innehåll i vården av dessa barn. Han kommer fram till att behandlingen hade mycket goda resultat och att kunskap om barnens och familjens situation fanns för att ge den vård som behövdes. Bodegård analyserar också olika institutionella aktörers politisering av ”apatiska barn” som ledde till konsekvenser som bl.a. nedläggning av vårdavdelningar, brist på uppföljning av medicinska behov och psykiatriska behandlingar och även till ifrågasättande av barnens tillstånd och sjukdom samt familjernas ”reella” intentioner (se t.ex. SOU 2006:49).

I analysen lyfter han fram hur medicinska basala behov för dessa patienter omvandlades, under en moralisk panik, till en politisering av patienternas diagnos. ”De apatiska barnen” blev inte längre barn utan omvandlades i stället till sociopolitiska varelser med statusen ”asylbarn”. Dessa barn kunde därmed förklaras utifrån deras ”legala” status (irreguljära medborgare) och inte från medicinska kriterier och diagnos. I Bodegårds analys av regeringens agerande och inställning till dessa barn genom de rapporter som *den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom* gav ut mellan 2005 och 2006 (SOU 2005:1 och 2; SOU 2006:49), exponerar han inte bara brister på analytiska redskap och metodologiska överväganden, utan också processer av misstänkliggörande och demonisering av barnens familjer samt marginalisering av de goda vårdresultaten. Han lyfter även fram den vårdideologiska aspekten som också har bidragit till en försämring av vården för barnens och familjernas hälsa.

Avslutning

Statens folkhälsoinstitut (2003) har beslutat om hur sociala förhållanden kan skapa en hälsosammare befolkning. *Sveriges elva folkhälsomål* (Statens folkhälsoinstitut, 2003) är viktiga utgångspunkter att beakta i frågan om etnisk ojämlikhet och den strukturella diskrimineringens mekanismer som berör olika samhällsområden. De elva målen är: Delaktighet och inflytande, ekonomisk och social trygghet, trygga och goda uppväxtvillkor, ökad hälsa i

arbetslivet, sunda och säkra miljöer och produkter, en mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård, gott skydd mot smittspridning, trygg och säker sexualitet och god reproduktiv hälsa, ökad fysisk aktivitet, goda matvanor och säkra livsmedel, och ett minskat bruk av tobak och alkohol samt ett narkotikafritt samhälle. Mot bakgrund av en sådan målsättning är det nödvändigt att lyfta fram frågan om hur rasism och diskriminering inverkar på områden som dessa mål beaktar.

Antologin presenterar olika aspekter av kopplingen mellan diskriminering och hälsa och hälsovård. Det är inte meningen att ge ett fullständigt resultat av problemformuleringen, utan i stället vill vi väcka frågeställningar om hur institutionella praktiker drabbar hälsa och välbefinnande hos personer med utländsk bakgrund. Detta arbete måste följas upp om frågeställningen i *Mål för folkhälsan*¹² – ”Hur mår svenskarna idag?” – ska omfatta *alla* som bor i Sverige.

Med andra ord, det demokratiska idealet om god hälsa och lika rätt för alla till hälso- och sjukvård, villkoras av den strukturella diskrimineringens konsekvenser för personer med utländsk bakgrund. Detta innebär att om man inte beaktar diskrimineringens grundsatser, former och uttryckssätt finns det föga möjligheter att uppnå målet om jämlikt bemötande.

Referenser

- Agamben, G. (2005) *Undantagstillståndet*. Lund: Site edition 1.
- Agyemang, C. Bhopal, R. and Bruijnzeels, M. (2005) Negro, black, black African, African Caribbean, African American or what? Labelling African origin populations in the health arena in the 21st century. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59(12):1 014–1 018.
- Azar, M. (2005) ”Det symboliska objektet. Delen, delandet och den nationella gemenskapen”, i de los Reyes, P. & Kamali, M. (red.) *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Beresford, D. (1987) ”The darker side of SA skin-lightening.” Johannesburg, *Guardian*. 15 maj 1987.

¹² Faktablad, Socialdepartement nr 17, december 2002.

- Bohpal, R. S. (1992) "Future research on the health of ethnic minorities: back to basics: a personal view". Ahmad (ed) *The politics of "race" and health*. Bradford. Race relations Unit. University of Bradford.
- Carlstedt, G., Forssén, A. (1999) *Mellan ansvar och makt. En diskussion om arbete, hälsa och ohälsa utifrån tjugo kvinnors livsberättelser*. Akademisk avhandling. Luleå tekniska universitet.
- Chandra, N., Ziegelstein R., Rogers, W., Tiefenbrunn, A., Gore, J., French, W., & Rubison, M., (1988) Observations of the treatment of women in the United States with myocardial infarction: a report from the national registry of myocardial infarction. *Archives of International Medicine*. Vol. 158.
- Charttrvedi, N., (2001) Ethnicity as an epidemiological determinant – crudely racist or crucially important?, *International Journal of Epidemiology*, 30:925–927.
- Cooker, N. (ed) (2001) *Racism in medicine: An agenda for change*. London: Kings Fund, 2001.
- de los Reyes, P. (2005) "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering" i de los Reyes P. & Kamali M., *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes, P. (2006) "Välfärd, medborgarskap och diskriminering", i de los Reyes, P. (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37. Stockholm: Fritzes.
- de los Reyes, P., Molina, I. & Mulinari, D. (red.) (2002) *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, Klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige. En festskrift till Wuokko Knocke*, Stockholm: Atlas.
- de los Reyes, P. & Mulinari, D. (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- Dressler, W. W., Oths, K. S., Gravlee, C. C. (2005) Race and ethnicity in public health research: Models to explain health disparities. *Annual Review of Anthropology*, 34:231–252.
- Eriksson, K. (2003) *Manligt läkarskap, kvinnliga läkare och normala kvinnor. Kön- och läkarskapande symbolik, metaforik och praktik*. Stehag: Förslags AB Gondolin.
- Essed, P. (1991) *Understanding Everyday Racism. An Interdisciplinary Theory*. London: Sage.

- Essed, P. (2005) "Vardagsrasism", i de los Reyes, P. & Kamali, M. (red.) *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Essed, P. & Goldberg, D. T. (2002) *Race Critical Theories*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Fausto Sterling, A. (2000) *Sexing the body*. New York. Basic Books.
- Fenton, K. A. (2001) Strategies for improving sexual health in ethnic minorities. *Current Opinion in Infectious Diseases*, 14(1):63–69.
- Fioreto, I., (2002) "Patienten som kulturellt objekt" i Magnusson, I. (red.) *Etniska relationer inom vård och omsorg*. Studentlitteratur: Lund.
- Ghassemi, J. G. (2006) "Not just black and white: New efforts look at more deeply into racial comparisons of health care." *The Washington Post*. July 25. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/2006/07/24/Ar20060724007. Accessed 2006-07-28.
- Goldberg, D. T. (1993) *Racist culture. Philosophy and the politics of meaning*. Oxford: Blackwell.
- Good DelVecchio, M.-J., Good, B. J. and Becker, A. E. (2002) "The culture of medicine and racial ethnic and class disparities in healthcare." *Russell Sage Foundation, Working Paper #199*, December 2002.
- Hamberg K., Hammarström A., Hovellius B., Hohansson E., Risberg G. (1998) Feministiska perspektiv inom medicin och vård. Kvinnors underordning, livsvillkor och hälsa. Temanummer. *Socialmedicinsk Tidskrift* (1). (2)
- Hammarström, A. (1999) Why feminism in public health? Temanummer. Feminist Research on Public Health. *Scandinavian Journal of Public Health*. 27 (4) 241–244.
- Haraway, D. (1991) *Simians, cyborgs and women. The reinvention of nature*. London. Routledge.
- Hindley, M. (1987) 'White' is dangerous: African using imported soap to lighten their skin are doing irreparable damage to their health. *African Concord* 17 December, No 171.
- hooks, b. (1995) *Killing rage. Ending racism*. New York: Owl Books.
- Johannisson K. (1995) *Den mörka kontinenten. Kvinnan, medicin och fin-de siecle*. Stockholm: Norstedts.

- Johansson E. (1998) *Beyond frustration. Understanding women with undefined musculoskeletal pain who consult primary care.* Akademisk avhandling. Umeå Universitet. Avdelning för allmänmedicin.
- Kamali, M. (2005) "Ett europeiskt dilemma" i: de los Reyes, P. & Kamali, M. (red.) *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering.* SOU2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Katbama S. (2000) *"Race" and Childbirth.* Open University Press. Buckingham.
- Khosravi, S. (2006) "Territorialiserad mänsklighet: irrägljara immigranter och det nakna livet", i de los Reyes, P. (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet.* SOU2006:37. Stockholm: Fritzes.
- Krieger, N. (2003) Does racism harm health? Did child abuse exist before 1962? On explicit questions, critical science, and current controversies: An ecosocial perspective. *American Journal of Public Health, 93(2):194–194.*
- Krieger, N. m.fl. (2005) *Experiences of discrimination: validity and reliability of a self-report measure for population health research on racism and health.* Social Science & Medicine.
- Mama, A. (1997) "Black women, the economic crisis and the British state" i Mirza, H., (red.) *Black British Feminism.* Routledge: London and New York:
- McKenzie, K. J. and Crowcroft, N. S. (1994) "Race, ethnicity, culture and science." *BMJ, 309:286–287.*
- Miles, R. (1993) *Racism after 'race relations'.* London: Routledge.
- Molina, I. (2005) "Rasifiering. Ett teoretiskt perspektiv i analysen av diskriminering i Sverige", i de los Reyes, P. & Kamali, M. (red.) *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering.* SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes.
- Morton C. C. (2002) Researchers chronicle unequal, race-based health care. *FOCUS: News from Harvard Medical, Dental and Public Health, March 22.*
- Mulinari, D. (2004) "Medicinsk praktik i det postkoloniala Sverige – några (feministiska) reflektioner", i Hovelius, B. & Johansson, E. (red.) *Kropp och genus i medicinen.* Lund: Studentlitteratur.
- Mulinari, D. & Neergaard, A. (2004) *Den nya svenska arbetarklassen. Facket och de rasifierade arbetarna,* Umeå: Borea.

- Nazroo, J. Y. (2003) The structuring of ethnic inequalities in health: Economic position, racial discrimination, and racism. *American Journal of Public Health*, 93(2):277–284.
- Pred, A. (2000) *Even in Sweden: racisms, racialized spaces, and the popular geographical imagination*. Berkeley: University of California Press.
- Randall, V. R. (2001) "Race, health care and the law." *Conference Paper*, UNRISD.
- Rapport 2005:1 och 2 *Asylsökande barn med uppgivenhetsymtom – kunskapsöversikt och kartläggning*. Rapport från den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetsymtom (UD 2004:06).
- Rushton, J. P and Bogaert, A. F. (1989) Population differences in susceptibility to AIDS: An evolutionary analysis. *Social Science and Medicine*, 28(12).
- Rebbeck, T. R. Halbert, C. H. and Sankar, P. (2006) Genetics, epidemiology, and cancer disparities: Is it black and white. *Journal of Clinical Oncology*, 24(14):2 164–2 169.
- Saftlas, A. F. Koonin, L. M. and Atrash, H. N. (2000) Racial disparity in pregnancy-related mortality associated with livebirth: Can established risk factors explain it? *American Journal of Epidemiology*, 152(5):413–419.
- Sheldon, T. A. and Parker, H. (1992) Race and ethnicity in health research. *Journal of Public Health and Medicine*, 14:104–110.
- Smaje, C. (1995) *Health, 'race' and ethnicity. Making Sense of the Evidence*. London. Kings Fund Institute.
- Stanfield, J. H. (1999) Slipping through the front door: relevant social scientific evaluation in the people of color century. *The American Journal of Evaluation*, Volume 20, Number 3, Autumn 1999.
- Statens folkhälsoinstitut (2005) *Särbehandlad och kränkt – en rapport om sambanden mellan diskriminering och hälsa*. R2005:49. Stockholm: Edita.
- Starfiel B. (2004) Promoting equity in health through research and understanding. *Developing World Bioethics*, 4(1):76-95.
- Socialdepartementet, *Faktablad*, nr 17, december 2002.
- Socialstyrelsen (2001) *Folkhälsorapporten*. Stockholm.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2004:110 *Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll*. Justitiedepartementet. Gränskontrollutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Rapport från utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering*. Rapport från utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:112 *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:2 *Omprövning av medborgarskap*. Justitiedepartementet. Utredningen om omprövning av medborgarskap. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2006:21 *Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:30 *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:49 *Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess*. Rapport från den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom.
- SOU 2006:52 *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2006:53 *Partierna nominerar. Exkludering – etnicitet och representation*. Rapport från utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Tesfahuney, M. (2005) "Uni-versalism", i de los Reyes, P. & Kamali, M. (red.) *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Westerståhl, A. (2003) *Encounters in the medical context – issues of gender and sexuality*. Akademisk avhandling. Göteborg universitet. Institution för allmän medicin.
- Wilson P. (2002) "In the fight of our lives: Notes on AIDS crisis in the black community", i Boyd H. (ed) *Race and resistance: African Americans in the twenty-first century*, Cambridge Massachussetts: South End Press.
- Williams D. R. (1997) Race and health: Basic questions, emerging direction. *Annals of Epidemiology*, 7:322–333.

4 Slutsatser

Hur ser diskrimineringen ut i Sverige? På vilket sätt är samhällets organisering relaterad till förekomsten av diskriminering? Utredningens resultat visar att den strukturella och institutionella diskrimineringen är både en orsak och en konsekvens av makt- och ojämlikheten i Sverige och att den skapas och permanentas genom den komplexa interaktionen mellan strukturella villkor, institutionella arrangemang och individuella handlingar. En förutsättning för diskriminering är uppfattningen om att människor är "olika", har olika värden och att denna olikhet motiverar särbehandling. Omvänt är diskriminering även en produkt av samhällsinstitutionernas oförmåga att hantera strukturell ojämlikhet. Men varken olikhet eller ojämlikhet är givna och oföränderliga, utan de skapas i en pågående process som knyter kategoriseringar och tillskrivningar till fördelningen av makt, inflytande och materiella resurser. Utredningens olika rapporter identifierar dessa processer och analyserar mekanismer och omständigheter som gör diskrimineringen möjlig i olika samhällsarenor. Trots kontextuell olikhet och ett mångfasetterat empiriskt underlag finns det förbluffande likheter hur diskrimineringen går till i dessa arenor.

Särskiljande

Flera bidrag till utredningen uppmärksammar de särskiljande processer som ständigt pågår i samhällets olika arenor. Att personer med invandrabakgrund och deras barn sorteras under kategori "invandrare" är en del i detta skillnadsskapande. Det innebär att tillskrivas egenskaper som på ett eller annat sätt gör denna grupp essentiellt annorlunda jämfört med gruppen "infödda" eller "svenskar". Den dikotoma konstruktionen av dessa kategorier gör dem uteslutande och kontrastiva; invandrare är vad svenskar inte är. Skillnadsskapandet är således inte ett erkännande av mänsklig

mångfald. I stället fixerar det dikotomier och omöjliggör hybrida kombinationer, förändring och tillblivelse av andra sociala positioner.

Särskiljande processer som utgör grunden för en etnisk utsortering kan se ut på olika sätt. Vissa forskare har fokuserat på den diskursiva konstruktionen av "den andra" som essentiellt annorlunda i förhållande till ett idealiserat "vi". Andra uppmärksammar de konkreta konsekvenserna av det etniska särskiljandet. Exempel från skolan visar att den etniska kategoriseringen är starkt kopplad till en problemsituation som omfattar inte bara elever med invandrarbakgrund utan också deras föräldrar. I arbetslivet är uppfattningar om etnisk olikhet viktiga när det gäller fördelning av arbetsuppgifter på arbetsplatser men också för att sortera arbetsökande. Inom media, som är en viktig producent av verklighetsbilder, har den etniska kategorisering en tydlig strukturerande funktion. Produktionen av mediabilder återskapar inte bara en uppdelning mellan vi och dem, utan ger också upphov till en arbetsfördelning där journalister med invandrarbakgrund förutsätts vara särskilt lämpade att bevaka "invandrarfrågor". En liknande situation finns inom det politiska systemet där politiker med invandrarbakgrund förväntas arbeta med integrationsfrågor.

Utseendet utgör en viktig särskiljande markör, vilket aktualiserar rasismens betydelse i skillnadsskapande processer. Att vetenskapen för länge sedan avfärdade de rasistiska föreställningar som associerar socialt beteende till utseende hindrar inte att just utseendemässiga egenskaper används som kriterier för ökad kontroll av myndigheterna. Rapporterna presenterar en rad exempel där människor stoppas, kontrolleras och trakasseras av polisen just på grund av deras utseende, ett förfarande som får stöd av Gränskontrollutredningens förslag (SOU 2004:110 s. 427).

Särskiljandet har också en rumslig dimension som tar sig uttryck i boendesegregering och arbetsmarknadssegmentering. Förorter konstrueras diskursivt som främmande inslag i det svenska samhället, (i bästa fall) som exotiska platser där tiden står stilla och kaos råder. Personer med invandrarbakgrund återfinns i arbetsorganisationernas mest utsatta positioner och tilldelas en plats som reservarbetskraft. Ett annat exempel på rumsligt särskiljande är den vanligt förekommande metaforen om *invandrarnas utanförskap* som utgör en påminnelse om att dessa "invandrare" befinner sig utanför samhällsgemenskapens gränser. Omvänt kan man i denna

metafor se en bekräftelse på att denna gemenskap inte inkluderar ”invandrarna”.

Underordning

Processerna av etniskt särskiljande etablerar samtidigt en ordning mellan de dikotoma kategorier som står i en hierarkisk relation till varandra. I detta sammanhang utgör svenskheten normen för det önskvärda, rätta och accepterade, samtidigt som invandrarskap representerar en avvikelse från denna norm. Utredningens rapporter ger en rad exempel på hur det etniska särskiljandet görs till grund för en hierarkisk uppdelning av befolkningen. Den som integrerar och de som ska integreras, de som vägleder och de som ska vägledas, de som lär ut och de som ska lära sig. Svenskhet framställs som ett mål för de som kommer utifrån Sverige, och samtidigt som en essentiell egenskap för dem som anses besitta den av blodsband.

Om särskiljande processer skapar en essentiell *andra* är det underordningen som gör denna *andra* underlägsen och avvikande. Underlaget till utredningen visar hur denna underordning markeras, legitimeras och naturaliseras. Invandrarskap associeras till en bristsituation både när det gäller kompetens, sociala färdigheter, kunskap om samhället och om arbetslivets villkor. Vidare markeras denna underordning genom ett ständigt ifrågasättande av rättigheter som är självklara för andra. Den skillnad som finns när det gäller formella och reella rättigheter är kännetecknande för den strukturella diskrimineringen. De sociala och politiska rättigheter som följer av det svenska medborgarskapet kan när som helst ifrågasättas och villkoras. Distinktionen mellan ”svenskar” och ”svenska medborgare” är ett exempel på denna hierarkiska ordning som genom att knyta rättigheter till föreställda etniska identiteter undergräver medborgarskapets politiska innehåll.

Ett återkommande tema i rapporterna är hur underordningsprocesser möjliggörs av rasistiska föreställningar. Rapporterna från arbetslivet och arbetsmarknaden visar att hudfärg och utseende har betydelse inte bara när det gäller att fördela arbetsuppgifter utan också för hur mycket kontroll man har över sin arbetssituation. Rasismen skapar förväntningar om undergivenhet, acceptans och tacksamhet. Ett liknade situation finns inom välfärdsområdet när det gäller tillgången till välfärdstjänster. En annan dimension av denna rasistiska hierarki är den överdrivna kontrollen som vissa

grupper utsätts för samtidigt som andra är per definition otänkbara i brottsammanhang. Detta illustreras både i genomgången av praktiker inom rättsväsendet men även i möte med familjerättssekreterare.

Underordningen är kanske mest påfallande när den kopplas till våldsutövande. Utredningens rapporter visar att förekomsten av våld inte är ovanligt i diskrimineringsammanhang. När det gäller fysiskt våld är det ofta kopplat till en situation av extrem utsatthet där individens möjligheter att reagera är obefintliga. Men även förekomsten av symboliskt våld är relativt vanligt och drabbar individerna i en rad olika situationer i vardagen, i skolan, på kafferasten och när man läser morgontidningen. Symboliskt våld syftar på situationer, handlingar och omständigheter som medför djupa kränkningar till individens integritet och som ofta har långvariga effekter: verbala påhopp, vandringshistorier, kränkande bemötande samt förlöjligande och nedsättande omdömen om ens person eller familj. Elever som dagligen utsätts för nedsättande omdömen, rasistiska läroböcker och fördomsfulla lärare upplever en situation av symboliskt våld. Liknande exempel finns inom arbetslivet och välfärden.

Det symboliska våldet är ett effektivt sätt att reproducera den bestående etniska maktordningen i samhället. Det utövas inte bara mot närvarande personer i givna situationer utan också genom väl-etablerade institutionella handlingar. Politiker, myndigheter och tjänstemän skapar ett ”integrationsfält” genom att använda sitt monopol över de materiella resurserna, där bara de som delar deras åsikter och ideologier får plats. Aktörerna på fältet måste acceptera fältets spelregler och inte ifrågasätta dess konstitution och beståndsdelar. Detta gör att de som bidrar med att reproducera fältet och dess maktordning belönas genom positiva sanktioner, och de som inte gör det exkluderas genom negativa sanktioner. Dessa mekanismer definieras inom utredningen som symboliskt våld. Det är dock inte bara vissa politiker, myndigheter och tjänstemän som utövar symboliskt våld som reproducerar diskriminering och rasism och underordningen av ”de andra”, utan media spelar också en viktig roll i sammanhanget. Både myndighetsvärlden och media använder sig nästan helt okritiskt av ”kulturkompetenta experter” och ”mångfaldskonsulter” i sina integrationsarbeten och mediala framställningen av ”de andra”. Dessa valda representanter från andrafierade grupper får stort utrymme på integrationsfältet och i media, vilket gör att diskriminering och rasism normaliseras och legitimeras.

En fråga om makt och kontroll

Diskrimineringen förutsätter en maktobalans och inte minst makten att definiera hur den sociala verkligheten ser ut. Makten över språket och över problemdefinitionen är viktiga redskap i diskrimineringsprocesser, inte minst genom att monopolisera rollen som subjekt under det att "invandrarna" görs till föremål för undersökningar, definitioner och åtgärder. Objektivisering av den andra och berövandet av hans eller hennes möjligheter att agera som subjekt är ett av de viktigaste kännetecknen på de maktrelationer som finns bakom diskrimineringen.

Makten att diskriminera bärs upp av etablerade uppfattningar om det normala, överlägsna eller önskvärda, i motsats till det avvikande, underlägsna och problematiska. Utredningens resultat visar att det finns stora variationer av hur normer definieras i olika sammanhang. Samtidigt är det viktigt att notera att ett stort utrymme för godtycke och individuella beslut ökar risken för diskriminering. Detta innebär att det behövs fasta och tydliga lagar och regler för att motverka diskriminering. Rasism och diskriminering utgör seglivade och rörliga företeelser. Därför är arbetet mot diskriminering en ständigt pågående uppgift. I detta arbete ska de som drabbas av diskriminering ges tolkningsföreträde och problemformuleringen ska utgå från deras erfarenheter. Detta är fundamentalt för att motverka den maktordning som reducerar individerna till föremål för makthavarnas blickar, definitioner och åtgärder.

Ett effektivt sätt att upprätthålla de privilegier som bygger på en hierarkisk ordning är som bekant att förneka att en sådan ordning existerar. I maktens verklighetsbeskrivning råder jämlikhet och meritokrati, diskrimineringen är en anomali och den etniska ojämlikheten ett övergående problem. Osynliggörandet, nedtystanden och förringandet identifieras av utredningens rapporter som viktiga komponenter i en förnekandets strategi som syftar till att bevara en privilegierad position. Diskrimineringen ska därför ses inom ramen för ett privilegiesystem som ger fördelar till vissa grupper på bekostnad av andra. Den strukturella/institutionella diskrimineringen utestänger vissa grupper och individer från makt, inflytande och kontroll över samhällsresurser, men detta skapar samtidigt privilegier för andra. Att förändra den strukturella/institutionella diskrimineringen innebär därför en generell omstöpning av maktrelationerna i samhället.

Diskrimineringen opererar intersektionellt

Utredningens resultat visar också att diskrimineringens komplexitet och dess legitimering, genom den systematiska konstruktionen av människor, platser och relationer som "olika", inte enbart kan förstås utifrån etniska skiljelinjer eller rasismens logik. Den forskning som presenterats visar att rasistiska stereotypier i arbetslivet även är bekönade och tar sig skilda uttryck beroende på klassbakgrund och ålder. I stället för att fokusera på invandrade kvinnor som grupp och (åter)skapa essentialistiska föreställningar om hur dessa kvinnor *är*, tar författarna till utredningens rapporter fasta på de intersektionella relationer som gör diskrimineringen möjlig. Rapporterna lyfter fram aktörernas möjligheter att hantera diskrimineringen utifrån skilda sociala positioner, tillskrivna identiteter och i olika sammanhang. Den diskriminerande ordningen har olika effekter på kvinnor och män och den ska även ses i ett klassammanhang och ur ett livscykelperspektiv. Utredningen ger en rad exempel som visar att den strukturella diskrimineringen påverkar barn redan under uppväxtåren och fortsätter sent i livet. Som många bidrag till denna utredning har påpekat är ett intersektionellt perspektiv nödvändigt för att belysa diskrimineringens komplexa karaktär i bl.a. arbetslivet, inom välfärden och i politiken och för att utforska på vilket sätt den artikuleras med andra former av förtryck. Detta perspektiv ger även viktiga ledtrådar för att förstå hur diskrimineringen motverkas, förhandlas och hanteras.

Kopplingen mellan den diskriminering som förekommer på strukturell, institutionell och individuell nivå kompliceras ytterligare när den analyseras intersektionellt. På vilket sätt artikuleras det privata våldet i hemmet till en rasistisk ordning i det omgivande samhället? Och hur agerar det offentliga patriarkatet inför en andrafierad/rasifierad manlighet? Utifrån ett intersektionellt perspektiv är det möjligt att identifiera och namnge den specifika utsatthet som uppstår när diskrimineringens offer måste hantera olika former av förtryck. Den diskriminering som många upplever på arbetsplatsen uppstår inte bara ur rasistiska föreställningar utan förstärks också av sexistiska tillskrivningar eller heteronormativa praktiker. Effekterna av det patriarkala förtrycket i hemmet förstärks av såväl det offentliga patriarkatets nonchalans som omgivningens undfallenhet, stigmatiserande blickar och diskriminerande attityder.

Genom att använda ett intersektionellt perspektiv bidrar forskningsresultat i denna utredning att punktera föreställningar om ett harmoniskt majoritetssamhälle där varken klassmotsättningar, rasism, sexism eller homofobi existerar. På detta sätt öppnas det nya möjligheter att förstå hur makten utövas i Sverige.

Diskrimineringen väcker motstånd

Resultaten av denna utredning visar genom en rad exempel att den strukturella diskrimineringen lämnar djupa spår i människors liv. Somliga väljer att sätta ord på sina erfarenheter, medan andra väljer att hålla tyst, att försöka glömma och förtränga. Oavsett hur man hanterar diskrimineringen på ett personligt plan väcker diskrimineringen en mängd olika reaktioner mot det omgivande samhället och dess institutioner. För det första kan konstateras att förekomsten av diskrimineringen undergräver legitimiteten hos samhällsinstitutioner, lagar och reglerverk. För det andra är vetskapen om att vara undantagen samhällets skydd och rättssystem en faktor som kan bidra till att minska incitamentet att engagera sig dessa institutioner. För det tredje bidrar diskrimineringen till att klä sociala konflikter till etniskt baserade motsättningar. I detta sammanhang utgör erfarenheterna från kravallerna i Frankrike en viktig tankeställare.

Diskrimineringen väcker inte bara uppgivenhet, utan också motstånd. Till detta räknas inte bara ifrågasättandet av samhällsinstitutioners legitimitet utan också kampen om problemdefinitionen och om hur den sociala verkligheten ska definieras och den diskriminerande ordningen förändras.

Mot en ny politik: Hur kan diskrimineringen bekämpas?

Utredningens rapporter visar att diskrimineringen förekommer inom alla samhällsområden och att det finns tydliga kopplingar mellan t.ex. den diskriminering som finns på arbetsmarknaden och boendediskriminering, samtidigt som en svag position i arbetslivet har effekter på tillgången till det sociala trygghetssystemet. Dessa är överföringseffekter (spill-over-effekter) mellan olika samhällsområden. Diskrimineringen pågår hela tiden och alstras genom vetskapen om att man kan bli utsatt för diskriminering. Diskrimine-

ringen påverkar människors möjligheter att ta del av samhällets resurser och har effekter på människors självuppfattning, livsval, materiella levnadsvillkor och framtidsdrömmar. På ett generellt plan skapar diskriminering ett atomiserat samhälle med olika spelregler för o(jäm)lika sorters människor. Diskrimineringen undergräver den sociala sammanhållningen och omöjliggör demokratiska lösningar till samhällsproblem.

Underlagen till denna utredning belyser en diskriminering som går bortom den juridiska definitionen och lagstiftningens räckvidd. Diskrimineringen opererar genom formella och informella överenskomelser och förgivettagna sanningar. Detta visar på nödvändigheten av en vidare förståelse av diskrimineringens uttrycksätt, men även av åtgärder på institutionell nivå som motverkar förekomsten av rasism och diskriminering. Kunskapsläget när det gäller diskrimineringsfrågor är fortfarande fragmentariskt. Den strukturella diskrimineringens föränderlighet och kontextbundenhet skapar ett ständigt behov av ny kunskap för att identifiera diskrimineringens nya skepnader och motverka dess följder. Effektiva åtgärder förutsätter därför även särskilda forskningsinsatser inte minst när det gäller att utveckla metoder för att forska om diskriminering.

Att personer med invandrabakgrund och deras barn särbehandlas negativt inom skolan, arbetslivet, välfärdsinstitutionerna, media, rättsystemet, boende och politiken kan knappast betraktas som ett undantag eller som isolerade händelser. Det underlag som presenteras i rapporterna visar att diskrimineringen är systematisk och att den är ett ständigt inslag i människors vardag. Inte heller är diskrimineringen resultat av vissa aktörers illvilja eller onda avsikter. Även om individernas diskriminerande handlingar har stor betydelse sker dessa handlingar aldrig i ett vakuum. De möjliggörs och legitimeras av samhälleliga normer och av institutionella praktiker. Diskrimineringen är kopplad till ett generellt maktproblem, och därför räcker det inte med enstaka åtgärder för att råda bot på problemen.

Den integrationspolitik och det integrationsarbete som för närvarande bedrivs har visat sig ineffektiva för att motverka den strukturella/institutionella diskrimineringen och skapa förutsättningar för jämlikhet och social sammanhållning. De bygger på åtskiljande mellan människor och ett kulturellt "särartstänkande" där personer med invandrabakgrund kulturaliseras genom att föreställas tillhöra säregna kulturella system, och människor reduceras till bärare av vissa kulturella egenskaper. Därmed reduceras integrationen att gälla främjande av "mångfald" som

definieras i kulturella termer. Maktförhållandena i samhället neutraliseras och görs irrelevanta för social sammanhållning.

Den nuvarande integrationspolitiken har kontraproduktiva utgångspunkter och fel fokus. Utredningens rapporter och annan forskning visar att både den generella välfärdspolitiken och den etniska integrationspolitiken har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras. Integration gäller alla som bor i ett visst samhälle och utgör därför inte någon särpolitik. Därför måste den generella socialpolitiken, baserad på omfördelning av resurser för att minska de socioekonomiska klyftorna, få en tydligare ställning inom det politiska systemet. Ingen hållbar utveckling och social sammanhållning är möjlig utan en politik för att minska de socioekonomiska klyftorna och skapa ett rättvisare samhälle.

Faktum är dock att den nuvarande generella välfärdspolitiken saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Denna utrednings resultat kan förhoppningsvis bidra till att formulera en ny politisk agenda för jämlikhet och social sammanhållning.

Genomförandet av utredningens förslag

Utredningens arbete har under dess dryga tvååriga existens präglats av strävan efter att undersöka och öka kunskapen om mekanismerna bakom den strukturella/institutionella diskrimineringen och ge förslag till åtgärder. Utredningen har nu kommit till ända och presenterar en rad förslag på basis av dagens kunskapsläge och de 13 rapporter som utredningen har publicerat. Framöver faller det politiska ansvaret tungt på politikerna att bortom sina partipolitiska intressen genomföra dessa åtgärder. Den strukturella/institutionella diskrimineringen som drabbar många människor i deras vardag kan varken "informerar" eller "utbildas" bort. Den måste motverkas också med tvångsåtgärder. Det är en bitter sanning att inga privilegierade grupper frivilligt avstår från sina privilegier (Martin Luther King). Även om vi är fullt medvetna om de strukturella och institutionella hindren för genomförandet av dessa förslag, ser vi inget annat sätt att motverka den etablerade och seglivade strukturella/institutionella diskrimineringen som motverkar den sociala sammanhållningen och äventyrar allas välfärd och trygghet.

5 Utredningens förslag och rekommendationer

5.1 En ny politik

Marginalisering och etnisk segregering har blivit en påtaglig realitet i dagens Sverige. Möjligheten till jämlika samhälleliga resurser, som villkoren för utbildning, arbete, boende, fritid och politisk delaktighet, har försämrats avsevärt för personer med invandrarbakgrund. Frågan är hur detta kunnat hända?

Integrationspolitiken formulerades och klubbades igenom med bred majoritet i riksdagen 1997 och förhoppningen var att den skulle hjälpa till att skapa ett integrerat samhälle genom att möjliggöra "invandrarnas" integration i det svenska samhället.

Hela diskussionen och underlaget var färgat av den diskursiva rasistiska framställningen av "invandrarna som problem" som introducerades i den svenska debatten i början av 1990-talet och sedan blev en dominerande diskurs även i den etablerade svenska politiken. Debatten var präglad av diskursiva "verklighetsbeskrivningar" som t.ex. att "invandrarna fuskar", "invandrarna tar inte ansvar för sina liv", "de har kommit hit för att utnyttja välfärden", etc. (Kamali, 2006).

Integrationspolitiken formulerades som en särpolitik för "invandrarnas" integration i det svenska samhället. Enligt denna politik har "vi svenskar" blivit en integrerad grupp i förhållande till "dem" som på grund av sitt "underskott" är icke-integrerade och i behov av integrationsinsatser. Integrationspolitikens grundproblem är att befolkningen delas i en integrerad grupp, "svenskar", och en icke-integrerad grupp, "invandrarna". "Svenskar" betraktas vara den grupp som ska integrera "invandrarna".

Den nuvarande integrationspolitiken och integrationsarbetet förstärker därmed den strukturella/institutionella diskrimineringen och är själv en del av problemet med den misslyckade integrationen. Detta görs bl.a. genom att legitimera ett kulturellt "särartstänkande" där personer med invandrarbakgrund kulturaliseras

genom att föreställas tillhöra säregna kulturella system och reduceras till bärare av vissa kulturella egenskaper. Ett kulturessentialistiskt tänkande och handlande präglar integrationspolitiken både på nationell och på kommunal nivå.

Detta kulturessentialistiska tänkande har gjort att "mångkulturalism" och "mångfald" blivit nyckelbegrepp för att beskriva ett tillstånd där andra grupper tillhörande "andra kulturer" lever bland "oss" i ett mångkulturellt samhälle. Därmed skapas en "kulturell ordning" i samhället som uppvisar skrämmande likheter med den gamla "rasordningen".

Kulturrasism utgår från idén att människor kan delas in i essentiellt annorlunda kulturer och att kultur bestämmer vilka värderingar, beteenden och förmågor en person har. Idén utgår samtidigt från att kulturen i ett land, en region eller en etnisk grupp är enhetlig. Den bygger också på idén att kultur är statisk, dvs. att kultur är som ett bagage man bär med sig livet ut och att detta går i arv mellan generationer. Ofta utgår också idén om andrafierade människors "kulturer" från att "de andras" "kultur" är underlägsen (SOU 2006:40, s. 280).

Sålunda får "den svenska kulturen" i integrationspolitiken en särställning i topp och "alla andra kulturer", dvs. "invandrarkulturer", placeras i underläge och konstrueras som dess motpol. Integrationspolitikens och integrationstänkandets särskiljande i "mångkulturalismens" namn legitimerar därmed kategoriseringen av "de andra" som sociala kategorier med kollektiva gemensamma egenskaper.

Integrationen reduceras därmed att gälla strävan efter "mångfald" och maktförhållandena i samhället neutraliseras och görs irrelevanta för integrationen.

Därför har den nuvarande integrationspolitiken fel fokus. Denna politik är en politik för "de andra" och angriper inte den strukturella/institutionella diskrimineringen som utgör de största hindren för främjandet av social sammanhållning.

Vi behöver därför en ny politik och en ny organisering av integrationsarbetet (dvs. arbete för främjandet av social sammanhållning). Den nya politiken kräver en omorganisering av alla insatser för integration som syftar till att "integrera dem" i samhället. Ett omorganiserat arbete för främjande av den generella integrationen måste lämna vi-och-dom-tänkandet och vi-och-dom-politiken bakom sig.

Vi föreslår att den nya politiken ska:

- a) minska ekonomiska ojämlikheter.
- b) bekämpa den strukturella/institutionella diskrimineringen på grund av etnisk och religiös bakgrund.
- c) skapa lika möjligheter och likvärdiga utfall för alla utifrån sina prestationer.
- d) ha ett globalt perspektiv.

Integration eller social sammanhållning är ett samhällstillstånd som gäller alla som bor i ett visst samhälle och inte någon särpolitik. Därför måste den generella socialpolitiken, baserad på omfördelning av resurser som skapades en gång i tiden för att minska de socioekonomiska klyftorna, få en klar ställning inom det politiska systemet. Ingen hållbar utveckling och social sammanhållning är möjlig utan en politik för att minska de socioekonomiska klyftorna och därmed en av grunderna till konflikter i samhället.

Den nuvarande generella välfärdspolitiken saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Säråtgärderna i integrationspolitiken har också visat sig ineffektiva och inte främja social sammanhållning. Utredningens rapporter och annan forskning visar att både den generella välfärdspolitiken (SOU 2006:37) och den etniska integrationspolitiken (SOU 2006:73) har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras.

Sverige behöver en ny politik vars främsta mål måste vara att skapa lika möjligheter och likvärdiga utfall utifrån sina prestationer för alla oavsett etnicitet, kön, sexuell läggning och andra andrafierande orsaker. Den nya politiken måste vara långsiktig och fokusera på att systematiskt motverka de rådande strukturella och institutionella hindren som skapar diskriminering. Dessa hinder motverkar skapandet av ett samhälle för alla präglat av social sammanhållning på lika villkor.

Den nya politiken måste dessutom ha ett globalt perspektiv. Tiden för skapandet av ett integrerat samhälle efter föreställningen om "ein Volk, ein Reich" är förbi. De globala folkförflyttningarna, den revolutionerade kommunikationen, uppkomsten av globala kulturer och mutationerna och hybridiseringen av många människors identiteter har aktualiserat behovet av ett globalt förhållningssätt i frågor om integration/social sammanhållning. Globala händelser påverkar oss här i Sverige och därmed den svenska

integrationspolitiken. Till exempel spelar den svenska regeringens inställning till palestiniernas livsvillkor och den israeliska ockupationen och förtrycket liksom USA:s ockupationskrig i Irak en viktig roll för många personer med invandrarbakgrunds inställning till det svenska samhället och deras vilja till att bli en del av den sociala sammanhållningen här. Med andra ord, inrikespolitiken kan inte längre skiljas från utrikespolitiken. Skapandet av ett integrerat samhälle är oskiljbart från kampen mot den strukturella/institutionella diskrimineringen både på nationell och på internationell nivå.

5.2 Nedläggning och omorganisering av befintlig integrationsverksamhet

En ny politik förutsätter också att de myndigheter och organisationer som har skapats efter den gamla integrationspolitiken läggs ned. Integrationsverket ska läggas ned och med det, insatser för integrationen av ”de andra”. Arbete för nyanländas etablering, dvs. introduktion och motverkande av strukturell/institutionell diskriminering delas mellan två nya myndigheter.

5.2.1 Nedläggning av Integrationsverket

Vi föreslår en nedläggning av Integrationsverket. All verksamhet som Integrationsverket bedriver som inte direkt handlar om nyanländas etablering ska avvecklas där vissa uppdrag omformuleras och övergår till den föreslagna nya myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall. Följaktligen bör en ny myndighet skapas, med namnet Introduktionsverket.

Vi föreslår att Integrationsverkets uppdrag och arbete med nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av integrationen i Sverige, samt uppdragen som gäller rasism/diskriminering, skall omformuleras till uppdrag för den föreslagna nya granskande myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall.

Vi föreslår en översyn av dagens arbete med introduktion för en förbättring och för att skapa nya former för arbetet.

Utredningen har visat att dagens integrationstänkande och integrationspolitik har förändrats från att ha varit en generell politik för att genom omfördelning av resurser skapa social sammanhållning till att bli en politik för "de andra". Integrationspolitiken bygger således på ett vi-och-dom-tänkande som i stället för att bidra till social sammanhållning, motverkar den (se ovan samt de los Reyes & Kamali, 2005; Kamali, 2006). Detta tar sig bl.a. uttryck i ett underskottstänkande där "invandraren" ständigt betraktas som i avsaknad av rätt attribut för att fungera i det svenska samhället. Ofta är detta särskiljande och utpekande underskottstänkande präglad av ett kulturessentiellt tänkande, som samtidigt är ett självförhärligande av svenskheten.

Flera av Integrationsverkets uppdrag och dess verksamhet bygger på denna andrafierande princip. Därför måste en genomgripande omorganisering ske, där viss verksamhet läggs ned och viss verksamhet flyttas till de två ny myndigheterna.

Verksamhet hos Integrationsverket som motverkar integration

Utredningens forskningsantologi om utbildning visar i flera bidrag att "den svenska gemensamma värdegrunden" formas av etnocentristiska idéer om det europeiska och den svenska tillhörigheten (SOU 2006:40). Eftersom idén om värdegrund bygger på ett etablerat vi-och-dom tänkande betraktas "invandrare" som "förändringsobjekt" som "saknar" nödvändiga egenskaper för att kunna verka i ett demokratiskt samhälle (ibid.). Värdegrundsdiskursen bidrar med andra ord till att de etniska ojämlika maktförhållandena reproduceras och vidmakthålls (ibid.).

Integrationsverket har inom ramen för verkets arbete med "demokratins gemensamma värdegrund" gett ut rapporten *Vilka är annorlunda? Om invandrarens möte med svensk kultur* (2005). Här ger sig författarna ut för att jämföra "invandrade kulturers värderingar med den svenska". Med kultur avses i rapporten bl.a. normer, värderingar, könsroller, moral, handlingsmönster och tanke-sätt (jfr idén om existensen av olika "raser"). Bland annat har man utifrån attitydundersökningar "kommit fram till" att människor från "den svenska kulturen" är mer jämställda och demokratiska. De invandrade kulturerna, framförallt "de muslimska" framställs som det motsatta; patriarkala och odemokratiska. Dessa ömsesidigt uteslutande framställningar är mycket vanliga i rasistisk retorik

(Hall, 1993). Vidare så anges ”den svenska homogena kulturen” som en orsak till att ”svenskar” har en så hög levnadsstandard och är så demokratiska och jämställda. Det kan tolkas som att man implicit säger att ”kulturblandning” hotar detta.

Vi har dessutom argumenterat för att det finns ett samband mellan kultur och levnadsstandard och att både den starka uppslutningen kring de emancipativa frihetsvärdena och den jämförelsevis låga nivån för språklig och etnisk mångfald sannolikt har betydelse för den höga levnadsstandard. Det finns därför anledning att betrakta den annorlunda svenska kulturen som en viktig resurs. (Integrationsverket, 2005:31)

Ett liknande problem är behäftat med Integrationsverkets tidigare uppdrag att ”redovisa och sprida goda exempel och metoder för att förebygga konflikter mellan individ och familj där orsaken kan vara patriarkala normer”. Maria Carbin visar genom sin diskursanalys av ”invandrarflickan” i sin kommande avhandling att Integrationsverket sammankopplar svenska värderingar med jämställdhet, medan ”invandrare” sammankopplas med patriarkalism. Bl.a. syns detta i Integrationsverkets skrift om jämställdhet, *Vägen in* (2003) där det hävdas att vägen in för ”invandare” i det svenska samhället går via jämställdhet. Liknande associationer återfinns i Integrationsverkets rapport *Lärande exempel – att förebygga konflikter mellan individ och familj* (Integrationsverket, 2002), där det framgår att lösningen på problemet handlar om att inleda en ”dialog om jämställdhet och patriarkala mönster /.../ och förbättra samhällets integration i stort (ibid: förord)” Samtidigt som Integrationsverket har gett ut *Patriarkala enklaver eller ingenmansland* (de los Reyes, 2003) där våld och kontroll av unga kvinnor diskuteras i ett sammanhang som lyfter fram såväl rasismens betydelse som det offentliga patriarkatet. Integrationsverket tycks ha en tämligen ambivalent uppfattning om kopplingen mellan jämställdhet och kultur. Den närmast dogmatiska och oföränderliga kopplingen mellan jämställdhet och kultur har uppmärksamats och kritiserats i många andra sammanhang (Brune, 2004; Bredström, 2002; Towns, 2002, Kamali, 2006; Alinia, 2006). Integrationsverket tycks inte ha tagit intryck av denna kritik.

Att Integrationsverket i sitt remissvar till betänkandet *Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring* (SOU 2004:13) tillstyrker förslaget om obligatoriska hiv-tester för asylsökande förefaller i ljuset av ovan redovisning närmast logiskt, samtidigt som det är

diskriminerande och stigmatiserande. Att koppla risker med hiv till identiteter och grupper i stället för riskbeteende är en vanligen förekommande och rasistisk idé (Bredström, 2006). Paradoxalt nog har Integrationsverket samtidigt i uppdrag att arbeta mot strukturell diskriminering.

Kunskap om integration och diskriminering

Integrationsverket har i uppdrag att genomföra nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av integrationen i Sverige. Verket har också i uppdrag att analysera tillståndet och utvecklingen av rasism i Sverige samt ett separat uppdrag att kartlägga förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering. Utöver detta arbetar Integrationsverket med att synliggöra strukturell diskriminering. Integrationsverket har under senare år utvecklats till att bli mer av en kunskapsmyndighet. Mot bakgrund av det arbete som Integrationsverket bedriver är det utredningens bedömning att dessa uppdrag trots dess omfattning, i praktiken inte innebär en tydlig granskande roll gentemot enskilda offentliga institutioner (se mer om detta i förslag 5.3.1 om en ny myndighet för lika möjligheter och likvärdiga utfall).

Riksrevisionen som granskat Integrationsverkets rapporter bedömer att de empiriska undersökningar som redovisas i regel inte är genomförda på ett tillfredsställande sätt och att Integrationsverkets slutsatser i regel inte är grundade på de resultat som presenteras. Riksrevisionen menar också att slutsatser och förslag i Integrationsverkets rapporter har varit dåligt underbyggda, ofta saknar djupgående analyser och i för liten utsträckning knyter an till befintlig forskning och internationella erfarenheter på området. Enligt Riksrevisionen tyder detta på att Integrationsverket inte har tillräckligt med personal med nödvändig samhällsvetenskaplig skolning (Riksdagens revisorer, 2003). Detta problem kvarstår i dag.

Integrationsverkets arbete med introduktion

Det är uppenbart att det finns behov av en central myndighet för att arbeta med att underlätta för nyanlända invandras etablering, s.k. introduktion.¹ Genom utredningens förslag om en ny granskande myndighet för lika möjligheter och likvärdiga utfall och ett nytt forskningsorgan föreslår vi att all verksamhet som Integrationsverket bedriver som inte direkt handlar om introduktion ska avvecklas. Vi föreslår också att sådana introduktionsinsatser ska begränsas till två år från och med ansökan om uppehållstillstånd.

I Riksrevisionens rapport *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (2006) riktas kritik för att Integrationsverket saknar kunskap om vilka introduktionsinsatser som är effektiva (ibid: 37) och att verket inte ställer tillräckliga krav vid utbetalandet av kommunernas schablonersättning för flyktingmottagning. Riksrevisionen menar att verket kan ställa krav på både innehåll och kvalitet i de s.k. individuella introduktionsplanerna (ibid: 34). Utredningen gör bedömningen att det är viktigt att introduktionsarbetet präglas av ett antidiskrimineringsperspektiv, både i dess planering och utförande och i undervisningen.

Bl.a. mot bakgrund av den kritik som Riksrevisionen (2006) nyligen riktat mot Integrationsverket vad gäller arbetet med introduktion, måste en översyn ske av hur detta kan förbättras och nya former för arbete skapas. Arbetet med kompletteringskurser² bör t.ex. utvidgas, bl.a. genom att göra den kompletterande utbildningen för invandrade akademiker till en reguljär verksamhet inom högskolan, vilket föreslås av Högskoleverket som utvärderat resultaten av verksamheten (Högskoleverket, 2006a). Resultaten visar att den kompletterande utbildningen är effektiv för att skapa möjligheter för flera stora yrkesgrupper som invandrat att få arbete i nivå med deras kompetens (Ibid.). Samtidigt visar en annan rapport av Högskoleverket att omfattningen av sådan utbildning minskat under de senaste åren (Högskoleverket, 2006b).

¹ t.ex. utbildning i svenska, kompletterande utbildningar och validering av utländsk kompetens.

² Med kompletteringskurser avses yrkesinriktade kurser som lär ut det som krävs/behövs för att arbeta i Sverige. Detta ska kombineras med intensiv språkutbildning som fokuserar på de språkkunskaper som behövs för utövandet av det specifika yrket.

SFI-undervisningen måste omorganiseras och förbättras

En förbättring av svenska för invandrare (SFI) är också nödvändig. Genom de olika förutsättningar och behov som präglar dagens SFI-studenter är det inte rimligt att alla ska gå en och samma kurs med en allmän inriktning som av förklarliga skäl måste hållas på en relativt låg nivå. Studier pekar på att särskilt personer som har en examen och arbetslivserfarenhet inom sitt yrke upplever sig degraderade när de endast kan läsa en allmänt inriktad SFI (Högskoleverket, 2006a: 37). Majoriteten av dem som är i behov av språkutbildning bör erbjudas språkutbildning som är relevant för framtida yrkesutövning, t.ex. vårdpersonal, läkare, psykologer, socialarbetare, jurister, ingenjörer och hantverksyrken. Vissa yrkesgrupper bör kunna ha en gemensam språkutbildning, t.ex. olika byggnadsarbetare (bl.a. betongarbetare, snickare, samt mark- och anläggningsarbetare). För den som saknar önskemål om yrkesinriktning ska (fortfarande) en allmän SFI finnas.

En departemental arbetsgrupp eller organisationskommitté bör tillsättas för att (om)skapa en sådan introduktionsmyndighet. Den föreslagna nya granskande myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall ska också granska Introduktionsverkets arbete med nyanlända. Vi anser inte att det vore lämpligt om ansvaret för introduktionen återgår till Migrationsverket.

Möjligen kan en del av kompetensen på Integrationsverket som arbetar med strukturell/institutionell diskriminering tas tillvara i den föreslagna granskande myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall eller den föreslagna forskningsstiftelsen, dock i konkurrens med andra genom sedvanlig extern rekrytering.

5.2.2 Nedläggning av Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet

Vi föreslår att Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet läggs ned. I stället ska en ny enhet skapas som ska arbeta med uppgifter utifrån den föreslagna nya politiken.

Vi föreslår att regeringens uppdrag om s.k. hedersrelaterat våld omformuleras till att inte göra skillnad på "invandrades" och "svenskars" våld mot kvinnor och övergår till den kommande jämställdhetsmyndigheten.

I Riksrevisionens rapport "Från invandrapolitik till invandrapolitik" (2005) riktas kritik för att verksamheten på integrationsområdet, trots ambitionen att tillämpa en integrationspolitik för hela samhället, styrs av samma säråtgärdsolitik som präglade invandrapolitiken. Säråtgärder utifrån "invandrarskap" har inte begränsats till den första tiden i Sverige. Särskilt gäller detta arbetsmarknadsområdet. Ett flertal av regeringens särskilda krav avser fortfarande personer som anses ha en "invandrarbakgrund". Risken är därmed överhängande, menar Riksrevisionen, att invandrarskapet fortfarande förknippas med annorlundaskap. Regeringens mål- och resultatstyrning har till stora delar fortsatt att baseras på de utgångspunkter som den tidigare invandrapolitiken vilade på, och detsamma gäller därmed övriga myndigheter (Riksrevisionen, 2005:8f). Riksrevisionens resultat bekräftas av annan forskning (bl.a. Dahlström, 2004).

Mäns våld mot kvinnor

Att stimulera inrättandet av skyddat boende för kvinnor som utsätts för mansvåld, samt tjejjourer och utbildning för rättsväsendets myndigheter och ungdomar i frågor om mäns våld mot kvinnor, vilket är några av de uppgifter regeringen har i dag³, är en angelägen uppgift. Däremot är det beklagligt att regeringen förbiser de olika former genom vilka detta våld kopplas till rasistiska föreställningar och diskriminering. Forskningen har visat att kultur-essentialistiska uppfattningar och patriarkala normer hos de myndigheter som ska ge stöd många gånger bidrar till att förstärka våldsoffrens utsatthet. Det är också beklagligt att regeringen väljer att ensidigt fokusera på det våld som sker i hemmet och förbiser det våld som utövas vid de s.k. interna gränskontrollerna och vid avisningen av asylsökande kvinnor. Dessutom görs en implicit skillnad på "invandrarvåld" och "svenskvåld" vilket döljer det våldet som begås av "svenska" män genom att "invandrare" framställs som essentiellt patriarkala och jämställdhet görs till en "svensk" värdering och beteende.

Eftersom den kommande jämställdhetsmyndigheten föreslås ha en samordnande roll och bl.a. arbeta med bidragsgivning, kunskapsutveckling och omvärldsbevakning är det på sin plats att detta

³ Formellt finns medlen i Integrationsverkets budget, men stödet disponeras av regeringen och fördelas via länsstyrelserna.

uppdrag övergår till den kommande jämställdhetsmyndigheten. Vi förutsätter att denna myndighet kommer att ha kompetens att se och hantera våld mot kvinnor i ett intersektionellt perspektiv där även rasismens roll kommer att uppmärksammas.

Ytterligare ett exempel på behov av förnyelse är att regeringen 2003 instruerade Integrationsverket att ”arbete för ökad jämställdhet bör lyftas fram som ett prioriterat insatsområde vid integrationsverkets beslut om verksamhetsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund”. Detta var bland de första stöd som villkorades med jämställdhetsarbete, vilket kan tolkas som ett uttryck för föreställningen om att ”invandrare” är i större behov av jämställdhetsinsatser än ”svenskar”.

Riksrevisionen menar i rapporten *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (2006) att regeringen inte varit tillräckligt tydlig i frågan om ersättning för flyktingmottagande till kommunerna, då regeringen varken ifrågasatt eller efterfrågat hur verket hanterar ersättningen (ibid:40). Att regeringen inte gjort det tycks bero på att man menar att Integrationsverket med nuvarande resurser, inte skulle klara av en omfattande kontrollverksamhet (ibid:41).

Sammanfattningsvis anser vi att Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet präglas av sådana brister som uppstår p.g.a. fel fokus och fel prioriteringar att enheten måste läggas ned. En ny enhet måste bildas som ansvarar för styrning av den verksamhet som den föreslagna nya politiken innebär. Detta innebär även en personalförändring. Nya personer som klarar av att arbeta med den nya politikens perspektiv ska ersätta de gamla. En lyckad satsning kräver en omstart med nya krafter som har en annan kunskap och ett annat förhållningssätt och är beredda att offra något som för många inte får kritiseras och dessutom inte är bundna av personliga lojaliteter med många inblandade i nuvarande ”integrationsindustrin”.

Regeringens ansvar för uppdraget om mäns våld mot kvinnor omformuleras och övergår från IM-enheten till den enhet som ansvarar den kommande jämställdhetsmyndigheten.

IM-enhetens arbete med mångfald i statsförvaltningen omformuleras till att gälla arbete mot strukturell/institutionell diskriminering i statsförvaltningen.

Referenser

- Bredström, Anna (2002) "Rasifierade ungdomar och mediadiskurser". I: de los Reyes, Molina & Mulinari (red.) *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Atlas.
- Bredström, Anna (2006) "Invandrare" i svensk hiv- och aidspolicy 1985–2005: Från kulturpluralism till neo-assimilering. I: SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. de los Reyes, Paulina (red.). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Brune, Ylva (2004) *Nybeter från gränsen – tre studier i nyhetsjournalistik om "invandrare", flyktingar och rasistiskt våld*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Carbin, Maria (kommande) *Invandrarflickan – från politikens marginal till dess mittpunkt?*
- Dahlström, Carl (2004) *Nästan välkomna – invandrapolitikens retorik och praktik*. Göteborgs Universitet.
- de los Reyes, Paulina (2003) *Patriarkala enklaver eller ingenmansland?: Våld, hot och kontroll mot unga kvinnor i Sverige*. Norrköping: Integrationsverket.
- de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (2005) "Inledning". I: SOU 2005:41. *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Hall, Stuart (1993) "Rasism som ideologisk diskurs". *Häftet för kritiska studier* nr 3. 1993, u.o.
- Högskoleverket (2006a) *Invandrarakademi och aspirantutbildning – erfarenheter av kompletterande utbildning för invandrade akademiker*. Rapport 2006:35 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2006b) *Kartläggning och analys av kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker – 2005*. Stockholm: Högskoleverket.
- Integrationsverket (2002) *Lärande exempel – att förebygga konflikter mellan individ och familj*. Integrationsverkets rapportserie 2002:14. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2003) *Vägen in. Röster om integration och jämställdhet*. Norrköping: Integrationsverket och Global Reporting.

- Integrationsverket (2005) *Vilka är annorlunda? Om invandrares möte med svensk kultur*. Integrationsverkets Rapportserie 2005:03. Norrköping: Integrationsverket.
- Kamali, Masoud (2006) "Den segregering integrationen". I: Kamali, Masoud (red.) *Den segregering integrationen – Om social sammanhållning och dess hinder*. SOU 2006:73. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Riksrevisionen (2003) *Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2002/03:16.
- Riksrevisionen (2005) *Från invandrapolitik till invandrapolitik*.
- Riksrevisionen (2006) *Statliga insatser för nyanlända invandrare*. SOU 2006:37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. de los Reyes, Paulina (red.) Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma – Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.) Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:73 *Den segregering integrationen – Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.) Stockholm: Fritzes.
- Towns, Ann (2002) "Paradoxes of (In)Equality: Something is Rotten in the Gender Equal State of Sweden". I: *Cooperation and Conflict*, s. 157–179, vol 37, no 2, June 2002.

5.3 Behov av institutionella förutsättningar för en ny politik för lika möjligheter, likvärdiga utfall och social sammanhållning

I och med den komplexa och samhällsgenomgripande strukturella/institutionella diskrimineringen måste åtgärder angripa problemen från flera håll och med flera olika metoder. Ingen metod förmår enskilt att åstadkomma några reella förändringar utan förslagen ska betraktas som en enhetlig strategi. Följande är en beskrivning av de olika metoder som utredningen föreslår.

1. Ökad insyn, dvs. granskning och utvärdering av beslut och verksamhet.
2. Minskat utrymme för godtycke.
3. Sanktioner som innebär reella konsekvenser.
4. Mer kunskap.
5. Aktiva åtgärder mot negativ särbehandling.
6. Omfördelning av resurser.

För att kunna realisera den föreslagna nya politiken måste nya institutionella förutsättningar skapas. Vi har identifierat fyra verksamheter som är i akut behov av bättre institutionella förutsättningar. Dessa är:

1. Granskning av offentlig verksamhet i ett diskrimineringsperspektiv.
2. Kunskapsproduktion om strukturell/institutionell diskriminering.
3. Lokalt medborgarinflytande, framförallt i marginaliserade och stigmatiserade områden.
4. Nya rutiner för rekrytering på arbetsmarknaden.

5.3.1 Ny myndighet för främjande av lika möjligheter och likvärdiga utfall

Vi föreslår att en ny myndighet inrättas med följande uppgifter:
a) Granska och utvärdera lokala och centrala myndigheters beslut och verksamhet ur ett diskrimineringsperspektiv samt bistå med rekommendationer till myndigheter och regering.

- b) Ansvara för en nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av strukturell/institutionell diskriminering/rasism.
- c) Sammanställa och utvärdera myndigheters insatser mot diskriminering. Ge en helhetsbild över vad som görs och inte görs mot diskriminering.
- d) Göra konsekvensanalyser som kan motverka diskrimineringens överföringseffekter av diskriminering mellan olika samhällsområden och institutioner.
- e) Fördela det stöd till NGO:er som i dag görs av Integrationsverket.

Bakgrund

Om arbetet mot ojämlikhet grundat i etnicitet och religion ska kunna åstadkomma någon reell förändring krävs att insatser genomförs inom alla sektorer och på alla samhällsnivåer. Regeringen har deklarerat att den ska vara förebild i detta arbete. Trots detta visar flera rapporter att myndigheterna på såväl central som kommunal nivå i Sverige inte lever upp till den deklarerade policyn (Integrationsverket, 2004a, 2004b) och att det saknas effektiva verktyg för granskning av i vilken utsträckning myndigheterna uppfyller sina uppdrag (Integrationsverket, 2006a). Om statens ambitioner om att vara en internationell förebild inom integrationsområdet ska bli verklighet krävs det en centralisering av alla insatser mot strukturell/institutionell diskriminering. Detta förutsätter etablering av en ny myndighet som ges ett tydligt uppdrag att granska, följa upp och utvärdera myndigheternas arbete mot diskriminering/rasism.

Att göra granskningar och konsekvensanalyser kräver en analys av diskrimineringens strukturella karaktär och institutionella mekanismer samt hur effekterna av diskriminering överförs från ett område till ett annat. Den s.k. överföringseffekten (även kallad spill-over-effekten). Att ge ett granskande uppdrag till en befintlig myndighet med sakområdeskompetens (t.ex. Socialstyrelsen eller Skolverket) kan framföras som ett alternativ till en ny myndighet. Problemet är att en sådan "mainstreaming"-orienterad struktur för granskning riskerar att drunkna i den "ordinarie" verksamheten, ett problem som bl.a. uppmärksammats i jämställdhetsarbete (SOU 2005:66). Dessutom är dessa myndigheter själva en del av

reproduktionen av den strukturella/institutionella diskrimineringen. Det starkast vägande skälet vilket talar mot detta sätt är dock att sakområdesorienteringen sannolikt kommer att missa den övergripande problematiken, det som sker mellan institutionerna (även kallat institutional arrangements eller interinstitutionell samverkan) och hur effekterna av diskrimineringen överförs från ett område till ett annat.

En avsaknad av offentlig granskning

Av de lagstadgade diskrimineringsgrunderna finns för de flesta en kontrollerande/granskande aktör. Handisam för funktionshinder, den föreslagna jämställdhetsmyndigheten för kön, samt en stark NGO för sexuell läggning – RFSL. Någon sådan aktör finns inte för etnicitet och religion. Förhoppningar om att Centrum mot rasism skulle spela en sådan roll har funnits, men det har visat sig att så inte är fallet. Sannolikt kommer det heller inte att ske, givet bl.a. den partipolitisering som skett på Centrum mot rasism och det undermåliga arbete som utförts i centrets regi.

De myndigheter i Sverige som i dag har i uppdrag att arbeta mot diskriminering/rasism klarar inte av att utföra denna komplexa gransknings- och utvecklingsuppgift. DO, liksom de andra ombudsmannamyndigheterna, använder en stor del av sina resurser för att utreda individärenden⁴ och vad gäller tillsyn av aktiva åtgärder så begränsas detta till rollen som arbetsgivare och främst i frågor om rekrytering. Diskriminering finns i många andra sammanhang, t.ex. inom den offentliga sektorns tillämpning av regelverk.⁵ Integrationsverket har också misslyckats med detta och har under senare år avvecklat den operativa verksamheten på diskrimineringsområdet och utvecklats till att bli en kunskapsmyndighet. Bl.a. har Integrationsverket i uppdrag att genomföra nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av integrationen i Sverige. Detta mer allmänt hållna uppdrag om uppföljning av tillståndet tycks dock i praktiken handla om integration i allmänhet och om nationen i stort och inte en tydlig granskande roll gent-

⁴ Antalet anmälningar har dessutom under de senaste åren ökat kraftigt. 1995 anmäldes 323 ärenden, 2000 var antalet 462 och 2005 hade det stigit till 941 anmälningar. Det innebär att mellan åren 95 och 00 steg antalet anmälningar med 43 procent och från 00 till 05 steg antalet anmälningar med 104 procent. Beräkningar gjorda utifrån DO:s statistik (DO, 2006).

⁵ Enligt uppgift i LO-tidningen (nr 10, 17 mars 2006) är personer med invandrarbakgrund kraftigt överrepresenterade bland dem som nekas sjukpenning vilket tyder på att det inte försäkringssystemets generella utformning som skapar ojämlikhet utan dess tillämpning.

emot enskilda offentliga institutioner. I Riksrevisionens rapport "Från invandrapolitik till invandrapolitik" (2005) kritiserar också regeringen för att verksamheten på integrationsområdet, bl.a. den som bedrivs av Integrationsverket, trots ambitionen att tillämpa en integrationspolitik för hela samhället, styrs av samma säråtgärds-politik som präglade invandrapolitiken. Den föreslagna nya granskande myndigheten ska också granska Introduktionsverkets (en ny myndighet som ska ersätta Integrationsverket) arbete med nyanlända.

Att inrätta en ny myndighet har som syfte att med ett helhetsgrepp och med större resurser och befogenheter ta tag i frågan om den strukturella/institutionella diskrimineringen som utgör ett avgörande hinder för social sammanhållning i landet. Att starta på ny kula, snarare än att ge dessa uppgifter till en eller flera befintliga myndigheter medför också fördelen att gamla invanda mönster och institutionella arrangemang inte hindrar nytänkande och därmed ett förändringsarbete.

Den föreslagna myndigheten ska samarbeta med DO eller om så blir fallet, den föreslagna samlade ombudsmannamyndigheten. Detta möjliggör kontakten med individärenden och arbetet med tillsynen av aktiva åtgärder, men en separat myndighet undviker den drunkningseffekt som flera myndigheter som arbetar med individärenden beskriver, t.ex. DO och liknande myndigheter för individärenden i andra länder (SOU 2005:56, s. 575).

Granskning och utvärdering

Myndigheten ska granska offentlig verksamhet och beslut i stat, kommun och landsting med ett diskrimineringsperspektiv på grund av etnicitet och religion och rapportera till regeringen. Riksrevisionen kan tjäna som ett exempel. Det övergripande målet för Riksrevisionen är att genom en oberoende granskning av all statlig verksamhet bidra till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten.

Vi föreslår att den nya myndighetens granskning, förutom myndigheter under riksdag och regering (inklusive Regeringskansliet), också ska omfatta verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse liksom verksamhet som får tillskott av statliga anslagsmedel (dvs. samma omfattning som Riksrevisionens granskning).

Myndigheten ska alltså granska all offentlig verksamhet. Allt från beslut långt ner i förvaltningskedjan som exempelvis kommunala daghem till allra högst upp som departement.⁶ Möjligheten till en sådan granskning av förvaltningskedjans samtliga led innebär en helhetssyn som exempelvis ett departement eller ett verk med sektorsansvar inte kan få, då dessa inte granskar beslut inom den offentliga verksamhetens samtliga nivåer. Dessutom har dessa enskilda enheter inte någon möjlighet att följa upp och göra konsekvensanalyser av olika beslut inom den offentliga sektorn.

Ett problem med utvärderingar och andra granskningsformer har varit att de oftast genomfördes eller beställdes av de myndigheter och organ som själva är föremål för granskningen. Detta har varit ett problem för att garantera och kvalitetssäkra dessa utvärderingar. Därför måste utvärderingar och granskningar utföras av fristående och professionella forskare som står fria från myndigheternas påverkan.

Granskningen kan genomföras genom att myndighetens personal gör uppföljningsarbete och att utredning, kunskapsinhämtning och metodutveckling genomförs av forskare. Det forskningsorgan som utredningen föreslår (se förslag 5.3.2) är en naturlig och viktig samarbetspart för den föreslagna granskningsmyndigheten.

Om myndighetens granskning innehåller någon invändning, ska den granskade myndigheten, inom sex månader⁷ efter berättelsens överlämnande, till regeringen redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen. Ett alternativ till sex månader som tidsfrist är att ställa krav på rapportering i likhet med vad som jämställdhetslagen kräver i 11 § och 13 §, nämligen att i efterföljande års handlingsplan (alternativt årsredovisning om krav på handlingsplan saknas) medta en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits eller avses att vidtas med anledning av invändningen.

⁶ Man kan utgå från de möjligheter som DO har för att kräva in uppgifter: 24 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn.

⁷ 15 § Verksförordning (1995:1322) angående riksrevisionen framgår att myndigheten, inom en månad efter revisionsberättelsens överlämnande, till regeringen ska redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen. Orsaken till att vi föreslår en längre tidsfrist beror på att de invändningar som den föreslagna myndigheten kan antas komma med är av sådan karaktär att en månad är en alltför kort tid.

Nationell uppföljning av strukturell/institutionell diskriminering och överföringseffekter

Myndigheten ska göra återkommande nationella uppföljningar av strukturell/institutionell diskriminering och presentera de viktigaste resultaten i en rapport. Denna rapport bör bli ett viktigt inslag i regeringens arbete mot strukturell/institutionell diskriminering. Myndigheten kan ge forskare i uppdrag att genomföra uppföljningen, t.ex. den föreslagna forskningsstiftelsen.

Ge en övergripande bild av arbetet mot diskriminering

Genom att sammanställa de insatser som görs mot diskriminering samt uppmärksamma utvärderingar som genomförs av andra organisationer och forskning av relevans, kan den föreslagna myndigheten underlätta för regeringen att se vilka luckor som finns i arbetet mot diskriminering på myndighetsnivå. En annan viktig funktion är att sprida kunskap mellan myndigheter och bidra till att kvalitetssäkra myndigheternas insatser.

Fördela stöd till NGO:er

Integrationsverkets verksamhets- och projektstöd till NGO:er syftar bl.a. till att bidra till metodutveckling i organisationers ordinarie verksamhet samt stöd till ordinarie verksamhet och är en del av strategin för förstärkning av det civila samhällets organisering mot diskriminering och främjande av integration. Integrationsverket beviljar bara medel för ett år i taget. Det framförs emellertid ofta från det civila samhället att det behövs bättre möjligheter till långsiktiga satsningar i stället för de punktinsatser som görs i dag, liksom ett behov av bättre uppföljning (se t.ex. Riksrevisionen, 2003).

Integrationsverket fördelar i år 14 miljoner kronor till de s.k. antidiskrimineringsbyråerna.⁸ Vi föreslår att denna uppgift ges till den nya granskande myndigheten som noggrant följer och utvärderar dessa byråers arbete och reviderar bidraget efter byråernas effektivitet. Också bidragsgivningen till Centrum mot rasism (CMR) måste överföras till den nya myndigheten. CMR har trots

⁸ Beloppet varierar. 2004 budgeterades 9 miljoner, 2005 var det 11 miljoner och för 2006 uppgår beloppet till 14 miljoner.

ambitionen att kritiskt granska snarare visat sig vara ett legitimerande organ för staten och andra makthavare. Det är önskvärt att den hos Integrationsverket uppbyggda administrativa kompetensen av projektstöd tas tillvara av den nya granskande myndigheten.

Organisationsform, ledning och organisationsstruktur

Vi föreslår att en myndighet inrättas som en fristående myndighet under riksdagen. Vi föreslår att en organisationskommitté inrättas för att föreslå en sådan myndighet, bl.a. vad gäller ledningsform och organisationsstruktur.

Befogenheter

Den huvudsakliga makten att förändra ligger i myndighetens möjligheter att uppmärksamma riksdag och regering på diskriminerande konsekvenser av samhällets organisering och institutionernas "normala" arbetssätt i samhället. Denna granskning utgår dock inte i huvudsak från diskriminering i dess juridiska mening (som t.ex. DO) utan utgår från det strukturella/institutionella perspektivet på diskriminering. Orsaken är dels att en lagstiftning med nödvändighet begränsar tolkningen av vad som är diskriminering, dels tyder det låga antalet utdömda skadestånd och fällande domar på att en lagstiftning (såväl civil- som straffrättslig) ställer höga krav på bevis, vilket skulle begränsa den föreslagna granskningsverksamheten. Det strukturella/institutionella perspektivet fokuserar på de strukturella och institutionella hindren för social sammanhållning och likvärdiga utfall.

Ett annat problem som är behäftat med att ha en lag som utgångspunkt är att lagar tenderar att fokusera på individers rättigheter. Detta skulle försvåra granskningar av strukturell/institutionell diskriminering. Makten för den föreslagna myndigheten ligger därför heller inte i tillsyn av lagstiftningen (uppgifter som redan finns hos befintliga myndigheter) utan snarare i att synliggöra och föreslå åtgärder för förändring av diskriminerande verksamhet och beslut. I och med att all offentlig verksamhet föreslås omfattas av granskningen så vore det dessutom orimligt om det granskande organet hade makt att ändra andra myndigheters beslut.

Jämförande internationella exempel

I Storbritannien finns en myndighet, *Racial Equality Unit*, inrättad som en del av inrikesdepartementet (Home Office), vilken kan tvinga företag och organisationer att ändra policy eller praktik som befinner sig diskriminerande enligt lagen. Vi menar dock att ett sådant arbetssätt, att utgå från lagen, begränsar granskningen. Att i stället öppna för att ge rekommendationer till den organisation som det handlar om samt till riksdag och regering som underlag för politik, utan att det finns direkta lagöverträdelser, är en bättre väg att gå anser vi. Detta gör det dock omöjligt att ge den föreslagna myndigheten befogenheter att tvinga någon att t.ex. ändra sin verksamhet.

Det finns i Storbritannien också en fristående granskande myndighet, *Commission for Racial Equality* (CRE). Denna myndighet har befogenhet att kräva dokumentation och underlag för t.ex. beslut från framförallt offentliga institutioner, men också privata företag, för att kunna utföra en granskning samt att komma med rekommendationer till såväl individer som organisationer. Om CRE finner att brott mot lagen om diskriminering har skett, kan CRE kräva att den anklagade vidtar åtgärder för att förhindra att det händer igen. Återigen ser vi inte lagen som en fruktbar utgångspunkt för granskning. Däremot ska den föreslagna myndigheten kunna rekommendera att åtgärder vidtas.

I Frankrike håller en ny myndighet att etableras. Den ska genomföra oberoende granskningar och studier och ge råd till regeringen om policy- och lagstiftningsbehov. Myndigheten ska också hantera individärenden (Integrationsverket, 2006b).

I uppdraget till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) ingår att undersöka om arbetsgivare uppfyller lagens krav på aktivt arbete för att förebygga diskriminering samt granskning av olika branscher för att ta reda om de följer lagarna. Även i detta fall utgår man alltså från de i lagen föreskrivna kraven (på icke-diskriminering och planmässigt arbete mot diskriminering), vilket innebär en stor begränsning. I och med att diskrimineringslagstiftningen främst är inriktad på diskriminering av enskilda individer är lagstiftningens definition av diskriminering otillräcklig för att upptäcka strukturell/institutionell diskriminering som vi identifierat på en mängd samhällsområden i utredningens forskningsrapporter.

Referenser

- DO (2006) Statistik över anmälningar <http://www.do.se/o.o.i.s?id=37> (06-05-31)
- Riksrevisionen (2003) *Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2002/03:16.
- Riksrevisionen (2005) *Från invandrapolitik till invandrapolitik.* RiR 2005:5.
- Integrationsverket (2004a) *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald.* Integrationsverkets rapportserie 2004:4. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2004b) *Den kommunala sektorn som förebild? Om mångfald i ord och siffror i 42 av Sveriges kommuner.* Integrationsverkets rapportserie 2004:05. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006a) *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete: En dokumentstudie av tolv statliga myndigheters arbete med mainstreaming av integrationspolitiken.* Integrationsverkets rapportserie 2006:01. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006b) *Organisering av integrationspolitiken: Översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några olika länder.* Norrköping: Integrationsverket.
- SOU 2005:66, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.* Betänkande från Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes.

5.3.2 Forskningsstiftelse med fokus på strukturell/institutionell diskriminering

Vi föreslår att ett oberoende forskningsorgan i form av en självständig stiftelse inrättas med fokus på strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet samt samverkan med andra diskrimineringsgrunder.

Vi föreslår att forskningen bedrivs i projektform med inbjudna forskare under en begränsad tidsperiod, med en mindre ledningsgrupp samt administrativa stödfunktioner.

Bakgrund

Strukturell/institutionell diskriminering sker i samverkan mellan flera samhällsområden och dess institutioner. Den strukturella/institutionella diskrimineringens komplexa karaktär kräver gränsöverskridande forskning mellan samhällsområden och akademiska discipliner och institutioner. Det finns därför ett behov av tvärvetenskaplig forskning som fokuserar på hur olika mekanismer bakom systematisk över- och underordning samverkar med varandra (jfr FAS, 2003:35).

Även om kunskapsutvecklingen (sakta) går framåt så är det fortfarande utredningens bedömning att dagens befintliga kunskapsproducerande organ (högskolor och myndigheter) inte i tillräcklig utsträckning kan tillgodose det enorma behov av kunskap som finns för att effektivt motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet samt samvariationen med andra faktorer som t.ex. klass och kön (jfr FAS, 2003).

Trots att regeringen formellt prioriterat IMER-forskningen under en längre tid, har de äldre etablerade universiteten och IMER-centrumbildningarna inte lyckats prestera ett kunskapsunderlag förankrat i den internationella forskningen som kan ge svar på de problem som diskrimineringen skapar i olika samhällsområden. Vissa menar att särskilt de äldre etablerade universiteten präglas av en misstänksamhet mot tvärvetenskap, vilket hindrat att IMER-forskning utvecklats som en egen institution (Hammar &

Westin, 2002).⁹ De senaste översikterna visar dessutom att medlen till IMER-forskning minskar (Hammar, 2006; FAS, 2003).¹⁰

Utredningen har undersökt de förmedlade medlen från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) under åren 2001–2004. Där framkommer att 2,6 procent av de beviljade ansökningarna (i vid mening) handlar om integration och migration. Det är ungefär 5 projekt per år (av ca 215). Av dessa handlar i snitt ett projekt (per år) om diskriminering, dvs. 0,5 procent.¹¹

Resultat i utredningens rapporter tyder också på att de befintliga akademiska institutionerna är en del av problemet, t.ex. vad gäller tjänstetillsättning (SOU 2006:40) liksom deras relation till det politiska systemet. Detta utspelar sig i fokus på upprätthållandet av "nationella" intressen såsom en gemensam värdegrund, social kontroll och disciplinering av dem som uppfattas som avvikande, snarare än att söka lösningar för ett jämlikare samhälle (Lithman, 2004). Det finns t.ex. i Sverige mängder av forskning som fokuserar på "invandrare", men mycket lite som fokuserar på samhällets diskriminerande institutioner och strukturer (FAS, 2003:34; SOU 2005:56). Att forskningen i hög grad bidragit till att upprätthålla ojämlikheter genom de föreställningar som produceras är välbelagt i andra länder (Said, 1997; Eze, 1997; Kamali, 2005, 2006a)

Integrationsverket har under senare år utvecklats mot en kunskapsmyndighet. Riksrevisionen bedömer dock i sin granskning att slutsatser och förslag i Integrationsverkets rapporter har varit dåligt underbyggda, ofta saknar djupgående analyser och i för liten utsträckning knyter an till befintlig forskning och internationella erfarenheter på området. Riksrevisionen menar också att de empiriska undersökningar som redovisas i regel inte är genomförda på ett tillfredsställande sätt och att Integrationsverkets slutsatser i regel inte är grundade på de resultat som presenteras. Enligt Riksrevisionen tyder detta på att Integrationsverket inte har tillräckligt med personal med nödvändig samhällsvetenskaplig skolning (Riksrevisionen, 2002/2003). Dessutom saknar Integrationsverket det nödvändiga fokuskiftet som behövs för att framställa underlag för arbete mot strukturell/institutionell diskriminering.

⁹ Sverige saknar också en vetenskaplig tidskrift på området.

¹⁰ FAS översikt avser utvecklingen av finansieringen av IMER-forskningen från 1993 till 2000.

¹¹ Genomgången har gjorts av Göran Brodin och Fezeh Khalajahi.

Därför är det av stor vikt att nya förutsättningar för kunskapsproduktion skapas som också har andra utgångspunkter och förhållningssätt än vad som finns i dag.

Norge har gått en annan väg och inte förlitat sig på att universitetet ska tillgodose behoven, utan inrättat särskilda tvärvetenskapliga forskningsinstitut (Hammar, 2006). Den norska statens forskningsråd menar i en utvärdering om "invandringsforskning" att IMER-institutet i Bergen utmärker sig på IMER-fältet genom att det är etablerat i en bra vetenskaplig miljö och bedriver värdefull forskning. Institutets verksamhet har också skapat ett intresse för IMER-frågor hos studenterna vid universitetet. Institutet har också skapat ett starkt internationellt nätverk. Inrättandet av institutet beskrivs som mycket lyckat (Tesli, 2001:31, 39–40). Sammanfattningsvis identifieras för IMER-forskningens vidkommande två problem som i hög grad påverkar dess utveckling: 1) behovet av långsiktig finansiering och 2) behovet av en viss infrastruktur. Det senare är viktigt för att kunna upprätthålla fokus på kärnproblematiken och undvika den sporadiska IMER-forskningens problem med de små och avgränsade forskningsmiljöerna och avgränsade teman, vilket lett till en viss upprepning (ibid: 39).

Närmare om förslaget

Den viktigaste funktionen för detta forskningsorgan är att ge frågan om strukturell/institutionell diskriminering ett långsiktigt akademiskt utrymme, med förbättrade möjligheter till en bredare och djupare kunskapsbas. Att det saknats särskilda institutioner och oberoende institut är sannolikt en i hög grad bidragande orsak till att forskningen om IMER och diskriminering utvecklats så lite (Hammar, 2006). Organet är ett viktigt verktyg för att ta fram den kunskap som saknas, särskilt om processer och mekanismer som ligger bakom strukturell/institutionell diskriminering och dess återskapande trots den kunskap och de politiska ambitionerna som ändå finns i dag. Också FAS visar i sin IMER-utvärdering att det finns ett stort behov av långsiktig finansiering av såväl tjänster som projekt och efterlyser ett s.k. Centre of excellence (FAS, 2003).

Det bör dock påpekas att IMER-forskningen inte har visat tillräckligt intresse för satsningar på frågor rörande strukturell/institutionell diskriminering. IMER-forskning och utbildning har varit påverkade av den traditionella "mångkulturella" ansatsen.

Det verkar mycket svårt att åstadkomma någon grundlig förändring inom forskningen.

En annan viktig funktion som ett sådant organ ska fylla är kopplingen till det omgivande samhället. Ofta påtalas behovet av kunskapsbaserad politisk styrning, men ett samarbete mellan praktiker såsom politiker och tjänstemän och dagens universitet och högskolor lyser ofta med sin frånvaro (FAS, 2003:42). Det är därför viktigt att praktiker, t.ex. organisationer och myndigheter, har en aktör att vända sig till för råd när de ska utforma åtgärder eller skriva rapporter.

Arbetet bör därför utföras i former som gör det möjligt för utomstående och lekmän att ta del och dra nytta av resultaten. Stiftelsen bör minst vartannat år i samband med sin verksamhetsberättelse lämna en offentlig och lätt tillgänglig rapport över de viktigaste arbetsresultaten. Denna rapport bör bli ett viktigt inslag i den offentliga debatten om samhällets långsiktiga utveckling vilket kan rikta sökljuset mot tendenser, hot och möjligheter i den nationella utvecklingen såväl som den internationella.

Resultaten i utredningens rapporter ger vid handen att strukturell/institutionell diskriminering inte i huvudsak är ett problem som kan avgränsas till Sverige. Det är ett europeiskt dilemma (Kamali, 2005, 2006b; Schierup, Hansen & Castles, 2006). Europas gemensamma koloniala historia och dagens nykoloniala ekonomiska och militära politik gör att vi "inte kan söka lokala lösningar på globala problem" (Bauman, 2002). Därför måste den svenska integrationsdebatten och forskningen om strukturell/institutionell diskriminering sättas i ett internationellt perspektiv, främst europeiskt. Det är därför viktigt att det föreslagna organet dels arbetar med de nationsöverskridande problemen och mekanismerna, och dels att organet bedriver forskningssamarbete över nationsgränserna och tar intryck från andra länders forskning.

Invändningar

I remissvaren angående förslaget om ett forskningsinstitut från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (SOU 2005:56) menar Vetenskapsrådet och FAS samt Linköpings och Uppsala universitet, Karolinska institutet och Malmö högskola att utvecklingen av kunskap inom området bäst görs inom befintliga forskningsmiljöer (Justitiedepartementet,

2006).¹² Utan att några belägg presenteras för varför kunskap bäst produceras inom befintliga forskningsmiljöer eller vad dagens undermåliga kunskap beror på avfärdas förslaget. Denna reaktion på förslaget kan tolkas som högskolornas och universitetens eget intresse för att få forskningsanslag. FAS menar också att institutbildningar riskerar att leda till en koncentration av forskning till vissa miljöer och att vanliga institutioner dräneras på en mångfald av perspektiv och angreppssätt (ibid.). FAS framställer det som om det är en fråga om antingen eller. Vi menar dock att inrättandet av ett institut inte på något sätt befriar eller hindrar befintliga forskningsmiljöer från att bedriva forskning på området, snarare tvärtom. Konkurrensen ökar både kvaliteten i forskningen och mångfalden.

Genusforskningens utveckling i Sverige talar för motsatsen och kan tjäna som ett illustrativt exempel på betydelsen av särskilda institutioner för kunskapsutvecklingen på ett eftersatt område. På flera av landets universitet och högskolor har särskilda centrumbildningar eller institutioner skapats. Ämnets etablerande inom befintliga akademiska discipliner liksom arbetet för att skapa fristående institutioner har kritiserats, förlöjligats och motverkats. Liknande invändningar som anförs ovan fanns också här. I dag är det dock få som ifrågasätter att etablerandet av särskilda institutioner har förbättrat genusforskningens förutsättningar med en högst påtaglig påverkan på de övriga institutionernas forskning och utbildning som följd (Thurén, 2003).

En mer nyanserad invändning mot att inrätta ett forskningsinstitut, fokuserar snarare ”insomningseffekten” än ett försvar för de traditionella institutionernas omotiverade fortsatta monopol. Då man anställer en grupp människor som på heltid ska forska inom ett givet ämnesområde, och misslyckas med en koppling till forskningsmiljöer i traditionella internationella discipliner med inbyggd kvalitetskontroll, är risken att verksamheten efter några år tappar fart, eller annorlunda uttryckt, att de anställda ”somnar in”.¹³ Kritik finns också mot regeringens utnämning då detta ofta innebär att de som anställs är gamla etablerade namn som hållit på med samma sak i 25 år.¹⁴

¹² Alla tillfrågade högskolor/universitet är emot förslaget förutom Stockholms universitet som inte yttrat sig i frågan.

¹³ Samtal med Yngve Lithman, chef för IMER-institutet i Bergen (060606) samt Sture Öberg, generaldirektör för institutet för tillväxtpolitiska studier tillika delaktig i det initiala arbetet med institutet för framtidsstudier (060529).

¹⁴ Samtal med Yngve Lithman, chef för IMER-institutet i Bergen (060606).

Yngve Lithman, chef för IMER-institutet i Bergen, Norge menar att det finns ett behov av bättre institutionella förutsättningar för den svenska IMER-forskningen. För att ett institut ska lyckas så krävs ett tvärvetenskapligt/flervetenskapligt perspektiv och en organisationsstruktur som undviker både insomningseffekten och stuprörseffekten, menar Lithman. Stuprörseffekten syftar på det "traditionella" arbetssättet där forskningen bedrivs av enstaka forskare som sitter på varsitt håll och gör enstaka insatser. Då sker ingen reell kunskapsackumulation. Organet måste i stället fungera som en nod i ett nätverk, en centralpunkt för hela landet. I stället för att anställa en grupp forskare på heltid ska verksamheten bedrivas i gemensamma väldefinierade projekt med inbjudna doktorander och forskare under en begränsad tidsperiod, ca 4 år, samt en liten ledning på 2–3 personer vilka byts ut med jämna mellanrum. Att ha en heltidsanställd ledning skapar förutsättningar för den stabilitet som krävs.

Ett alternativt sätt att få tillgång till en bred kunskapsbas är att knyta personer till verksamheten på deltid. Genom detta får man tillgång till kunskap som inte hade varit möjlig att tillgå med enbart heltidstjänster. Detta innebär också ett mer effektivt användande av institutets resurser.

Verksamhet

I forskningsorganets uppgifter ska det ingå att:

- Bedriva tvärvetenskaplig forskning om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och samverkan mellan (o)lika former av förtryck (s.k. intersektionalitet) samt teoriutveckling och metodutveckling.
- Skapa vetenskaplig kompetens och tillförsäkra kunskapsförsörjning samt på lång sikt utbilda doktorander och ge disputerade forskare möjlighet att utveckla sin kompetens.
- Generera forskningsresultat som kan användas av den föreslagna myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall för dess arbete samt att kunna ge rekommendationer till berörda myndigheter.
- Utveckla en dokumentationscentral om svensk och europeisk forskning om olika former av strukturell/institutionell diskriminering.

- Skapa opinion och bedriva utåtriktad kommunikation och samarbete med andra institutioner, organisationer och företag.
- Arrangera breda internationella ämneskonferenser för att utveckla den vetenskapliga diskussionen och utveckla internationella forskarnätverk främst inom Europa.
- Ge ut refereebedömd vetenskaplig tidskrift.
- Vara samrådspart för FAS och Vetenskapsrådet vid bedömning av ansökningar om forskningsmedel och utlysning av specialinrättade forskartjänster till forskning om strukturell/institutionell diskriminering.

Organisationsform

Vi föreslår att forskningsorganet inrättas som en självständig forskningsstiftelse. Fördelen med en självständig forskningsstiftelse jämfört med en centrumbildning vid ett universitet är att en självständig forskningsstiftelse har större möjligheter än en centrumbildning att samarbeta med praktikerna på området; frivilligorganisationer, politiker och tjänstemän, eftersom att centrumbildningar till sin karaktär i stor utsträckning är ett "internt" akademiskt projekt. En forskningsstiftelse har också större förutsättningar att vara lyhörda för nya behov eftersom den inte är bunden av sina etablerade institutionella ramar och traditioner och därför kan antas vara mer kreativ.

Vissa institut inrättas som myndigheter. Stiftelseformen ger dock möjligheter till oberoende gentemot sektorsintressen och en distans till myndighetsutövandet. Att inrätta organet som en självständig forskningsstiftelse snarare än en statlig myndighet ger således ett större oberoende från riksdag och regering.

Ytterligare ett skäl till att inrätta organet som en stiftelse är att stiftelser med allmännyttigt ändamål kan få lägre kostnader i vissa avseenden så länge vinstmedel används i enlighet med stiftelsens ändamål.

Rumslig placering

Vi föreslår att forskningsorganet lokaliseras till Stockholmsregionen. Då vi föreslår att institutet ska ha omfattande kontakter med såväl nationella som internationella organisationer och akademiska

institutioner är det viktigt att institutet placeras i Stockholmsregionen där både de flesta institutioner av intresse är lokaliserade och där tillgången till fysiska kommunikationer är mest utvecklad.

Genomförandefrågor

Vi föreslår att Justitiedepartementet uppdrar en arbetsgrupp eller organisationskommitté bestående av forskare med kunskap om strukturell/institutionell diskriminering, samt regerings- och myndighetstjänstemän att ta fram ett förslag för inrättande av den föreslagna forskningsstiftelsen.

Möjligen kan en del av kompetensen som omfattar Integrationsverkets samhällsanalys tas tillvara i uppbyggnaden av den föreslagna forskningsstiftelsen.

Referenser

- Bauman, Zygmunt (2002) *City of Hopes – City of Fears: Urban Life in the Double Bind of Individualization and Globalisation*, Keynote speech, 2002-09-09 at Metropolis Conference Oslo, Norway.
- Eze, Emmanuel Chukwudi (1997) *Race and the Enlightenment: A Reader*. Malden, Mass.: Blackwell.
- FAS (2003) *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995–2002*, FAS.
- Hammar, Tomas & Westin, Charles (2002) IMER research in Sweden: An overview (stencil, september, 2002).
- Hammar, Tomas (2006) Invandringspolitiken och universitetens IMER-forskning, i: Mulinari, Diana & Rächtzel, Nora (red.) *Bortom etnicitet: festskrift till Aleksandra Ålund*. Umeå: Boréa.
- Justitiedepartementet (2006) Remissammanställning angående betänkandet *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56). Enheten för integration och mångfald (2006-03-03).
- Kamali, Masoud (2005) "Ett europeiskt dilemma. Strukturell/institutionell diskriminering". I: SOU 2005:40 *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.

- Kamali, Masoud (2006a) "Skolböcker och kognitiv andrafiering". I: SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma – Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Stockholm: Fritzes.
- Kamali, Masoud (2006b) "Den segregeringande integrationen". I: SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.) Stockholm: Fritzes.
- Kammarkollegiet (2005) *Verksamhetsberättelse 2005*. Kammarkollegiets kapitalförvaltning.
- Lithman, Yngve (2004) "When Researchers Disagree: Epistemology, Multiculturalism, Universities and the State". I: *Ethnicities* 4(2): 155-184.
- Riksrevisionen (2002/2003) "Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?" (2002/03:16).
- Said, Edward (1997) *Orientalism*. Stockholm: MånPocket.
- Schierup, Carl-Ulrik, Hansen, Peo & Castles, Stephen (2006) *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma – demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Sawyer, Lena & Kamali, Masoud (red.). Stockholm: Fritzes.
- Tesli, Arne (2001) *Norsk invandringsforskning i perioden 1991–2001. En forskningsstrategisk kartläggning og vurdering med vekt på Norges forskningsråds IMER-program*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Thurén, Britt-Marie (2003) *Genusforskning – Frågor, villkor och utmaningar*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

5.3.3 Medborgarråd

Vi föreslår att icke partipolitiska medborgarråd upprättas i marginaliserade områden. Medborgarrådet ska ha inflytande i kommunala nämnder angående beslut som exklusivt rör medborgarrådets geografiska område, dessutom ska samtliga statliga myndigheter ha en skyldighet att förhandla med medborgarrådet om medborgarrådet uttrycker en sådan önskan. Ett nationellt organ föreslås även bildas av medborgarråden, som ska bli ett reellt samrådsorgan till regeringen och myndigheter inom specifika sakområden samt för att utbyta erfarenheter medborgarråden emellan.

Bakgrund

Den forskning som bedrivits inom ramen för utredningen har påvisat en omfattande diskriminering mot personer med utländsk bakgrund inom politiken. Detta gäller inte minst de politiska partierna (SOU 2005:112; SOU 2005:69; SOU 2006:52; SOU 2006:53). Denna utestängning leder därmed till att dessa personer vänder sig bort från de traditionella, av majoritetssamhället dominerade, politiska organen. Samtidigt saknas inte viljan till politiskt engagemang hos dessa människor. Dahlstedt & Hertzberg skriver:

Engagemang och vilja till förändring finns, om än inte alltid där forskare och politiker vanligen förlägger sina blickar – mot den formella politiken och kanaler för politisk handling. Politik bedrivs... även på andra arenor och platser, och i andra former. Det stora problemet är därför inte att det saknas kunniga och informerade medborgare, med vilja och engagemang att ta del i och ta ansvar för samhällets utveckling, utan snarare att de röster och den politiska kraft som redan finns inte tillåts komma fram (SOU 2005:112 s. 287).

I de hearingar utredningen genomfört bland boende i marginaliserade och stigmatiserade områden i Stockholm, Göteborg och Malmö uttryckte deltagarna

...stor frustration inte bara över att ständigt utsättas för kränkande särbehandling utan också över avsaknaden av möjligheter till inflytande och av att inte kunna påverka sina levnadsvillkor i Sverige. Många manifesterade också en stark misstro mot myndigheters, politiska partiers och andra institutioners faktiska vilja att förändra de diskriminerande omständigheterna i samhället (SOU 2005: 69 s. 143).

Trots detta fanns ”uttryck för en stark vilja att ta ansvar och att aktivt delta i utformandet av nya modeller, organisationer och praktiker som effektivt kan motverka diskrimineringen och marginaliseringen” (Ibid.).

Vårt förslag syftar till att underlätta detta folkliga engagemang som faktiskt finns. Att försöka underlätta för dessa utestängda grupper att få politiskt inflytande.

Svenska och internationella exempel

Det så kallade ”invandrarrådet” inrättades 1975 och efterföljdes 1997 av ”Rådet för etnisk jämlikhet och integration”. Syftena med råden var att hitta olika former för samråd med företrädare för invandrarorganisationer och andra organisationer. Representanterna hade alltså ingen formell makt att påverka. En nyligen gjord utvärdering har visat att rådet i själva verket fungerade som en ensidig informationskanal snarare än ett samrådsorgan. De flesta frågorna som diskuterades var redan avgjorda, vilket också rådets medlemmar vid upprepade tillfällen uttryckte besvikelse över (Aytar, 2004). 2003 upphörde rådet och ersattes med en modell där integrationsministern inbjuder till ”dialogmöten” på aktuella teman några gånger per år - och där inbjudna deltagare utväljs ut mot bakgrund av varje särskilt tema. Något verkligt inflytande över beslut rör det sig alltså inte om.

I Hudiksvalls kommun finns Svågadalsnämnden, en icke partipolitisk nämnd i byn Svågadalen som väljs genom nominering av enskilda individer i bygden, vilka sedan väljs i ett val. Nämnden, som får sin budget av Hudiksvall kommun, har ansvar för skola, äldreomsorg och kultur. Genom ett enigt beslut i kommunfullmäktige i Hudiksvall initierades försöket 1996 och 2002 togs beslut om att permanenta det.

Svågadalen är ett glesbygdsområde, men liksom de urbana områden vi föreslår att medborgarråd ska inrättas i, brottas Svågadalen med grundläggande försörjningsproblem, sviktande samhällsservice och ett sorts demokratiskt och partipolitiskt underskott.

Två utvärderingar har gjorts, en 1996 och en mer omfattande 2001, vilka sammanfattas i Olsson & Lennqvist-Lindén (2002). Deras slutsats är att de stora klyftorna mellan centrum och periferi i svensk politik samt den regionala ekonomiska ojämlikheten och partipolitikens försvagning, motiverar flera försök med sublokala

nämnder. Att Svågadalsnämnden i byn ansågs som ett lyckat försök beror bl.a. på att initiativet till stor del kom ”underifrån”.¹⁵

Författarna tror emellertid att en del misstänksamhet kan finnas hos ledande kommunalpolitiker som liksom Demokratiutredningen kan uttrycka farhågor om att den här typen av verksamhet kan hota det partipolitiska monopolet. De menar dock att rädslan är obefogad och drar slutsatsen att exempel som Svågadalsnämnden snarare utgör ett komplement till partipolitiken och på lång sikt, i stället för att urholka partipolitiken, bidrar till en politisk mobilisering av medborgarna som på sikt bör komma partierna till del.

I New York (Manhattan) finns något som kallas *citizen jury*, där guvernören väljer representanter till återkommande samtal. Detta organ har emellertid inga reella befogenheter. Det finns också liknande varianter i Storbritannien och Australien. De flesta medbestämmandeorganen i denna anda har präglats av att godtyckliga representanter väljs utifrån lika godtyckliga intressegrupper.

I Sverige finns så kallade medborgarpaneler i vissa kommuner som består av ett slumpmässigt urval av medborgare som deltar i en form av samråd innan de lämnar sina åsikter. Flera kommuner har även anordnat olika slags ”medborgarråd”¹⁶ där deltagare kan diskutera olika aspekter av den kommunala verksamheten. Dessa organ saknar dock några formella möjligheter att påverka beslut.

Dessa olika varianter illustrerar vikten av att dels ha en demokratisk förankring, vilket vi tror bäst kan uppnås genom direktval av representanter, dels ha faktiska maktbefogenheter och inte bara bli en maktlös ”diskussionspartner”.

Organisationsform

Medborgarråd ska upprättas i marginaliserade områden. I de områden där de boende anses berättigade till förtur till offentliga arbeten (se avsnitt 5.4.1 om förtur) ska medborgarråd upprättas.

Råden ska bestå av personer som är bosatta i dessa områden och som inte har uppdrag i politiska partier. Ledamöterna i medborgar-

¹⁵ Två tredjedelar av de tillfrågade i byn ansåg att verksamheten var så lyckad att den borde spridas till andra platser.

¹⁶ Vårt förslag om medborgarråd har få gemensamma nämnare med dessa redan existerande medborgarråd, men vi har ändå valt begreppet medborgarråd för vårt förslag. Det är möjligt att medborgarråden kommer gå under ett annat namn när förslaget genomförs i praktiken, men vi använder oss för närvarande av begreppet medborgarråd. När vi använder detta begrepp syftar vi, om inte annat nämns, på sådana råd som vi föreslår och inte de redan existerande medborgarråden i olika kommuner.

råden ska utses genom direktval. De boende i ett marginaliserat område väljer representanter bland boende i samma område.

Vid det första valet varigenom medborgarrådet upprättas ska kommunen ansvara för att utse en valberedning. Vid därpå följande val kan medborgarrådet förväntas utse valberedning och administrera valet. Valberedningens uppdrag blir att ta emot nomineringar till kandidater och undersöka om de nominerade bor i området samt inte innehar politiska uppdrag. Om kandidaterna uppfyller dessa krav ska kandidaterna registreras som kandidater och finnas med på den lista över kandidater som valberedningen ska sända ut till samtliga röstberättigade i området.

Det exakta antalet ledamöter i medborgarrådet får varje medborgarråd avgöra själv. Dock måste givetvis ett antal sättas vid det första valet. Förslagsvis bör rådet då bestå av ca femton ledamöter. Ledamöterna väljs för ett år i taget. Minst var sjätte månad måste rådet hålla en öppen hearing med de boende, för att garantera den folkliga förankringen. Ledamöterna bör få viss ersättning för förlopad arbetsinkomst, men ingen ersättning därutöver.

Medborgarrådet bör även ha en lokal och ett kansli med ett par anställda för att sköta administration och den löpande verksamheten. Staten ska garantera en budget för detta med ca två miljoner kronor per år och medborgarråd.

Medborgarråden väljs visserligen genom direktval, men det är ändå önskvärt att eftersträva en jämlik fördelning mellan kvinnor och män samt mellan olika åldersgrupper och etniska grupper. Valberedningen ska aktivt verka för att få personer ur underrepresenterade grupper att kandidera.

När medborgarrådet bedömer nödvändigt bör, förutom valda ledamöter, representanter för religiösa och etniska grupperingar samt andra experter vara närvarande vid rådets sammanträden. Hyresgästföreningen kan vara en bra samarbetspartner för medborgarrådet. Den stora utmaningen för medborgarrådet är att ha en verkligt folklig förankring bland boende i marginaliserade och stigmatiserade områden. Förutom de demokratiska valen, kan en av de viktigaste metoderna i detta sammanhang vara återkommande hearingar med boende.

Verksamhet och maktbefogenheter

Medborgarrådet är tänkt att intressera sig för och få inflytande över de myndighetsbeslut som rör regional utveckling, välfärdsorganisering, arbetsmarknad, boende, utbildning, brottsbekämpning m.m. i området. Medborgarrådet kommer att ha två huvudsakliga maktbefogenheter. Representationer i kommunala nämnder och förhandlingsrättighet.

Representation i kommunala nämnder

Många viktiga beslut fattas i kommunala nämnder. Nämndindelningen ser olika ut i de olika kommunerna. Vissa kommuner är indelade i stadsdelsnämnder. Andra saknar en sådan indelning och har i stället olika nämnder för olika frågor, exempelvis socialnämnd, fritidsnämnd, utbildningsnämnd etc. I dessa nämnder sitter förtroendevalda. Vi föreslår att medborgarrådet ska ha representanter i kommunala nämnder och ha rösträtt i frågor som exklusivt rör det geografiska område medborgarrådet representerar. I sådana frågor ska medborgarrådets representanter ha 20 procent av rösterna. Nämndens ordförande kommer i praktiken att avgöra vilka frågor detta är, men detta beslut ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Om det finns flera medborgarråd inom en kommun (eller stadsdel, om stadsdelsnämnder finns) får dessa dela på de 20 procent av rösterna som medborgarråden (gemensamt) är berättigade till.

Förhandlingsrättighet

Medborgarrådet föreslås få rätten att kunna kalla till förhandling gentemot kommunala och statliga myndigheter. Denna förhandlingsrätt kan liknas vid den rätt arbetstagarorganisation har till förhandling med arbetsgivare enligt 10 § Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Medborgarrådet ska ha sådan förhandlingsrätt i alla frågor som rör förhållandet mellan medborgarrådet eller person som medborgarrådet representerar och myndigheten. Om exempelvis någon boende i medborgarrådets område anser sig ha blivit illa behandlad av polis så kan personen gå till medborgarrådet. Om medborgarrådet då önskar kan medborgarrådet gå vidare till den lokala polismyndigheten och kräva förhand-

ling om frågan. Myndigheterna har efter förhandling ingen skyldighet att ta hänsyn till medborgarrådets åsikter. Därmed har medborgarrådet inget verkligt inflytande över myndighetens agerande i frågan, men kan fungera som en "megafon" för de boende i området gentemot de olika myndigheterna.

Därtill föreslås också myndigheterna få en skyldighet liknande den arbetsgivare har i 11 § MBL, nämligen att på eget initiativ förhandla med facket innan ingripande förändringar i verksamheten. Vi föreslår att samtliga myndigheter får en skyldighet att på eget initiativ kalla till förhandling med medborgarrådet vid ingripande förändringar i myndighetens verksamhet i området. Om exempelvis en myndighet planerar att lägga ner en verksamhet i området där medborgarrådet finns så måste myndigheten innan beslutet fattas på eget initiativ kalla till förhandling med medborgarrådet. Myndigheterna kommer inte att ha någon skyldighet att ta hänsyn till medborgarrådets åsikter i frågan, men genom denna förhandlingsskyldighet får dels medborgarrådet information om viktiga kommande förändringar i området, och dels garanteras att myndigheten informeras om vad medborgarrådet anser om dessa.

Hur det ska införas

Medborgarrådsreformen kommer innebära omfattande ändringar i olika kommuners verksamhet. Rent praktiskt måste en ny lag införas som reglerar detta. Därtill kommer ändringar i andra lagar, exempelvis kommunallagen. Dessa författningar kan utarbetas när förslaget bereds på departement.

Ett nationellt råd

De olika lokala medborgarråden bör bilda ett nationellt medborgarråd. Varje lokalt medborgarråd utser representant/representanter till detta nationella medborgarråd. Det nationella medborgarrådet ska sköta samarbete mellan de olika lokala medborgarråden. Därtill ska det nationella medborgarrådet fungera som en kunskapsbank, exempelvis vad gäller den internationella arbetsmarknaden (vilka många av de boende i marginaliserade områden har erfarenhet av) eller situationen i de marginaliserade och stigmatiserade områdena. Det nationella medborgarrådet ska också fungera som en samar-

betspartner och påtryckningsgrupp gentemot till exempel regeringen eller andra myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer eller hyresgästföreningen.

Budget för det nationella medborgarrådet kommer från statliga medel.

Vissa offentliga organs särskilda skyldighet gentemot medborgarrådet

Samtliga myndigheter ska som ovan nämnts ha en ”förhandlings-skyldighet” gentemot medborgarrådet under vissa omständigheter. Därtill ska vissa övriga skyldigheter gälla för vissa myndigheter, och vissa andra institutioner rörande samarbete med medborgarrådet.

Det ska framgå av myndigheternas och alla offentligt ägda bolags årsredovisning/verksamhetsberättelse deras kontakter med medborgarrådet. Det kan redovisas i form av en ”progressiv rapport” innehållande förslag till eventuella förbättringar av samarbetet, uppföljning av överenskommelser och redovisning av resultat. Regeringskansliet måste följa upp myndigheternas samarbete med medborgarrådet.

Som villkor för det statliga och kommunala föreningsstödet till stora föreningar måste ställas krav på gott samarbete med medborgarrådet.

Polisen måste införa kontinuerligt samråd med medborgarrådet angående insatser i marginaliserade och stigmatiserade områden.

Arbetsförmedlingen, skolan, vården och omsorgen, barnomsorgen och socialnämnden måste i sina strukturella insatser i de marginaliserade och stigmatiserade områdena ha ett nära samarbete med medborgarrådet.

Media rekommenderas att utveckla rutiner för kontinuerligt samråd med medborgarrådet avseende rapportering om dessa områden och om personer med invandrarbakgrund.

Referenser

- Aytar, Osman (2004) *Kommunikation på olika villkor*. i Ds. 2004:49.
- Olsson, Jan & Lennqvist-Lindén, Ann-Sofie (2002) *Representativ demokrati utan partier: Vad kan vi lära från Svågadalsnämnden?* Samhällsvetenskapliga institutionen, Novemus, Örebro Universitet.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån – röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:112 *Demokrati på svenska? – om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. Dahlstedt, Magnus & Hertzberg, Fredrik (red.). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:52 *Diskrimineringens retorik – en studie av svenska valrörelser 1988–2002*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:53 *Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation*. Stockholm: Fritzes.

5.4 Arbete

5.4.1 Förtur till offentliga arbeten

Vi föreslår att personer med låg inkomst boende i marginaliserade områden ges förtur vid offentliga nyanställningar. Förturen innebär en skyldighet för offentliga arbetsgivare att vid nyanställning anställa en person med låg inkomst från ett marginaliserat område om någon sådan person finns bland de sökande. Ett krav för förtur är dock att den sökande uppfyller de formella meritkraven för anställningen samt att den sökande har högre, likvärdiga eller nästan likvärdiga meriter som någon annan sökande. Sanktionerna om någon arbetsgivare åsidosätter förtursrätten ska vara desamma som vid brott mot den arbetsrättsliga diskrimineringslagstiftningen, dvs. ogiltighet och skadetånd.

Bakgrund

Utredningen har i två rapporter särskilt uppmärksammat situationen i de marginaliserade och stigmatiserade bostadsområdena i Sverige, *Sverige inifrån* (SOU 2005:69) samt *Den segregerade integrationen* (SOU 2006:73). Dessa marginaliserade och stigmatiserade områden är en konsekvens av den socioekonomiska segregationen och den etniska boendesegregationen. Segregation mellan olika grupper i Sverige har en lång historia. Den socioekonomiska segregationen har dock ändrat karaktär och fått en etnisk prägel under senare decennier. Den etniska och religiösa segregationen är långt ifrån begränsad till boende, utan återfinns också i andra delar av samhällslivet, delvis på grund av boendesegregationen, som till exempel i arbetslivet, tillgång till samhällsservice, kommunikation och i sociala relationer. Vissa områden stigmatiseras som platser för ”de andra” vilka demoniseras och skildras som väsensskilda i förhållande till det övriga samhällets invånare (SOU 2005:69, förord; Ericsson, Molina & Ristilammi, 2002, Barinaga, 2006). Segregation grundad i individernas och gruppernas socioekonomiska positioner i samhället har dock inte upphört. Vad som hänt är att personer med utländsk bakgrund koncentrerats till de områden som är mest socioekonomiskt marginaliserade.

Segregationen har etnifierats och därigenom har stigmatiseringen av dessa områden ytterligare förstärkts. Enligt Socialstyrelsen har det under perioden 1990–2002 skett en markant ökning av den etniska boendesegregationen men inte av den ekonomiska. Andelen fattiga har dock ökat avsevärt i de mycket resurssvaga områdena under perioden. I Storgöteborg och Stormalmö har t.ex. andelen fattiga fördubblats i dessa områden (Socialstyrelsen, 2006:186). Den etniska boendesegregationen och den socioekonomiska segregationen är värst i storstäder, men även i mellanstora städer är problemet stort (Integrationsverket, 2006:188f). Däremot är segregationen mycket liten på mindre orter.¹⁷

Det sociala stigmat av att bo i dessa s.k. ”invandrarförorter” drabbar inte bara de som positioneras som ”invandrare” utan även boende i dessa områden som positioneras som ”svenskar”. Därtill kommer de så kallade ”områdeseffekterna”. Områdeseffekterna innebär kortfattat en negativ inverkan på livssituationen om man bor i ett område med andra låginkomsttagare, särskilt om området också är stigmatiserat. Bland annat har, med den franska sociologen Pierre Bourdieus ord, det sociala kapitalet (t.ex. nätverk) en stor betydelse för tillgång till både arbete och bostad. Att bo i marginaliserade och stigmatiserade områden förstärker denna stratifieringseffekt. Socialstyrelsen har konstaterat att människors möjligheter vad gäller försörjning och arbete påverkas av att bo i olika delar av staden. Ungdomar som bor i de marginaliserade områdena har svårare att ta sig ut ur försörjningssvårigheter än ungdomar i andra typer av områden. När det gäller att komma tillbaka till en försörjning genom eget arbete efter arbetslöshet har vuxna i marginaliserade områden svårare att göra detta än personer i andra områden. Intressant är också att dessa svårigheter inte tycks bero på konjunkturläget (Socialstyrelsen, 2006:186 f).

Diskriminering i arbetslivet, på boendeyråden och ojämnt fördelade samhällsresurser är bland de viktigaste orsakerna till ett ständigt pågående särskiljande mellan ”vi” och ”dom”. Därför kan inte segregationen bekämpas genom åtgärder riktade mot de boende i de marginaliserade och stigmatiserade områdena, dvs. de diskriminerade. Krafttag måste i stället riktas mot de mekanismer och aktörer som diskriminerar. Så har också oftast politiska åtgärder fokuserat på brister hos dem som utsätts för detta och syftat till att förbättra ”anställningsbarheten” hos dessa människor, men

¹⁷ Enligt samtal med Andreas Sandberg, analytiker på Integrationsverket (060510)

det har saknats reella satsningar mot strukturell och institutionell negativ särbehandling av boende i dessa områden (Lahti Edmark, 2002; Integrationsverket, 2002a).

Diskrimineringen på arbetsmarknaden är särskilt viktig i detta avseende. Arbetsmarknad och arbetsliv är centrala områden för människors deltagande i samhällslivet, men också för möjligheter att förverkliga individuella drömmar och önskemål. Under utredningens fokusgruppstudier i marginaliserade och stigmatiserade områden blev det uppenbart att hindren för att få fotfäste i arbetslivet väckte stor frustration, ilska och uppgivenhet (SOU 2005:69 s. 25-51). Som rapporten *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund* (SOU 2006:60) om arbetsmarknad visat (liksom annan forskning, se SOU 2005:56 för en sammanställning) finns en utbredd och systematisk diskriminering av personer som uppfattas som "invandrare" i anställningsprocesser, vilket samtidigt gynnar de som uppfattas som "svenskar". Likaså finns en diskriminerande arbetsdelning och branschsegregering av arbetskraften med utländsk bakgrund till lågbetalda och slitsamma arbeten med dålig arbetsmiljö (SOU 2006:59; SOU 2005:56, s. 254-261)

Även om detta drabbar personer som uppfattas som "invandrare" i hela samhället är situationen värst i de marginaliserade och stigmatiserade förorterna. Enligt Socialstyrelsen har andelen personer med ekonomiskt bistånd i de redan mest resurssvaga områdena ökat trots att den minskat i landet som helhet. Dessutom har andelen personer som kan försörja sig på egen arbetsinkomst minskat i de mycket resurssvaga områdena i de tre storstadsregionerna. Av boende i dessa områden är det knappt en tredjedel av befolkningen i förvärvsarbetande ålder som försörjer sig på inkomst av arbete (Socialstyrelsen, 2006:186).

Motiv för vår reglering

Trots forskning som visar på en omfattande diskriminering på arbetsmarknaden har antalet fällande domar varit ytterst få. Detta visar att diskrimineringslagstiftningen i sig inte är tillräcklig för att åtgärda det stora problemet med arbetslöshet i de marginaliserade och stigmatiserade bostadsområdena. En generell "tillväxtskapande" politik är heller inte tillräcklig för att få bort problemen. Exempelvis rådde en större arbetslöshet bland utrikes födda även

under de år det rådde högkonjunktur i Sverige under 1980-talet (Integrationsverket, 2006:32). Den socioekonomiska och den etniska boendesegregationen har existerat och kan förmodas komma att existera oavsett hur ekonomin utvecklas i samhället i övrigt.

Utredningens rapporter visar att det behövs reella och kraftfulla åtgärder mot negativ särbehandling som används under en begränsad tid för att börja förändra detta. De personer som drabbas har inte tid att vänta ett helt liv och vi vet att tiden i sig inte löser några problem. Detta går att läsa av den europeiska historien. Problemet med integration ligger i ett historiskt vi-och-dom-tänkande och samhällsbygge som har institutionaliserat ett system av etniska privilegier och underordning. Utredningen har i sina rapporter och genom genomgång av internationell och nationell forskning visat att problemet med integration inte i första hand kan hittas hos de andrafierade. Problemet är inbyggt i våra sociala institutioner och maktstrukturer i samhället. När det handlar om makt och privilegier så vill ingen avstå frivilligt. Det kan t.ex. den svenska arbetarrörelsen och kvinnorrörelsen samt medborgarrörelsen i USA vittna om. Vi föreslår därför att personer med låga inkomster boende i marginaliserade och stigmatiserade områden genom obligatorisk positiv särbehandling ges förtur till samtliga offentliga arbeten. Detta är en aktiv och tillfällig åtgärd för att bekämpa konsekvenserna av den strukturella/institutionella diskrimineringen och öka de marginaliserade och stigmatiserade gruppernas makt och inflytande.

Jämställdhetslagens möjlighet att gynna det underrepresenterade könet vid rekrytering till arbeten och utbildning används inte i någon större utsträckning. Cirka 11 procent av offentliga arbetsgivare uppgav i en enkät 1999 att de tillämpar positiv särbehandling för människor som tillhör på arbetsplatsen underrepresenterat kön, och ca 20 procent av offentliga arbetsgivare tycker att positiv särbehandling *borde* tillämpas på sin arbetsplats (JämO, 1999:19). I en senare undersökning uppgav 84 procent av de tillfrågade myndigheterna att de under de senaste 2 åren hade genomfört åtgärder för en jämnare könsfördelning i samband med extern rekrytering. Knappt 20 procent av dessa hade använt positiv särbehandling, dvs. ca 17 procent av de svarande (JämO, 2005:27–29)¹⁸. Det är dock

¹⁸ Det är också sannolikt att de som svarade på enkäten (drygt 80 procent) i större utsträckning än de som inte svarade hade genomfört någon typ av jämställdhetsarbete, vilket

inte möjligt att veta om svaren syftar på att det förekommit rekrytering där man faktiskt positivt särbehandlat någon eller om man bara haft en policy som uppmuntrar sådan rekrytering. Det finns heller inga utvärderingar av vilken effekt positiv särbehandling på grund av kön har haft i arbetslivet.¹⁹ Vad gäller positiv särbehandling inom högskolan finns dock några utvärderingar. Dessa tycks visa att positiv särbehandling huvudsakligen använts för att få in män på utbildningar som dominerats av kvinnor, samt att positiv särbehandling använts i förhållandevis liten utsträckning. När den använts har den dock varit tämligen effektiv. Så ökade exempelvis en högskola andelen män från 10 till 18 procent av studenterna (Högskoleverket, 2003:31-32; Högskoleverket, 2006).

En trolig orsak till att positiv särbehandling används i så liten utsträckning är för att det är tillåtet, men inte obligatoriskt. Genom att skapa ett sådant obligatorium tror vi att förtur till offentliga arbeten kommer att få en avsevärt större effekt än vad den frivilliga möjligheten i jämställdhetslagen fått.

Närmare om förslaget

Förslaget innebär att aktiva åtgärder mot negativ särbehandling (s.k. positiv särbehandling) används vid all tillsättning av offentliga arbeten där det finns kvalificerade sökanden med låg inkomst från marginaliserade bostadsområden. Vilka områden som avses bestäms av regeringen (se nedan). De personer som har en låg inkomst²⁰ vid anställningstillfället och är bosatta i detta område har rätt till förtur. Den sökande styrker sin rätt att få förtur till arbete genom att vid ansökningsförfarandet lämna en kopia på inkomstdeklaration samt personbevis där det framgår var man bor (är mantalsskriven).

I all annonsering om offentliga lediga jobb ska information om detta förfarande finnas. Endast den som åberopar denna procedur behöver skicka in handlingar om detta.

kan innebära att andelen av totalpopulationen som använt positiv särbehandling är något färre.

¹⁹ Enligt samtal 23 maj 2006 med Märit Röger, enhetschef på JämO och ansvarig för den refererade rapporten från 1999.

²⁰ Vad gränsen för hur mycket man får ha i inkomst för att komma ifråga för åtgärden får avgöras när förslaget utreds närmare, det bör lämpligen relateras till basbeloppet. Generellt kan dock sägas att gränsen bör ligga någonstans kring 170 000 kr per år.

Den förtursberättigade måste ha åtminstone *nästan likvärdiga* meriter som den annars bäst meriterade bland de sökande för att få förtur till anställningen, dvs. enligt samma praxis som utvecklats vad gäller positiv särbehandling enligt jämställdhetslagen (se vidare nedan).

Reglerna om förtur ska vara rättsligt tvingande för alla offentliga arbetsgivare, dvs. så fort det finns en sökande som är berättigad till förtur ska förtur ges. Enda undantaget från denna regel är om arbetsgivaren i stället vill använda en annan form av tillåten positiv särbehandling (dvs. enligt jämställdhetslagen eller en eventuell framtida lag om positiv särbehandling på etnisk eller religiös grund). Sanktionerna om någon arbetsgivare åsidosätter förtursrätten ska vara desamma som vid brott mot den arbetsrättsliga diskrimineringslagstiftningen, dvs. ogiltighet och skadestånd. Talan mot en arbetsgivare angående brott mot förturslagen ska behandlas i AD. Liknande regler som gäller för rättegången vad gäller brott mot Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning bör även gälla för brott mot förtursregeln (se 36–42 §§ SFS 1999:130). Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) ska få föra talan för en enskild arbetssökande, om den enskilde går med på det. Om den som ansett sig ha varit berättigad till förtur men ändå inte anställts på en sökt tjänst visar omständigheter som ger anledning att anta att hon eller han varit berättigad till förtur, är det arbetsgivaren som ska visa att rätt till förtur inte förelegat, dvs. att någon skyldighet att ge personen företräde till anställningen inte funnits (jfr 36 a § SFS 1999:130).

Förtur ska enbart vara obligatorisk för offentliga arbetsgivare så länge människor från marginaliserade områden inom arbetsgivarens län är underrepresenterade på arbetsgivarens arbetsplats. Eftersom andelen personer boende i sådana områden varierar efter tid och rum bör regeringen se till att ständigt ha aktuell information angående hur stor andel personer i olika län som bor i marginaliserade områden.

Samtliga offentliga arbetsgivare måste undersöka personalsammansättningen på arbetsplatsen för att se om en skyldighet att tillämpa förturen vid nyanställning föreligger. Därför ska varje berörd arbetsgivare vara skyldig att upprätta ett register över sina anställda, var de bor och deras deklarerade inkomst. Arbetsgivaren vet visserligen hur mycket varje arbetstagare får i lön från arbetsgi-

varen, men den deklarerade årsinkomsten ger fylligare information, exempelvis angående sidoinkomster.

Områdesindelning

En viss socioekonomisk segregering finns i de flesta områden i hela landet. Segregationen är dock som mest omfattande i de större städerna och det är främst större städer som har en etnisk boendesegregation. Ett lämpligt sätt att definiera område är den indelning som redan existerar utifrån postnummer (jfr DN 21 maj 2006). Vilka postnummerområden och vid vilken inkomstnivå förtur ska ges måste utredas närmare, samt var detta ska regleras. Regeringen har sedan tidigare, inom ramen för bl.a. storstadssatsningen, identifierat 24 s.k. ”utsatta områden”. Detta baseras på var personer med låg inkomst (och i vissa fall med låg grad av sysselsättning) bor. Dessa indelningar kan dock problematiseras och konkretiseras ytterligare. En modell för införandet av förtur är att börja försöket i de mest marginaliserade områdena i några storstäder. I ett senare skede, efter att effekterna utvärderats och funnits positiva, bör alla stora och mellanstora städer omfattas, förslagsvis kommuner med invånarantal på över 80 000.²¹ Samtidigt kan inte indelningen göras enbart efter sådana objektiva grunder. Exempelvis är det uppenbart att marginaliserade områden i Botkyrka kommun är en del av Stockholms segregering. Botkyrka kommun har dock ett invånarantal på 75 000 invånare varför om man följde gränsen på 80 000 invånare strikt så skulle inte invånare i de marginaliserade områdena i Botkyrka kunna komma ifråga för åtgärden. På samma sätt är det möjligt att någon av de 19 kommuner som har över 80 000 invånare faktiskt inte har några större segregationsproblem. Vissa subjektiva bedömningar blir alltså nödvändiga. Så har också regeringen vid identifieringen av de 24 s.k. ”utsatta områdena” delvis gjort liknande subjektiva bedömningar, exempelvis genom att be kommuner ange vilka områden de upplevt som mest utsatta.²²

Precis hur många områden som skulle avses och hur stort antal personer som skulle kunna komma ifråga för förtur är alltså inte möjligt att säga på detta stadium. Det kan dock nämnas att enligt Socialstyrelsen så bodde år 2002 3 procent av Storstockholms

²¹ Följande 21 kommuner har över 80 000 invånare: Borås, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Nacka, Norrköping, Sundsvall, Stockholm, Södertälje, Umeå, Uppsala, Västerås, Örebro.

²² Enligt samtal med Andreas Sandberg, analytiker på Integrationsverket (10 maj 2006).

befolkning, 6 procent av Stormalmös och knappt 8 procent av Storgöteborgs invånare i de ekonomiskt mycket resurssvaga områdena i respektive region (Socialstyrelsen, 2006:204).

Regeringen bör upprätta en förteckning över vilka områden som är aktuella för förtur. Förslagsvis bör dessa anges i förordningsform så att nya områden kan läggas till eller andra tas bort, utan att detta innebär en alltför omständlig procedur.

Hinder i gällande rätt?

Vårt förslag ligger nära det som brukar benämnas ”positiv särbehandling” (se vidare SOU 2006:22 del 1 s. 599 ff). De främsta skillnaderna är dock att målgruppen inte definieras utifrån kön eller etnicitet utan från bostadsort och inkomst, att regleringen bara gäller offentliga arbetsgivare samt att den positiva särbehandlingen inte är frivillig utan obligatorisk.

Utrymmet för positiv särbehandling begränsas av EG-rätten (jfr SOU 2006:22 del 1 s. 631 ff). Inom EG-rätten finns bl.a. direktiv om likabehandling (76/207/EEG) som gäller för diskrimineringsgrunden kön, direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) som gäller för diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning och ålder vid bl.a. villkor för tillträde till anställning och yrkesutbildning. EG-domstolen har ansett att diskrimineringsförbuden inom EG-rätten sätter gränser för hur långtgående positiv särbehandling kan vara.

Enligt den så kallade ”Tham-förordningen”, dvs. Förordning (1995:936) om vissa anställningar som professor och forskarassistent i jämställdhetssyfte, skulle en sökande av underrepresenterat kön med tillräckliga sådana kvalifikationer som avses i 4 kap 15 § första och tredje styckena högskoleförordningen, utses framför en sökande av motsatt kön som annars skulle ha utsetts (positiv särbehandling), om det behövs för att en sökande av det underrepresenterade könet skulle utses. Positiv särbehandling skulle dock inte tillämpas om skillnaden mellan sökandenas kvalifikationer är så stor att tillämpningen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid anställningen (3 § SFS 1995:936). Denna förordning upphävdes dock 2005 då EG-domstolen i det s.k. ”Abrahamsson-målet” (mål c-407/98 domstolens dom den 6 juni 2000) ansåg att förordningen bröt mot artikel 2.1 och 2.4 i likabehandlingsdirektivet samt artikel

141.4 EG-fördraget. Domstolen ansåg dock att en nationell förvaltningspraxis om att en sökande som tillhör underrepresenterat kön *får* ges företräde framför en medsökande av motsatt kön, förutsatt att de sökande i merithänseende kan anses jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga, om det görs en objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden.

I vårt förslag finns också kravet på att den förtursberättigade måste ha åtminstone nästan likvärdiga (vilket har samma betydelse som "närmast jämbördiga") meriter. Samtidigt innebär vårt förslag, liksom Tham-förordningen, ett obligatorium att positivt särbehandla. Det är alltså möjligt att vårt förslag skulle strida mot EG-rätten om rätten till förtur grundades på kön eller etnicitet. Vi vill i vårt förslag dock ge förtur till boende i ett visst område med en viss inkomst och några diskrimineringsförbud på grund av bostadsort eller inkomst finns inte i EG-rätten varför vårt förslag inte är begränsat av de ramar EG-rätten satt upp vad gäller positiv särbehandling utifrån etnicitet eller kön.

En viktig begränsning för "positiv särbehandling" vad gäller offentliga sektorn är dock 11 kap 9 § Regeringsformen där det stadgas att vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Uppräkningen är dock inte uttömmande. Enligt bestämmelsens förarbeten (prop. 1973:90 s. 406) har man velat öppna för möjligheten att ta hänsyn också till bl.a. arbetsmarknadspolitiska skäl. Inför riksdagens godkännande förutsattes att den möjligheten skulle utnyttjas så att det inte kunde uppkomma några faror för den enskildes rättssäkerhet (KU 1973:26 s. 72).

Enligt 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska vid anställning avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst om det inte finns särskilda skäl för annat. I lagens förarbeten (prop. 1993/94:65 s. 122) hänvisas till vad som enligt 11 kap. 9 § RF gäller i fråga om sakliga grunder vid anställning hos statliga myndigheter.

Regeringen har tidigare uttalat att strävanden att främja jämlikhet är en saklig grund i regeringsformens mening, men att föreskriften i 11 kap 9 § "torde" innebära att det finns en gräns för hur stor skillnaden i kvalifikation får vara vid positiv särbehandling (prop. 1994/95:164 s. 36).

I 11 kap. 14 § Regeringsformen stadgas att om en domstol eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med

bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, så får föreskriften inte tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, ska tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Hur stor skillnaden i merithänseende mellan den som positivt särbehandlas och någon annan sökande tillåts vara enligt 11 kap 9 § Regeringsformen är osäkert. Som tidigare nämnts har regeringen ansett att stadgandet ”torde” innebära att det finns en gräns för hur stor skillnaden får vara. I doktrinen har uttryckts åsikten att man torde kunna hävda att beaktande av jämställdhetsaspekten som saklig grund förutsätter att sökandenas meriter är någorlunda likvärdiga (se hänvisning i SOU 2006:22 del 1 s. 606).

Vi gör bedömningen att ”nästan likvärdiga meriter” är tillräckligt liten skillnad för att stadgandet i 11 kap. 9 § Regeringsformen inte ska vara något hinder. Enligt den praxis som utvecklats vad gäller jämställdhetslagens möjligheter till positiv särbehandling så har positiv särbehandling varit tillåten vid nästan likvärdiga meriter (SOU 2006:22 del 1 s. 632). Det har inte ansetts att sådan positiv särbehandling som jämställdhetslagen tillåter skulle strida mot grundlagen om den tillämpas i den offentliga sektorn. Vidare så måste som tidigare nämnts en lag ”uppenbart” strida mot grundlag för att lagen inte ska tillämpas. Det måste under alla omständigheter stå klart att vårt förslag inte gör detta.

Som tidigare nämnts ska varje berörd arbetsgivare vara skyldig att upprätta ett register över sina anställda, var de bor och deras deklarerade inkomst. Sådana register regleras bland annat av Personuppgiftslagen (PUL) (1988:204). Denna lag är till för att skydda människor mot kränkning av den personliga integriteten genom behandling av personuppgifter. En arbetsgivare är enligt PUL förhindrad att göra sammanställningar av känsliga uppgifter (jfr 13 §) bl.a. uppgift som avslöjar ”ras eller etniskt ursprung”. Förbudet enligt PUL gäller inte för sådana uppgifter som bostadsort och deklarerad inkomst.

Uppgift om var en anställd bor, finns i dennes tjänstematrikel. Uppgift om bostadsorten finns också i folkbokföringsregistret som Skatteverket ansvarar för. Skattekontoren sköter registreringen av folkbokföringsuppgifter i lokala ADB-register. Uppgifterna inom folkbokföringsverksamheten är i regel offentliga och en arbetsgivare bör således inte ha några problem att ta del av dessa uppgifter.

Det finns heller ingen sekretess för beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs om det inte är fråga om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga. Uppgifter om taxerade inkomster är därför offentliga och finns i dag tillgängliga för alla och envar vid "allmänhetens terminal" hos Skatteverket. En arbetsgivare bör alltså inte heller ha några problem att ta del av dessa uppgifter.

Arbetsgivaren känner till den anställdes bostadsadress. Arbetsgivaren vet vad den anställda tjänar hos honom/henne men får bara indirekt reda på en anställds eventuella sidoinkomster genom jämkningsbeslut som tillämpas när preliminärskatt ska betalas. Ett sådant register hos arbetsgivaren som föreslås kommer att innehålla en samlad information om den anställda som inte fanns direkt tillgänglig tidigare.

Ett sökbart register hos arbetsgivaren som sammanställer adressuppgifterna med uppgifter om taxerad inkomst borde kunna konstrueras. I och med att det görs till en rättslig skyldighet för arbetsgivaren att samla uppgifterna behövs inget samtycke från de enskilda arbetstagarna, annars krävs samtycke (5 § andra stycket och 10 § PUL). Om det mot förmodan skulle upptäckas att PUL utgör hinder för upprättandet av ett sådant register vi föreslår finns också möjlighet att genom lag eller genom förordning besluta om bestämmelser som kan gälla i stället för PUL eftersom lagen är subsidiär (SOU 2006:22 s. 658 f).

Praktiska och etiska hinder?

Ibland reses invändningar mot aktiva åtgärder mot negativ särbehandling av personer med invandrabakgrund eller s.k. positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet för att det anses svårt att definiera vilka som ska komma i fråga. Man bör också ställa sig frågan om etnicitet "finns". I ett socialkonstruktivistiskt perspektiv är svaret givetvis nej. Liksom att det inte finns människoraser finns inte heller etniciteter. Att skapa ett mått som på ett praktiskt genomförbart sätt exakt mäter vilka som ska särbehandlas brukar därför anses som svårt (jfr SOU 2006:22 del 1 s. 654 ff). Dessutom finns bland flera myndigheter stora tveksamheter kring att göra s.k. etnisk statistik tillgänglig för arbetsgivare (PM Justitiedepartementet, 3 mars 2006). Ibland finns också invändningar som går ut på att välbemedlade personer med utländsk bakgrund gynnas av ett

sådant system, vilket missgynnar fattiga i allmänhet. Med vår modell finns inget av dessa problem.

Mot förslaget skulle kunna invändas att de boende i de redan marginaliserade och stigmatiserade områdena ytterligare stigmatiseras genom att man särskilt pekar ut dem som berättigade till förtur. Det är möjligt att en sådan effekt kan uppkomma men vi anser att de fördelar förslaget innebär för dessa områden överväger denna nackdel. Det kan påpekas att liknande invändningar kan resas mot alla åtgärder som syftar till att skydda eller ge fördelar åt vissa definierade grupper.

Det framstår som ofrånkomligt att vissa orättvisor kommer att uppstå vad gäller gränsdragningen för vilka områden som är berättigade till förtur och ej. Den ekonomiska fördelningen av resurser och arbetslösheten kan inte förväntas följa postnummergränserna exakt. Vissa personer kan komma att bo mycket nära där gränsen mellan ett område, som är berättigat till förtur och ett som inte är det, kommer att gå, och kan då uppleva det som en godtycklig bedömning på vilken "sida" av gränsen de hamnar. Samtidigt saknas anledning att tro att dessa problem kommer att bli särskilt omfattande. Gränsdragningsproblematik uppkommer vid många åtgärder, exempelvis vad gäller de som har en inkomst precis över gränsen för att erhålla visst bidrag, och är knappast något skäl att avstå från att genomföra åtgärden så länge fördelarna med åtgärden överväger.

Det ska heller inte förnekas att deklARATIONEN kan vara ett trubbigt instrument för att mäta ekonomisk marginalisering. Deklarationen avser ekonomiska förhållanden som ligger åtminstone ett till två år tillbaka i tiden, och mäter endast inkomsten under ett år. Vidare mäter den bara inkomsten hos en individ i ett hushåll där andra individers inkomster kan vara annorlunda. Deklarationen säger heller ingenting om personen i fråga har stora extrautgifter, exempelvis barn att försörja. Det är möjligt att man efter en periods tillämpning av förturen kan skapa ett mer exakt mått för ekonomisk marginalisering, men inledningsvis föreslår vi ändå att deklARATIONEN används som utgångspunkt då den är relativt enkel att använda. Även om detta kan medföra vissa problem saknas anledning att tro att dessa kommer att bli stora. Om exempelvis en boende i ett marginaliserat område har haft ett högavlönat jobb för något år sedan men nu är arbetslös så kommer denne inte att omfattas av förturen. Detta framstår dock inte som något större problem då personen ifråga kommer att göra det efter nästföljande

deklarationsperiod. Den omvända situationen, där en boende i ett marginaliserat område haft låga inkomster för något år sedan (vilket är vad som syns i deklARATIONEN och därmed berättigar till förtur) men nu har höga inkomster, kan också förekomma, men antalet fall där sådana personer byter arbete kan antas vara få.

Personer som inte haft några större inkomster tidigare men ändå kommer från mer välbeställda förhållanden kommer att vara berättigade till förtur, men då denna grupp till största del säkerligen kommer att utgöras av studenter är detta inte ett särskilt stort problem då det snarare är viktigt att få in unga i marginaliserade områden på arbetsmarknaden. Överhuvudtaget kommer andelen hushåll med hög inkomst i de områden där de boende är berättigade till förtur vara litet då låg andel hushåll med hög inkomst är en del av definitionen på marginaliserade områden. Problemet med personer som deklarerat låga inkomster men ändå kommer från ett hushåll där någon annan drar in höga inkomster i dessa områden kan alltså förväntas vara mycket litet. Dessutom bör åtgärder mot marginalisering ha som grundidé att varje individ ska ha ett visst ekonomiskt oberoende. Att vara beroende av en partner som har hög inkomst, gynnar inte en sådan princip.

Man kan tänka sig att vissa problem kan uppstå vid genomförande av förslaget, exempelvis genom att personer flyttar till marginaliserade och stigmatiserade områden för att kunna omfattas av förturen men sedan flyttar därifrån när de erhållit ett arbete. Samtidigt är det inte nödvändigtvis negativt att en viss rotation förekommer bland de boende. Man kan också tänka sig att personer skriver sig som boende i ett förtursberättigat område medan personen egentligen bor någon annanstans. Det kan dock förmodas att så kommer att ske i förhållandevis liten utsträckning. Likväl är det nödvändigt att noga följa upp och kontinuerligt utvärdera genomförandet av förslaget.

Vilka arbeten avses?

Vi föreslår att förtur till offentliga arbeten ska omfatta offentliga arbeten i vid bemärkelse. Förturen ska omfatta riksdagen och dess myndigheter och myndigheterna under regeringen. Därtill ska förturen omfatta samtliga arbeten hos kommuner, landsting och kommunalförbund samt offentligt ägda verksamheter (t.ex. statliga bolag) och offentlig service i privat regi, t.ex. sjukvård på entreprenad. Det är möjligt att vissa tjänster bör undantas från förturen (se exempelvis 3 § Lag om offentlig anställning (1994:260)), det bör dock röra sig om ett förhållandevis litet antal tjänster där det vore olämpligt att använda förturen. Vilka tjänster dessa bör vara bör lämpligen avgöras när förslaget bereds av ansvarigt departement.

Genomförandefrågor

Vi föreslår att förslaget bereds på departementet och att man där utformar de författningsändringar som blir nödvändiga.

Framtida utveckling

Åtgärden skulle vara mer effektiv om alla arbeten skulle omfattas, dvs. även privata. Det skulle också ha mer effekt om det räckte med att den förtursberättigade uppfyllde meritkraven för anställningen för att anställas, dvs. oberoende av övriga sökandes meriter, s.k. kvotering. Detta kräver dock omfattande ändringar av gällande rätt och vi tror att den politiska viljan i dagsläget saknas. Förhoppningsvis kommer dock åtgärden att få en sådan mer omfattande tillämpning inom en inte allt för avlägsen framtid.

Referenser

Barinaga, Ester (2006) "Välkommen till Kista Science City. Om problemet att definiera en högteknologisk region, och om hur 'den andre' konstrueras i denna process". I: de los Reyes, (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*, SOU 2006:59. Rapport från utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.

Dagens Nyheter "Segregerad arbetslöshet", 21 maj 2006.

- Ericsson, U. Molina, I. och Ristilampi, P. (2002) *Miljonprogram och media: Föreställningar om människor och förorter*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet; Norrköping: Integrationsverket.
- Högskoleverket (2003) *Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald – en uppföljning av Högskoleverkets utvärdering 1999/2000*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2006) *Arbetet med reell kompetens och alternativt urval vid lärosätena år 2005*. Rapport 2006:21 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Integrationsverket (2002) *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006) *Rapport Integration 2005*. Norrköping: Integrationsverket.
- Justitiedepartementet (2006) Remissammanställning angående betänkandet *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige (SOU 2005:56)*. Enheten för integration och mångfald (2006-03-03).
- Jämo (1999) *Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten*. Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter hösten 1999. JämO och SCB.
- Jämo (2005) *Jämställdhetsplanen: Hur fungerar jämställdhetsarbetet i praktiken?* Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter våren 2005, genomförd av SCB på uppdrag av JämO.
- Lahti Edmark, Helen (2002) *Förort i fokus – interventioner för miljoner*. Norrköping: Integrationsverket.
- Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån – röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. de los Reyes, Paulina (red.). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*.

Neergard, Anders (red.). Stockholm: Fritzes.

SOU 2006:73 Den segregerande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Kamali, Masoud (red.) Stockholm: Fritzes.

5.4.2 Rekryteringsmål för statliga myndigheter

Vi föreslår att alla statliga myndigheter med fler än 10 anställda genom ett särskilt uppdrag med återrapporteringskrav i regleringsbrevet ska ges ett rekryteringsmål där andel anställda med utomeuropeisk bakgrund inom fem år minst ska avspegla befolkningen i organisationens alla led.

Arbetet med rekryteringsmål ska årligen återrapporteras till regeringen, förslagsvis i årsredovisningen.

Efter 5 år ska rekryteringsarbetet och det övriga arbetet mot diskriminering utvärderas av den föreslagna myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall.

Bakgrund

Utredningen har i ett flertal rapporter uppmärksammat svårigheterna för personer med utländsk bakgrund att komma in på arbetsmarknaden (SOU 2006:60). Det visar sig också att de som lyckats få ett arbete har sämre arbetsvillkor (SOU 2006:59). Arbetstagare med utländsk bakgrund har i större utsträckning bl.a. tidsbegränsade anställningar, slitsamma och lågt betalda jobb. Detta sker trots de senaste årens ökade kunskap på området och satsningar från stat och kommun att anställa flera personer med utländsk bakgrund. Detta strukturerar en samhällelig etnisk hierarki där etnicitet, hudfärg, religion och namn påverkar såväl arbetsdelning som maktfördelning inom en organisation. Detta avgör i sin tur vem som tar beslut om anställningar, arbetsdelning och lön. Utredningen konstaterar således att samhällets institutionella arrangemang inte regleras på basis av ”skicklighet och förtjänst” utan också genom etnicitet, hudfärg, religion och namn. Utredningens rapporter visar att samhället ur en etnisk synpunkt har en obalans av resursfördelning (arbete, bostäder etc.) och därmed av makt och inflytande.

Underlaget i denna utredning visar att det behövs kraftfulla åtgärder för att balansera denna snedvridna resursfördelning. Flera decennier av politiska åtgärder för attitydförändring och kunskapsutveckling bland majoritetssamhällets representanter i frågor om etnicitet och integration har visat lite slagkraft i samhällsförändringar i Sverige.

Enligt utredningens rapporter (SOU 2006:59; SOU 2006:60) och annan forskning (SOU 2005:56, s. 447) är det särskilt personer med utomeuropeisk bakgrund som nekas arbete, inte får arbete efter deras kompetens och får lägre lön och tidsbegränsade anställningar. Tillgång till arbete och bra arbetsvillkor regleras alltså efter etniska principer vilket visar på en samhällsgenomgripande rasism som följer Europas koloniala historia. Därför förefaller en sådan åtgärd under en tidsperiod nödvändig för att främja ett någorlunda jämlikt utfall i enlighet med principen att hårt arbete ska löna sig för arbetstagare oavsett etnisk eller religiös bakgrund. Integration tar tid hävdar somliga. Men man kan inte begära att människor ska vänta och hoppas att de själva eller deras barn, barnbarn eller deras barnbarnsbarn ska kunna uppnå samma möjligheter och utfall som majoritetssamhället. Den strukturella diskrimineringen är för stark för att en sådan utveckling ska ske av sig själv - den återskapas för att det i majoritetssamhället finns starka intressen av att bibehålla den rådande ordningen.

Närmare om förslaget

I dag rekryteras personer med utomeuropeisk bakgrund oftare än den övriga befolkningen till lågbetalda eller underkvalificerade tjänster i en organisation. Likaledes ges inte samma möjligheter till att avancera inom organisationen genom t.ex. arbetsdelning, och kompetensutveckling. Hierarkierna följer heller inte den meritokratiska principen om arbetstilldelning och lön efter meriter och förtjänst, utan har ofta en etnisk hierarkisk prägel.

Det är därför nödvändigt att fördelningen av tjänsterna enligt rekryteringsmålen tar hänsyn till hierarkin inom organisationen. Rekryteringsmålet gäller således i organisationens alla led och ska beaktas vid rekrytering av generaldirektörer, chefer, mellanchefer, samordnare osv.

Rekryteringsmålen bör kontinuerligt följas upp (årligen) och efter 5 år utvärderas för att avgöra om de haft önskvärda resultat. Därefter ska beslut tas om arbetet ska fortsätta.

Vilka omfattas av förslaget?

Eftersom personer med utomeuropeisk bakgrund särskilt drabbas av den strukturella/institutionella diskrimineringen (bl.a.) på arbetsmarknaden är det dessa personer som fokuseras i detta förslag. Personer med utomeuropeisk bakgrund syftar på dem som är födda utanför Europa, har minst en förälder född utanför Europa eller är adopterade från ett land utanför Europa. Ibland framförs kritik av denna typ av kategorisering för att det innebär ett ingrepp i den personliga integriteten och att det innebär en viss gränsdragningsproblematik. En viss sanning ligger i detta, men sådana invändningar antar ofta omåttliga proportioner och tillåts ibland underkänna förslaget, trots att invändningen i huvudsak då inte är principiell utan av praktisk art. Även om sådan gränsdragningsproblematik sannolikt kommer att uppstå anser vi att problemen är av sådan art att de går att lösa. Vad gäller den personliga integriteten skulle arbetsgivare t.ex. kunna använda en enkät med självidentifieringsprincipen vid rekrytering så att ingen kategoriseras med tvång. Vad gäller gränsdragningsproblematiken kommer genom vår föreslagna indelning innebära att människor som uppfattas som "vita", från Nordamerika, Australien och Nya Zeeland kan komma ifråga. Detta kan dock undvikas genom att dessa länder klassificeras, i likhet med internationell forskning, som "extended Europe". Med extended Europe avses enkelt uttryckt de ättlingar från det forna "vita" kolonistörerna från Europa som bebor dessa regioner/nationer (se SOU 2006:73, s. 346). Även andrafierade grupper inom Europa som t.ex. romer och samer kan i sammanhanget klassificeras som utomeuropeiska.

Referenser

- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. de los Reyes, Paulina (red.). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Neergard, Anders (red.). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:73 *Den segregerande integrationen – om social sammanhållning och dess hinder*. Kamali, Masoud (red.) Stockholm: Fritzes.

5.4.3 Rätt till tillsvidareanställning²³

Vi föreslår att det införs en rätt till tillsvidareanställning för den som varit projektanställd under minst två perioder om sammanlagt 12 månader under en period som totalt understiger 3 år. Underlåtenhet leder till finansieringsskyldighet av eventuell arbetslöshet i 3 månader.

Vi föreslår också en utökad underrättelseskyldighet om anställningar till berörd arbetstagarorganisation.

Bakgrund

Enligt Neergaard (2002) visar flera studier på en generell tendens mot en ökad andel tidsbegränsande anställningar under 1990- och början av 2000-talet. I dag har ca en sjundedel av den samlade arbetskraften en tidsbegränsad anställning (SOU 2005:105). Detta skapar en osäkrare arbetsmarknadssituation, vilket negativt inverkar på människors ekonomiska planering och kontinuitet. De omfattande visstidsanställningarna utgör en sorts flexibilitetsbuffert som leder till skapandet av en andra klassens arbetstagare. Bl.a. har arbetstagare med visstidsanställning sämre möjligheter till

²³ Förslagets utformning bygger delvis på SOU 2005:105 *Stärkt rätt till heltidsanställning*.

utvecklings- och karriärmöjligheter än de som har en tillsvidareanställning, liksom sämre tillgång till företagshälsovård.

Enligt Jonsson och Walette (2001) finns utländska medborgare i den mest yrkesaktiva åldersgruppen (25–54 år) i tillfälliga anställningar mer än dubbelt så ofta som svenska medborgare. Vidare framgår att andelen med tillfälliga anställningar är högre bland kvinnor i alla åldersgrupper än män, både utländska medborgare (30 procent) och svenska medborgare (17 procent). Författarna av ovan studie, liksom Håkansson (2001), konstaterar att sannolikheten att utländska medborgare med tillfälliga anställningar övergår till fast anställning är lägre än motsvarande för svenska medborgare som är tillfälligt anställda under ett övergångsstadium medan utländska medborgare i större utsträckning tenderar att bli kvar i denna anställningsform.

Det finns inget stöd för att detta skulle vara en fråga om preferenser hos de arbetssökande.

Aronsson m.fl. (2000) visar i en studie att de flesta önskar en fast anställning. Liknande resultat framgår av utredningen DELTA (SOU 1999:27) som visar att de flesta med tidsbegränsad anställning hellre skulle vilja ha en fast anställning. Arbetstagare med utländsk bakgrund med tillfälliga anställningar riskerar därför att permanent hamna i en otrygg anställningsform.

Det är således nödvändigt att komma tillrätta med de negativa effekter som ofrivilliga visstidsanställningar orsakar.

Utgångspunkter

Förslaget är inriktat på att genom en reglering i lag minska arbetsgivares utrymme för att diskriminera i beslutsprocesser rörande tillsvidareanställningar.²⁴ Genom kravet på tidsbegränsad finansiering av arbetslöshetskassa skapas ett incitament för att undvika projektanställning i oskälig omfattning.

Trots att arbetsmarknadens flexibilitet särskilt drabbar personer med utländsk bakgrund, ska lagen, ur både praktiskt hänseende och rättvisesynpunkt, gälla alla i Sverige.

²⁴ Regeringens proposition 2005/06:185 är ett steg i rätt riktning.

Närmare om förslaget

Den nya lagen ska gälla på hela arbetsmarknaden. Lagen är tvingande till arbetstagarens förmån, men det ska vara möjligt för arbetsmarknadens parter att avtala om avvikelser från lagens bestämmelser. Den centrala bestämmelsen i lagen är en huvudregel om att varje möjligt anställningsavtal ska avse tillsvidareanställning och en regel om finansieringsskyldighet av arbetslöshetskassa för den arbetsgivare som bryter mot lagen.

Utökad underrättelseskyldighet

Vi föreslår också att den arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal och som träffar avtal om projektanställning, ska vara skyldig att underrätta berörd arbetstagarorganisation om avtalet. Underrättelseskyldigheten kan bidra till att arbetsgivaren noga överväger och är beredd att motivera valet mellan projektanställning och tillsvidareanställning redan vid anställningstillfället. Den ger också arbetstagarorganisationen en möjlighet att mer fortlöpande följa förekomsten av projektanställningar på en arbetsplats och i förekommande fall inleda förhandlingar med arbetsgivaren. Förhandlingsskyldigheten ger möjlighet till facklig insyn och kontroll.

Undantag

Vikariat och timanställda omfattas inte av lagen.

Arbetsgivare med högst tio anställda undantas generellt från reglerna om rätt till tillsvidareanställning. Undantaget motiveras med att det skulle innebära en alltför stor belastning att betala arbetslöshetsersättning.

Den nya regeln förutsätter att arbetstagaren anmält sitt önskemål om heltidsanställning hos arbetsgivaren. En arbetstagar som någon gång efter att ha framfört ett sådant önskemål, avvisar ett erbjudande om tillsvidareanställning som skäligen borde ha godtagits, förlorar sin rätt.

Undantag från huvudregeln kan också ske om arbetstagaren för fram ett eget önskemål om att inte projektanställningen ska övergå till en tillsvidareanställning.

Rätten förutsätter också att en tillsvidareanställning hos arbetsgivaren tillgodoser ett arbetskraftsbehov som arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för.

Förhållandet till andra förslag

Den nya lagen ska vika för regler i förslagen om förtur och om rekryteringsmål.

Referenser

- Aronsson G., Dallner M. & Gustafsson K. (2000) *Yrkes- och arbetsplatsinläsning. En empirisk studie av omfattning och hälsokonsekvenser*. I: *Arbete och Hälsa* 2000:5, Arbetslivsinstitutet.
- Håkansson, K. (2001) *Språngbräda eller segmentering?* IFAU forskningsrapport.
- Jonsson, A. & Wallethe, M. (2001) "Är utländska medborgare segmenterade mot atypiska arbeten?". I: *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, nr 3.
- Neergaard, A. (2002) "Arbetsmarknadens mönster: Om rasifierad segmentering". I: Lindberg, Ingemar & Dahlstedt, Magnus (red.) *Det slutna folkhemmet: Om etniska klyftor och blågul självbild*. Stockholm: Agora.
- SOU 1999:27 *Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet – en uppföljning av DELTA-utredningen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:105 *Stärkt rätt till heltidsanställning*. Betänkande av Heltidsutredningen. Stockholm: Fritzes.

5.4.4 Skärpning av lag om allmän platsanmälan

Vi föreslår att Lag (1976:157) om allmän platsanmälan ändras. AMS ska kunna utfärda vite vid brott mot lagen utan att allmänt åtal väcks. Vite ska vid första överträdelsen utfärdas om 10 000 kr. Vid andra överträdelsen 50 000 kr. Vid därpå följande överträdelser ska vite om 100 000 kr utfärdas.

Vi föreslår att tillsynen av den ändrade lagen skärps. AMS ges i uppdrag att aktivt eftersöka och beivra brott mot lagen.

Bakgrund

Enligt Lag (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen²⁵ kan underlåtenhet att göra så leda till böter.

Undersökningar visar att närmare 70 procent av alla tjänstetillsättningar sker genom direktkontakt med arbetsgivare och genom tips från släkt, vänner och bekanta och alltså inte via arbetsförmedlingarna. Kontakter och sociala nätverk har med andra ord stor betydelse för att få ett arbete. Det gäller både för hög- och lågutbildade. (Svenska kommunförbundet, 1998:63)

En undersökning med statistik från 2002, som genomförts av AMS, visar att bara 34 procent av lediga arbeten anmäls till arbetsförmedlingen, trots den lagstadgade skyldigheten att anmäla lediga tjänster (AMS, 2003:8).

Avgörande för att få ett ledigt jobb är således att ha de rätta kontakterna. Saeid Abbasian (2003) visar att många personer med utländsk bakgrund har ett kontaktnät som i huvudsak består av andra landsmän och ”invandrarföretag”. Sådana kontakter kan ge möjlighet till tillfälliga arbeten, men sällan till trygga anställningar som motsvarar de sökandes kvalifikationer.

Personer med utländsk bakgrund söker och får oftare än svenskfödda sina jobb via arbetsförmedlingen, men en övervikt av

²⁵ Med vissa undantag, t.ex. om arbetsgivaren avser att tillsätta tjänsten med en arbetstagare som redan är anställd hos arbetsgivaren, vid anställning av familjemedlem, företagsledare, någon som har företrädesrätt enligt lag eller kollektivavtal, vid anställningar kortare än tio dagar, om anställningen tillsätts genom ett välförfarande eller om arbetstagaren ska arbeta i arbetsgivarens hushåll (IFAU, 2005: 18–19).

de arbeten som anmäls till och förmedlas via arbetsförmedlingen är lågkvalificerade och lågavlönade (SOU 2005:56, s. 284).

När arbetsgivare, trots skyldighet i lagen, inte anmäler (högkvalificerade och högavlönade) lediga jobb till arbetsförmedlingen drabbar detta personer med utländsk bakgrund i högre grad än andra sökanden.

Tillsyn

Enligt den nuvarande lagens 6 § kan arbetsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att anmäla ledig plats, i domstol dömas till böter efter medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen.

I den ekonomiska vårpropositionen 2006 framgår att Regeringen avser att se över hur lagen om allmän platsanmälan tillämpas. Utredningen har tagit del av statistik från BRÅ som visar att böter utdömts två gånger under de 30 år som lagen funnits. Båda strafföreläggandena skedde under 1980-talet och uppgick som mest till 500 kr²⁶, detta alltså till trots att endast 34 procent av lediga jobb anmäls till AF. Det är således uppenbart att lagen i praktiken inte har någon (avskräckande) effekt. Därför krävs en förändring. Att vi föreslår att AMS ska utfärda vite i stället för att böter utdöms i domstol innebär dels att det blir lättare att bevisa överträdelser genom de lägre beviskraven som ställs vid utfärdande av vite samt att fler fall kommer att uppdagas och de administrativa kostnaderna sannlikt är betydligt lägre om AMS utövar tillsynen i jämförelse med polis, åklagare och domstol.

Vi föreslår att AMS får ett särskilt uppdrag att aktivt leta efter arbetsgivare som underlåter att anmäla lediga platser till AF. AMS kan via direkta inspektioner och utifrån offentliga uppgifter i register undersöka om arbetsgivare nyanställt och i sådana fall anmält den lediga platsen.

Vi föreslår också att kravet på avsiktlighet eller grov oaktsamhet tas bort. Syftet med det ökande vitesbeloppet är att den första överträdelsen kan vara oavsiktlig genom bristande kännedom om lagstiftningen. Den successiva ökningen torde innebära en avskräckande effekt. Även i propositionen som låg till grund för lagens inrättande föreslås en ökning efter upprepade brott mot

²⁶ BRÅ lämnar inte ut exakta årtal eller belopp. Tack till Staffan Johansson, BRÅ för framtagning av statistiken.

lagen. Första gången 100 kr och vid upprepade överträdelser 500 kr²⁷.

Förväntade resultat

En ändring av gällande lagstiftning och en skärpning av tillsynen genom ett aktivt hot om vite, skulle ge arbetsförmedlingen fler lediga platser att förmedla. Det skulle leda till att fler kvalificerade och högavlönade jobb görs tillgängliga för ansökning än vad som i dag är fallet och skulle delvis kunna kompensera för bristande tillgång till kontaktnätverk inom arbetsmarknaderna som i högre grad kännetecknar situationen för personer med utländsk bakgrund. Det leder med största sannolikhet till att fler personer med utländsk bakgrund får kännedom om och möjlighet att söka ett arbete som i högre grad än i dag motsvarar sin kompetens.

Om merparten av lediga arbeten anmäls till arbetsförmedlingen innebär det att arbetssökande i större utsträckning kan förlita sig på AF som kanal för arbete. Det betyder också att sannolikheten att få ett jobb som motsvarar kvalifikationer och önskemål ökar, liksom att tid och andra resurser som läggs ned på att söka arbete minskar. För arbetsgivare innebär en sådan utveckling ett större underlag för att välja en arbetssökande med de bästa kvalifikationerna. Det innebär också att rekrytering tar mindre tid och andra resurser i anspråk genom att majoriteten av ledig arbetskraft finns tillgänglig genom en kanal.

Om merparten av lediga jobb anmäls blir det också lättare att göra korrekta prognoser för konjunkturer, vilket leder till bättre yrkes- och utbildningsprognoser och effektivare arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Invändningar

Det anförs ibland att lagen tillkom under förhållanden som inte går att likna vid dagens, att lagen således är förlegad. Fortfarande gäller dock att överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter om ökad platsanmälan utesluter de arbetsgivare som inte är anslutna i sådana organisationer. Tittar man i propositionen som låg till grund

²⁷ Motsvarar i dagens penningvärde ca 400 respektive 2 100 kr enligt SCB:s konsumentprisindex.

för lagens inrättande ser man att andelen arbeten som då anmäldes till AF var långt högre än i dag. 65 procent av jobb för arbetare och 45 procent för tjänstemän anmäldes vid denna tidpunkt till AF (Prop. 1975/1976:84, s. 26) att jämföras med 34 procent i dag. Behovet av en fungerande lagstiftning tycks alltså ännu starkare i dag. Då fanns också samma tendens som i dag, att kvalificerade jobb inte anmäls i samma utsträckning (Ibid.).

Undantag

Det anförs ibland att obligatorisk platsanmälan innebär krångel och pappersarbete för arbetsgivare, något som särskilt drabbar små företag. Utredningen har inga färskare siffror på anmälningsbenägenheten hos små företag i jämförelse med stora, men man får anta att i små företag sker anställningar oftare under omständigheter som är undantagna lagen, t.ex. anställning av familjemedlem. I propositionen som låg till grund för lagen uppges dock att anmälningsfrekvensen av lediga jobb är mycket högre i de största företagen, runt 75 procent, att jämföras med de minsta som bara anmälde en tredjedel av de lediga jobben (Prop. 1975/1976:84, s. 27).

Däremot är majoriteten av de i dag registrerade 990 000 företagen små, i bemärkelsen färre än 10 anställda.²⁸ Att små företag ska omfattas av kravet, tycks därmed med avseende på att de utgör en majoritet av alla företag, rimligt.

Referenser

- Abbasian, Saied (2003) *Integration på egen hand: En studie av invandrade kvinnoföretagare i Sverige*. Kulturgeografiska Institutionen: Uppsala universitet.
- AMS (2003) *Att söka jobb och arbetskraft på www.ams.se. Om betydelsen av Arbetsförmedlingens internetjänster på arbetsmarknaden*. Ura 2003:6 Sammanfattning.
- IFAU (2005) *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2004*. Runeson, Caroline & Sibbmark, Kristina. Rapport 2005:14. Uppsala: IFAU.
- Prop. 1975/1976:84 med förslag till lag om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen.

²⁸ SOU 2006:22, del 2, s. 441.

SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.

Svenska kommunförbundet (1998) *Vägar till arbete för invandrare – en kunskapsöversikt*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

5.4.5 Obligatoriska kravprofiler vid rekrytering

Vi föreslår en lag om att arbetsgivaren innan en anställning förklaras ledig måste fastställa en kravprofil för de formella kvalifikationer som önskas. AMS ska kunna utfärda vite vid brott mot lagen.

Bakgrund

Trots skärpt diskrimineringslagstiftning finns det fortfarande betydande möjligheter för arbetsgivare att kringgå lagstiftningens intentioner. Det förekommer fortfarande en omfattande diskriminering på arbetsmarknaden, inte minst vid anställningssituationer. En anledning till detta är det stora utrymme för godtycke som arbetsgivaren har. Arbetsgivaren är i princip själv fri att bestämma vem som ska anställas, så länge inte någon diskrimineras på grund av etnicitet, kön, sexuell läggning etc. Utanför offentliga sektorn finns inte ens något krav för arbetsgivare att välja den bäst meriterade. Detta medför inte sällan att många rekryteringar bedrivs på ett undermåligt sätt utifrån ett rekryteringsperspektiv. Det saknas transparens över hur urval sker och det saknas ofta kravprofiler mot vilken förekomst av diskriminering kan mätas (SOU 2006:60). Ur sökandes perspektiv är det därmed också svårt att i förväg få klarlagt på vilka grunder urval kommer att ske. De oftast ofullständiga eller undermåliga kravprofiler som utgör underlag för rekryteringar skapar ett betydande utrymme för godtyckliga beslut, och därmed diskriminering.

Närmare om förslaget

I utredningens forskarrapport *På tröskeln till lönearbete* (SOU 2006:60) föreslogs generella åtgärder för att höja kvaliteten och transparensen i rekryteringsarbetet hos arbetsgivare för att därigenom minska risken för diskriminering. Vi tror att en viktig åtgärd är att få arbetsgivare att på förhand upprätta kravprofiler. På detta sätt tvingas arbetsgivaren på förhand ta ställning till vilka egenskaper och meriter som är av betydelse för anställningsbeslutet. I Anonymitetsutredningens betänkande *Aidentifiera jobbansökningar – en metod för mångfald* (SOU 2005:115) konstateras att ”ju tydligare befattningsbeskrivning och kravprofil som utarbetas, desto större grad av styrning av hur urvalet skall gå till med en motsvarande minskning av subjektivitet och individuell diskretion i rekryteringsprocessen” (SOU 2005:115 s. 21). Något krav på upprättandet av sådana kravprofiler existerar som nämnts dock inte, varför kravprofilerna ofta är mycket grundläggande eller obefintliga. Genom att lagstifta en skyldighet att införa sådana kravprofiler kan dock användningen av tydliga kravprofiler antas öka. Ur ett arbetsgivarperspektiv bör dessutom uppställandet av krav för rekryteringsförfaranden höja kvaliteten i rekryteringsarbetet.

Av kravprofilen bör framgå hur olika typer av sådana kvalifikationer värderas genom att det tydligt anges vilka kvalifikationer som är nödvändiga, önskvärda respektive förstegsgivande (om flera sökande har de nödvändiga och önskvärda kvalifikationerna).

Under anställningsprocessen får arbetsgivaren inte göra en annan bedömning angående värdering av meriter än den man slagit fast i kravprofilen.

Tillsyn

AMS ska kunna utfärda vite vid brott mot lagen. Vite ska vid första överträdelsen utfärdas om 10 000 kr. Vid andra överträdelsen 50 000 kr. Vid därpå följande överträdelser ska vite om 100 000 kr utfärdas (dvs. samma som förslag 5.4.4). Att vi föreslår att AMS ska utfärda vite i stället för en reglering som går ut på att böter utdöms i domstol beror dels på att det blir lättare att bevisa överträdelser genom de lägre beviskraven som ställs vid utfärdande av vite samt att fler fall kommer att uppdagas och de administrativa

kostnaderna sannlikt är betydligt lägre om AMS utövar tillsynen i jämförelse med polis, åklagare och domstol.

Vi föreslår att det uppdrag som föreslås i förslag 5.4.4 om en skärpning av lagen om obligatorisk platsanmälan också innehåller tillsynen av denna lag. AMS får alltså ett särskilt uppdrag att aktivt leta efter arbetsgivare som underlåter att upprätta kravprofiler. AMS kan via direkta inspektioner och utifrån offentliga uppgifter i register undersöka om arbetsgivare nyanställt och i sådana fall begära dokumentation som styrker att en kravprofil funnits sedan rekryteringsprocessens start.

Syftet med det ökande vitesbeloppet är att den första överträdelserna kan vara oavsiktlig genom bristande kännedom om lagstiftningen. Den successiva ökningen torde innebära en avskräckande effekt.

Referenser

SOU 2005:115 *Avidentifiera jobbansökningar – en metod för mångfald*. Stockholm: Fritzes.

5.4.6 Facklig insyn vid rekrytering

Vi föreslår att det i lag införs en rättighet för facket att ha en representant utbildad i diskrimineringsfrågor med under hela anställningsprocessen.

Bakgrund

Utredningen har i flera rapporter kunnat konstatera en utbredd diskriminering på arbetsmarknaden (SOU 2006:60; SOU 2006:59; SOU 2005:69). Ett sätt att försöka minska möjligheten att diskriminera är att öka insynen i anställningsprocessen. Fler deltagare i processen kan antas minska utrymmet för diskriminerande beslut. På flera arbetsplatser, särskilt inom den offentliga sektorn, förekommer att facket deltar i anställningsprocessen, exempelvis närvarar vid anställningsintervjuer och dylikt. Även om fackets medverkan givetvis inte är en garanti för att diskriminering inte skulle

förekomma kan den ökade insyn fackets medverkan innebär tänkas minska risken för diskriminerande beslut.

Närmare om förslaget

Vi föreslår att det i lag, förslagsvis i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, stadgas att arbetsgivaren har en skyldighet att erbjuda representant för fackförening på arbetsplatsen att delta i anställningsprocess som arbetsgivaren avser genomföra. Krav för att representanten ska få delta måste dock vara att denne har kompetens i diskrimineringsfrågor. Deltagandet ska röra samtliga anställningsprocessens olika led, som t.ex. upprättande av kravprofil, skrivande av annons, urval av de sökande, anställningsintervju samt anställningsbeslut. Deltagandet innebär dock inte att arbetsgivaren har någon skyldighet att ta hänsyn till fackföreningens åsikter. Förslaget innebär inte någon inskränkning av arbetsgivarens ensamrätt att bestämma i anställningsfrågor. Fackföreningsrepresentanten ska dock ha full insyn i hela anställningsprocessen. Risken för diskriminering kan antas minska dels genom att fler deltar i anställningsprocessen och dels genom att fackföreningen, om denna upptäcker diskriminering, förväntas meddela detta till de drabbade samt till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Referenser

- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. de los Reyes, Paulina (red.). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Neergard, Anders (red.). Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:69 *Sverige inifrån – röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.

5.5 Ändringar i diskrimineringslagstiftningen

5.5.1 Kriminalisering av instruktion att diskriminera

Vi föreslår att ett förbud mot instruktion att diskriminera införs i 16 kap 9 § Brottsbalken.

Bakgrund

Utredningen har under arbetet vid flera tillfällen uppmärksammat på att något effektivt förbud mot instruktioner att diskriminera inte finns i den svenska lagstiftningen. Exempelvis har ett antal arbetsförmedlare hört av sig till utredningen och berättat hur arbetsgivare bett om att inte få några arbetssökande med utländsk bakgrund från arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlarna har då märkt att de inte kan anmäla arbetsgivarna till DO då varken de själva eller någon annan drabbats av diskriminering i lagens mening.

Nuvarande reglering

I Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering anges i 3 § femte punkten att som förbjuden diskriminering även ska avses instruktioner att diskriminera. Med sådana instruktioner menas order eller instruktioner att diskriminera en person (genom direkt diskriminering, indirekt diskriminering eller trakasserier) åt någon som står i lydads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

Regeringen uttryckte i förarbetena till lagen uttryckligen att just situationen när en arbetsgivare som söker arbetskraft ger anvisningar till arbetsförmedlingen om att arbetssökande med viss hudfärg ska väljas bort, är ett viktigt exempel på en situation när förbudet ska gälla (prop. 2002/03:65 s. 101).

En förutsättning för att förbudet mot instruktioner att diskriminera ska gälla är dock att någon konkret person drabbats av diskrimineringen. Förbudet mot diskriminering enligt nämnda lag är kopplat till möjligheten för en person som diskriminerats att kunna få skadestånd av den som diskriminerat. Om arbetsförmedlaren i det aktuella exemplet inte följer arbetsgivarens instruktion att dis-

kriminera så har heller ingen missgynnats varför arbetsgivarens instruktion att diskriminera går obestraftad. För att en instruktion att diskriminera ska träffas av diskrimineringsförbuden krävs även enligt de andra civilrättsliga diskrimineringslagarna (Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan samt enligt Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever) att instruktionen får effekt, dvs. att någon konkret missgynnas av den.

Utredningen bakom lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering diskuterade frågan om det bör krävas att instruktionen får en faktiskt diskriminerande effekt för att en instruktion ska bedömas som diskriminering. Utredningens slutsats blev att det är ordern eller instruktionen i sig som innebär diskriminering. Regeringen gjorde i propositionen följande bedömning. Av EG-direktivets lydelse (vilka lagen bygger på) framgår inte om själva instruktionen i sig ska anses utgöra diskriminering även om den inte åtlyds eller på annat sätt inte får effekt. Inte heller de exempel på regelns tillämpning som lämnades under förhandlingarna av direktivets tillkomst ger något besked. Saken fick enligt regeringen därmed bedömas utifrån allmänna lämplighetsöverväganden. Regeringen ansåg bland annat att utformningen av diskrimineringsförbudet bör stämma överens med de praktiska möjligheterna att tillämpa skadeståndssanktionen. Endast i det fall att en eller flera personer de facto har missgynnats kan någon yrka och tilldömas skadestånd. Regeringen ansåg det inte lämpligt att föreslå ett diskrimineringsförbud som inte kan föranleda någon påföljd. Att förbjuda instruktioner eller påtryckningar som inte missgynnar en person och som inte kan föranleda någon påföljd bedömde regeringen som knappast meningsfullt. Regeringen ansåg därför att en instruktion som inte får effekt inte ska omfattas av diskrimineringsförbudet (prop 2002/03:65 s. 102). Regeringen påpekade samtidigt att även en instruktion som inte åtlyds av den som tar emot den i vissa fall ändå kan ha en diskriminerande effekt:

Så kan vara fallet när instruktionen riktat sig mot en viss eller flera personer som således särskilt utpekats som tilltänkta föremål för diskriminering. I ett sådant fall har den enskilde utsatts för en kränkning redan genom att pekas ut. Han eller hon har alltså missgynnats och bör vara oförhindrad att framställa anspråk om upprättelse (Ibid.).

Den situation där instruktionen rör att diskriminera exempelvis "invandrare" eller personer "med viss hudfärg" i allmänhet omfattas dock som sagt inte av förbudet om instruktionen inte följs.

Diskrimineringskommittén fick i uppdrag att utreda om det bör införas ett förbud mot sådana instruktioner att diskriminera som inte leder till ett missgynnande i det enskilda fallet. Diskrimineringskommittén gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att ett sådant förbud inte är lämpligt, med bland annat följande motivering:

Missgynnande är, som nämnts, ett nödvändigt kriterium för att diskriminering sådant vi i dag känner begreppet skall kunna föreligga. Det finns inga skäl till att nu omforma diskrimineringsbegreppet eller att just i fråga om instruktioner att diskriminera göra ett undantag. Av systematiska skäl, och för att inte göra området mer svårgripbart än det redan är, är det tvärtom angeläget att diskrimineringsbegreppet hålls samman och behåller sin enhetliga utformning (SOU 2006:22 del 1 s. 398).

En svårighet med att förbjuda en åtgärd som inte får effekt, är vidare att den inte kan sanktioneras genom ekonomiskt skadestånd eller skadestånd på grund av kränkning. Om ingen missgynnas kan inget skadestånd utgå. Det förefaller inte bara meningslöst att föreslå ett diskrimineringsförbud som inte kan föranleda en sanktion. Mer än så tycks en sådan ordning kunna underminera respekten för diskrimineringsreglerna. Här kan också framhållas att EG-direktiven förutsätter att diskrimineringsförbuden sanktioneras genom effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Ett diskrimineringsförbud utan sanktion skulle inte vara förenligt med direktivens utgångspunkter. I och för sig skulle regeln kunna utformas så att ombudsmannen hos Nämnden mot diskriminering skulle kunna begära att instruktionen återtogs vid äventyr av vite. Detta framstår dock som en tillkrånglad metod (Ibid).

Vi delar diskrimineringskommitténs bedömning så som den uttrycks i det andra här citerade stycket. Ett osanktionerat förbud är knappast önskvärt. Inte heller framstår tanken om att ombudsmannen hos Nämnden mot diskriminering skulle begära att en viss instruktion återtogs som en effektiv metod. Vi delar dock inte kommitténs bedömning i det första här citerade stycket. Att en konkret person missgynnats må vara förutsättningen för att diskrimineringsförbuden i gällande diskrimineringslagar ska få effekt, men i begreppet diskriminering i exempelvis dess allmänna eller samhällsvetenskapliga mening kan instruktioner att diskriminera

exempelvis personer med en viss hudfärg definitivt ses som diskriminerande. Så har också regeringen, som ovan nämnts, ansett att situationer där exempelvis en arbetsgivare som söker arbetskraft ger anvisningar till arbetsförmedlingen om att arbetssökande med viss hudfärg ska väljas bort bör omfattas av diskrimineringsförbudet. Att detta förbud bara gäller i de fall instruktionen faktiskt åtlöds förefaller vara resultatet av att sanktionen i de civilrättsliga diskrimineringslagarna i övrigt är knutet till att en konkret person stämmer den diskriminerande på skadestånd. Att förbudet inte täcker här avsedda situation förefaller alltså vara resultatet av lagtekniska svårigheter snarare än som en konsekvens av vad som hos allmänheten anses vara diskriminering. Att förbudet mot instruktioner att diskriminera enbart gäller när instruktionen följs framstår som stötande.

Vårt förslag

En möjlighet som inte förefaller ha övervägts tidigare är att göra instruktioner att diskriminera straffbart. I 16 kap 9 § Brottsbalken stadgas:

En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst ett år.

Vad som sägs i första stycket om en näringsidkare tillämpas också på den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag.

För olaga diskriminering dömes även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

Om någon som avses i första-tredje styckena på sätt som där sägs diskriminerar annan på grund av att denne har homosexuell läggning, döms likaledes för olaga diskriminering.

Vad gäller dessa begränsade områden finns alltså en dubbelreglering i lagstiftningen. Dels är diskriminering straffrättsligt förbjuden och

kan därför efter åtal leda till böter. Dels finns den civilrättsliga diskrimineringslagstiftningen enligt vilken den diskriminerade kan kräva skadestånd av den som diskriminerat. Det ingick i diskrimineringskommitténs uppdrag att överväga om den straffrättsliga bestämmelsen borde avskaffas. Kommittén gjorde dock bedömningen att det inte var lämpligt att bestämmelsen avskaffades. Bland annat ansågs avkriminalisering som olämpligt både ur en allmänpreventiv synvinkel och på grund av kriminaliseringens symbolfunktion (SOU 2006:22 del 1 s. 252).

Vi föreslår att ett förbud mot instruktioner att diskriminera införs i 16 kap 9 § Brottsbalken. Ett sådant existerar redan vad gäller näringsidkare som ger instruktioner att diskriminera men vi föreslår att förbudet även ska gälla instruktioner att diskriminera på de områden som täcks av de civilrättsliga diskrimineringslagarna, dvs. bl.a. arbetslivet (inklusive rekrytering), högskolan, skolan, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap, varor, tjänster och bostäder, socialtjänsten, socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd samt hälso- och sjukvården. Den exakta formuleringen av en sådan bestämmelse bör utformas när förslaget bereds på departement. Ledning kan dock fås av förbudet mot instruktioner att diskriminera i 3 § 5 p den civilrättsliga lagen om förbud mot diskriminering (SFS 2003:307).

Fördelar med förslaget

Genom en sådan reglering vi föreslår kommer ett förbud finnas mot instruktioner att diskriminera. Den som får vetskap att någon getts instruktioner att diskriminera, exempelvis genom att själv ha mottagit dem, kan anmäla händelsen till polisen. Det är dock väl känt att den straffrättsliga bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap 9 § BrB inte är ett effektivt medel mot diskriminering, dels på grund av att beviskravet ställs mycket högt i och med att det är en straffrättslig bestämmelse och dels på grund av att rättsväsendet varit ineffektivt i bekämpandet av olaga diskriminering (se t.ex. SOU 2001:39; SOU 2005:56 s. 419 ff). Diskrimineringskommittén ansåg att bestämmelsen borde omarbetas för att bli mer användbar (SOU 2006:22 del 1 s. 252). Vi anser dock att den allmänpreventiva effekten samt det faktum att den föreslagna bestämmelsen

säkerligen i åtminstone några fall kommer att tillämpas, motiverar den reglering vi föreslår.

Referenser

- SOU 2001:39 *Ett effektivt diskrimineringsförbud – om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning*. Betänkande från 1999 års diskrimineringsutredning. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Stockholm: Fritzes.

5.5.2 Diskrimineringsförbud vid medlemskap i organisationer

Vi föreslår att diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet förbjuds ifråga om medlemskap eller medverkan i organisationer.

Bakgrund

I 8 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering finns ett förbud mot diskriminering ifråga om medlemskap eller medverkan i en arbetstagarorganisation, arbetsgivarorganisation eller yrkesorganisation och förmåner som en sådan organisation tillhandahåller sina medlemmar. Vad gäller övriga organisationer finns inget förbud mot diskriminering. Att nekas inträde i en förening eller annan organisation på grund av sin etniska eller religiösa tillhörighet är givetvis en kränkande upplevelse och diskriminering av detta slag borde vara förbjuden. Förutom kränkningen i sig kan diskriminering vid medlemskap eller medverkan i föreningar även innebära andra konsekvenser. Många föreningar tillhandahåller samhällsnyttiga tjänster, exempelvis båtklubbar eller idrottsklubbar, och diskrimineringen innebär således att exempelvis personer med utländsk bakgrund har sämre tillgång till dessa. Det framstår alltså

som viktigt att införa ett förbud mot diskriminering på detta område.

Rättslig reglering

För vissa föreningar finns lagstiftning som reglerar verksamheten. För dessa föreningar kan alltså i vart fall vissa former av diskriminering redan i dag kunna vara förbjudna. Så stadgas exempelvis i 3 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar att ekonomiska föreningar inte får vägra någon inträde som medlem om det inte finns särskilda skäl, och enligt 2 kap. 2 § Bostadsrättslagen (1991:614) ska en bostadsrättsförenings stadgevillkor för medlemskap vara utan verkan bland annat om ett visst medborgarskap ska utgöra förutsättning för inträde i föreningen eller om villkoren annars är skäliga. Dessa regler innehåller dock inte möjligheten att få skadestånd för kränkningen diskrimineringen innebär och saknar även de för den diskriminerade förmånliga bevisbörderegler som finns i diskrimineringslagstiftningen. Vad gäller så kallade ideella föreningar så finns överhuvudtaget ingen rättslig reglering. Att sådan saknas är positivt i den bemärkelsen att staten inte bör detaljreglera ideella organisationers verksamhet, något som kan tyckas lämpligt med tanke på Regeringsformens stadgande om föreningsfrihet (RF 2 kap 1 § p. 5). Samtidigt kan denna frihet inte tillåtas användas till att diskriminera. Intresset att bekämpa diskrimineringen måste anses vägra tyngre än intresset att inte lagreglera ideella föreningars verksamhet. Ett förbud mot diskriminering är också ett led i att öka möjligheterna att utnyttja föreningsfriheten för personer med utländsk bakgrund.

Vårt förslag

Vi föreslår att det i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering införs ett förbud mot diskriminering vid medlemskap eller medverkan i organisationer och föreningar. Exakt hur detta ska utformas får avgöras när förslaget bereds på departement, men förslagsvis bör det införas i anslutning till 8 § i lag 2003:307. Diskrimineringsförbudet ska både gälla medlemskap och medverkan och gäller således liksom 8 § såväl vid ansökan om medlemskap som medverkan i den löpande verksamheten, exempelvis vid tillhandahållande

av förmåner organisationen eller föreningen erbjuder sina medlemmar. Förbudet bör dock innehålla utrymme för undantag. För vissa föreningar bör etnisk eller religiös diskriminering i vissa fall vara tillåten. Detta bör gälla föreningar byggda på religiös eller "etnisk" grund. Förslagsvis kan förbudet således utformas så att diskriminering är förbjuden vid medlemskap eller medverkan i ideella och ekonomiska föreningar om inte föreningen kan visa sakliga skäl för varför diskriminering skulle vara tillåten. Sakliga skäl kan då vara att föreningen enligt sina stadgar är uppbyggd på religiös eller etnisk grund.

5.5.3 Privatpersoner ska kunna stämmas för diskriminering

Vi föreslår att lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering ändras så att diskrimineringsförbudet även gäller för enskilda personer vid tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder.

Bakgrund

Enligt 9 § Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering är diskriminering förbjuden vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder. Förbudet gäller alltså enbart vid *yrkesmässigt* tillhandahållande. En privatperson som exempelvis erbjuder allmänheten att hyra dennes lägenhet är alltså inte förbjuden att diskriminera. Den straffrättsliga regleringen i 16 kap 9 § Brottsbalken är heller inte tillämplig då den bara gäller näringsidkare, dvs. även detta förbud gäller bara vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor eller tjänster.

I samband med införandet av Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering övervägde regeringen huruvida förbudet även skulle gälla för en privatperson som vänt sig till allmänheten med ett erbjudande om försäljning eller uthyrning. Regeringen ansåg att EG-direktivet kunde tolkas på olika sätt i denna fråga, och att det var rimligt att för tillfället inte utsträcka förbudet så långt. Man uttryckte dock följande:

Det finns emellertid enligt regeringens uppfattning anledning att ytterligare överväga frågan i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar en privatperson skall omfattas av ett diskrimineringsförbud.

Regeringen avser mot denna bakgrund att ytterligare överväga denna fråga och återkomma i lämpligt sammanhang (prop. 2002/03:65).

Det har nu gått fyra år sedan dess och vi anser det lämpligt att regeringen nu utsträcker diskrimineringsförbudet till att gälla privatpersoner. Inom ramen för den forskning utredningen bedrivit har förekommit vittnesmål om exempelvis diskriminering när privatpersoner tillhandahållit bostäder (SOU 2005:69 s. 64 f). Det framstår som oacceptabelt att sådan diskriminering ska vara tillåten.

Vårt förslag

Vi föreslår att ordet ”yrkesmässigt” tas bort ur första stycket 9 § Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, så att detta stycke i stället lyder:

Diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder är förbjuden vid tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder

På så sätt innefattar förbudet privatpersoner men även exempelvis föreningar som ägnar sig åt försäljning eller uthyrning.

Referenser

SOU 2005:69 *Sverige inifrån – röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.

5.6 Rättsväsendet

5.6.1 Vidareutbildning för rättsväsendet

Vi föreslår att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket respektive Kriminalvården får i uppdrag att igångsätta omfattande vidareutbildning om strukturell diskriminering/institutionell rasism med fokus på hur denna yttrar sig i rättsväsendet.

Bakgrund

I utredningens rapport *Är rättvisan rättvis?* (SOU 2006:30) påvisas en omfattande diskriminering inom rättsväsendet. Författarna till rapporten föreslår därför omfattande utbildningsinsatser rörande strukturell diskriminering inom rättsväsendet, vilka bör arrangeras inom rättsväsendets samtliga myndigheter. Utredningen har undersökt i vilken mån sådan utbildning redan existerar i dag och det har visat sig att så sker i ytterst liten utsträckning. Inom polisen har inga sådana utbildningsinsatser gjorts överhuvudtaget. Polishögskolan i Solna ansvarar för vidareutbildningen av polisen i Sverige. Hittills har ingen utbildning utarbetats där som berört strukturell diskriminering inom rättsväsendet. Under hösten 2006 kommer dock en kort kurs om hatbrott hållas för nyckelpersonal inom polisen och denna kurs ska ha vissa inslag där polisens egna attityder genomlysas och då även kunskap om strukturell diskriminering/institutionell rasism kommer att ingå. Vad gäller vidareutbildning för åklagare och domare har vissa insatser redan genomförts. Exempelvis finns i den återkommande utbildningen, som i princip är obligatorisk för samtliga ordinarie domare, ett tre och en halv timmes inslag där DO medverkar och som rör mänskliga rättigheter, diskriminering, bemötande, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, faktorer bakom diskriminering och ökad mångfald. Vissa andra inslag finns också i utbildning, och vidareutbildning, men dessa är förhållandevis korta, dvs. inslag på några timmar eller en halv dag. Därtill saknas också det fokus på bekämpning av diskriminering inom rättsväsendet forskningen aktualiserat, innehållet rör till stor del frågor om "kulturella skillnader", "ökad mångfald" etc. Som påpekas i avsnittet om en ny politik i detta betänkande riskerar ett sådant synsätt att i sig vara diskriminerande.

Vi föreslår att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket respektive Kriminalvården får i uppdrag att igångsätta omfattande vidareutbildning om strukturell diskriminering/institutionell rasism med fokus på hur denna yttrar sig i rättsväsendet. Uppdraget bör vara sådant att myndigheterna har att svara för att samtliga poliser genomgått sådan utbildning inom en viss tidsperiod, exempelvis två år. Denna utbildning ska särskilt gälla de resultat forskningen visat angående diskriminering inom rättsväsendet och ha som mål att minska denna diskriminering genom att göra poliser, åklagare och domare medvetna om sina egna diskriminerande föreställningar, den interna jargongen, attityder och diskriminerande handlingar. Ett viktigt inslag i utbildningen måste vara att uppmärksamma rättsväsendets aktörer på den diskriminering inom rättsväsendet som forskningen påvisat.

Utbildningen bör givetvis se annorlunda ut för de olika yrkesgrupperna. Åtminstone för poliser är det knappast möjligt att samtliga poliser skulle genomgå samma kurs på polishögskolan i Solna. Utbildningen bör då utformas så att polishögskolan i Solna tar fram en längre kurs riktad till nyckelpersoner på de olika länspolismyndigheterna. Målet med utbildning är att ge dessa poliser god kunskap om ämnet för att dessa sedan ska kunna utbilda sina kollegor på lokal nivå i frågan. Vad gäller domare och åklagare är det möjligt att utbildningen kan ske mer centraliserat. En viktig del i utbildning bör vara kritisk granskning av den egna verksamheten på exempelvis den egna arbetsplatsen för att upptäcka diskriminering/rasism. Exempelvis kan de studier som redan genomförts inom ramen för utredningen och tidigare, genomföras på den egna arbetsplatsen. Domstolar kan granska om man dömer ut hårdare straff till personer med utländsk bakgrund, åklagare om man oftare åtalar personer med utländsk bakgrund eller oftare begär dem häktade. Poliser kan granska vilken tid man lägger ner på förundersökningar, om man lägger ner mer energi på fall med utländska misstänkta etc. Detta måste dock ske i samarbete med utomstående forskare.

Referenser

SOU 2006:30 *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Stockholm: Fritzes.

5.6.2 Inskränkning av patrullerande polisers utrymme för godtyckliga ingripanden

Vi föreslår att en utredning tillsätts för att ge förslag på hur polisens diskriminerande agerande kan minskas. Utredningen ska undersöka möjligheten till att minska utrymmet för godtyckligt utövande av de maktbefogenheter polisen har. Utredningen ska avväga på vilket sätt polisens befogenheter kan inskränkas.

Bakgrund

I utredningens forskningsrapport angående diskriminering inom rättsväsendet, *Är rättvisan rättvis?* (SOU 2006:30) konstateras att det tycks finnas ett samband mellan utrymmet för godtycke och diskriminering. När handlingsutrymmet är stort är också risken för diskriminering stor. När fördomar/rasistiska föreställningar får spelrum hos personer med institutionell makt blir konsekvenserna särskilt allvarliga. När lagar och regler finns som begränsar handlingsutrymmet, dvs. ovillkorligen slår fast hur olika fall ska behandlas, minskar risken för att lika fall behandlas olika. Ett område som särskilt uppmärksammas är det utrymme patrullerande poliser har:

Inte minst patrullerande poliser har ett betydande utrymme att själva avgöra om, i så fall på vilket sätt, och mot vilka personer de ska ingripa. Internationell forskning visar att poliser i sådana sammanhang oftare väljer att ingripa mot medlemmar av minoritetsgrupper med typiska utseenden/beteenden. Även svensk polisforskning ger stöd för en sådan tes (SOU 2006:30, s. 30).

Det framstår då som eftersträvänsvärt att minska detta utrymme för godtycke. Samtidigt är avvägningen på vilket sätt detta utrymme ska minskas svår att göra. Att polisen har vissa befogenheter att ingripa mot personer innebär givetvis att brottslighet upptäcks. Om befogenheterna inskränks så kan det förväntas få resultatet att mindre brottslighet upptäcks. Sambandet är inte alltid helt linjärt, men det kan inte förnekas att ett sådant samband finns. Det måste dock konstateras att den diskriminering som i dag kan konstateras inom polisen är oacceptabel. Den obligatoriska vidareutbildning om diskriminering utredningen föreslår för poliser kan delvis förväntas minska diskrimi-

neringen, men det vore att sätta allt för orealistiska förhoppningar till utbildning att detta ensamt skulle kunna avskaffa diskrimineringen. Vissa inskränkningar i polisens befogenheter och en tydligare reglering av rutiner vid ingripande framstår därför som befogade om de kan antas minska diskrimineringen.

Närmare om förslaget

Vilka befogenheter som bör inskränkas, och hur detta ska ske, måste utredas noggrant. Polisens befogenheter, särskilt sådana som berörts i rapporter där forskningen kunnat konstatera diskriminering, måste gås igenom för att se vilka som kan inskränkas så att utrymmet för godtycke blir mindre och i vilka fall detta kan uppväga den eventuella effektivitetsförlust som, åtminstone i vissa fall, kan antas följa. Det är också möjligt att det vad gäller vissa befogenheter inte direkt blir nödvändigt att inskränka dem utan snarare formalisera utövandet av dem för att minska risken för diskriminering. Så skedde exempelvis i Storbritannien efter *The Stephen Lawrence Inquiry* (se vidare SOU 2006:73 s. 160–165), för att försöka hindra polisens diskriminerande tillämpning av befogenheterna att stanna och visitera fotgängare. I Storbritannien tillämpas sedan dess ett förfarande där ett formulär vid varje ingripande ifylls, bl.a. om vilken brottsmisstanke som finns och de inblandade parternas ”etnicitet”, där den stannade personen får behålla en kopia av formuläret.

Referenser

- SOU 2006:30 *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:73 *Den segregeringande integrationen – om social sammanhållning och dess hinder*. Stockholm: Fritzes.

5.7 Utbildningsväsendet

5.7.1 Programstöd

Vi föreslår att ett programstöd för forskning om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet skapas för minst 5 forskare med docentkompetens (som kan handleda), 3 postdoktjänster och 5 doktorandtjänster i 6 år. Stödet ska utlysas för forskningsfältet strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och spridas på olika ämnesområden.

Bakgrund

Strukturell/institutionell diskriminering sker i och i samverkan mellan flera samhällsområden och diskrimineringsgrunder. Den strukturella diskrimineringens komplexa karaktär kräver gränsöverskridande forskning mellan samhällsområden och akademiska discipliner och institutioner. Det finns därför ett behov av tvärvetenskaplig intersektionell forskning som fokuserar på hur olika mekanismer bakom systematisk över- och underordning samverkar med varandra (jfr FAS, 2003:35).²⁹

Regeringen har genom Utbildningsdepartementet uttalat ambitionen att "skapa kreativa och framgångsrika spetsforskningsmiljöer, som ges förutsättningar att konkurrera med de allra främsta internationella forskarna" (Vetenskapsrådet, 2003:1). I flera länder som bedriver framstående forskning om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet finns ofta mycket bättre finansiella möjligheter att rekrytera de mest kvalificerade forskarna, t.ex. genom privata donationer och årliga elevavgifter. För att beviljas medel för grundforskning från EU krävs mycket starka grupperingar av forskare i Sverige (Ibid.). Forskningen om strukturell diskriminering i Sverige saknar institutionellt stöd och vilar på individuella forskares initiativ och kontakter. Möjligheter till kunskapsuppbyggnad är under dessa omständigheter tämligen små. Om Sverige ska kunna skapa kreativa och framgångsrika spetsforskningsmiljöer som kan svara på de

²⁹ För en diskussion om behovet av institutionella förutsättningar för kunskapsproduktion om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet, se förslag 5.3.2 om inrättandet av ett forskningsorgan.

kunskapskrav som ställs krävs således mycket större resurser än de i dag befintliga.

Närmare om förslaget

Syftet med programstöd är att i ett längre perspektiv förstärka och bygga ut forskarmiljöer eller för att förstärka forskning inom en viss profil. Det är en form av basstöd som ska göra det möjligt för etablerade forskargrupper att ta upp nya eller utveckla befintliga frågeställningar och bearbeta dem under en längre tid. Vanligen kopplas programstödet till befintliga forskningsmiljöer/institutioner under en begränsad tidsperiod (5–6 år) (Ibid.), vilket är den tidsperiod som vi också föreslår. Denna tidsperiod krävs för att få fram en doktorandkull, för att doktorer ska meritiera sig för att bli docenter och för att docenter ska meritiera sig för att bli professorer.

Att satsa på bidragsgivning i form av större rambidrag över längre tid för att främja starka forskningsmiljöer är en forskningsstrategi som Vetenskapsrådet förespråkar och den riktning som de arbetar i. Vetenskapsrådet poängterar också problemet med minskande bidrag från stiftelser, vilket ytterligare ökar ansvaret för statsmakterna (genom de statliga forskningsråden) att finansiera kunskapsutvecklingen.

Vi gör bedömningen att kunskapsbehovet är så omfattande att ett programstöd måste skapas för forskning om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet³⁰. Något sådant har inte förekommit tidigare inom detta ämne. Programstöd är dock relativt omfattande på andra områden. Som exempel kan nämnas att av FAS totala bidrag 2004 gavs ca 25 procent till programstöd (Regeringens proposition 2004/05:80, s. 40). Ämnen som tidigare fått stöd kan nämnas IT-forskning, genusforskning, äldreforskning, IMER m.m. Vad gäller programstödet till IMER-forskning, som gäller integration och migration i vid mening (Internationell migration och etniska relationer), har den svenska IMER-forskningen inte i någon större utsträckning intresserat sig för frågan om strukturell/institutionell diskriminering och således heller inte svarat mot de kunskapsbehov som finns (se mer om detta i förslag 5.3.2 om inrättandet av ett nytt forskningsorgan).

³⁰ Se mer om detta i beskrivningen förslag 5.3.2 om inrättandet av en forskningsstiftelse.

Vem bör ansvara för programstödet?

Lämpligast bör programstödet förvaltas inom ramen för en eller ett fåtal befintliga tvärvetenskapliga miljöer med anknytning till institutioner vid landets universitet och högskolor. Att förlägga stödet till ett befintligt lärosäte möjliggör doktorandtjänster, docenturer och professorer, ett behov som den föreslagna forskningsstiftelsen (se förslag 5.3.2) inte inom en överskådlig framtid kan tillgodose. Urval av forskarmiljö görs lämpligen genom en bedömning av internationella granskare, dvs. ledande forskare i världen.

Referenser

FAS (2003) *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995–2002*, FAS.

Regeringens proposition 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*.

Vetenskapsrådet (2003) *Stöd till starka forskningsmiljöer*. (Sammanfattning) 2003-02-24.

5.7.2 Tillåt aktiva åtgärder mot negativ särbehandling i högskolan

Vi föreslår att aktiva åtgärder mot negativ särbehandling, s.k. positiv särbehandling på grund av etnicitet blir tillåten i högskolan.

Bakgrund

Diskrimineringskommittén hade bland annat i uppdrag att utreda om positiv särbehandling på grund av etnicitet angående lika möjligheter till högskolestudier skulle vara tillåtet. Utredningen drog slutsatsen att detta inte skulle vara tillåtet. Detta trots att man föreslog att etnisk diskriminering på grund av etnicitet skulle vara tillåten i arbetslivet och ansåg att positiv särbehandling på grund av kön angående lika möjligheter till högskolestudier skulle vara tillåtet. Beslutet att inte tillåta etnisk positiv särbehandling i högskolan tycks sakna motivering i kommitténs betänkande. Kommittén listar i sitt betänkande argument för och argument mot positiv särbe-

handling inom högskolan men förefaller sedan inte motivera varför man fastnat för ”mot-alternativet”. De argument man för fram mot positiv särbehandling är i huvudsak desamma man fört fram mot positiv särbehandling inom arbetslivet, där kommittén trots allt kom fram till att positiv särbehandling bör tillåtas. Argumenten utöver de som också avser arbetslivet som förs fram är bland annat att SCB konstaterat att ungdomar med utländsk härkomst totalt sett inte kan betraktas som underrepresenterade på högskolan. Detta argument är dock märkligt då kvinnor totalt sett inte är underrepresenterade på högskolan heller, men detta hindrar givetvis inte att positiv särbehandling ska tillåtas på de utbildningar där de ändå är underrepresenterade. Samma sak ska givetvis gälla för studenter p.g.a. utländsk härkomst. Därtill kommer att även om personer med utländsk härkomst totalt sett inte är underrepresenterade så finns en underrepresentation för personer med *viss* utländsk bakgrund. Som Diskrimineringskommittén nämner på annan plats i sitt betänkande framgår av SCB:s rapport att studenter med nationell härkomst i Afrika har en låg studienärvaro inom de flesta utbildningar. Ytterligare ett argument Diskrimineringskommittén har gentemot positiv särbehandling är att antagning till högskolan styrs av ett regelverk för tillträde. Dessa bestämmelsers utformning och tillämpning har avgörande betydelse för antagningen. Därför menar kommittén att en bestämmelse om positiv särbehandling inte har samma betydelse för högskolan som när det gäller arbetsmarknaden när det gäller att påverka möjligheterna att få tillträde. Detta räcker dock enligt vår mening inte som skäl för att inte göra det tillåtet att använda positiv särbehandling för de högskolor som så önskar, och förklarar heller inte varför positiv särbehandling skulle vara tillåten p.g.a. kön men inte på grund av etnicitet.

Enligt 7 § andra stycket lagen (2001:1286) om likabehandling i högskolan ska visserligen inte diskrimineringsförbudet gälla om behandlingen är berättigad av hänsyn till ett särskilt intresse som uppenbarligen är viktigare än intresset av att förhindra diskriminering i högskolan. Det är dock oklart om detta stadgande kan sägas tillåta positiv särbehandling i dag. (se Svea hovrätts dom 21 december 2005 i Mål nr T 1040-05, domen har meddelats prövningstillstånd av Högsta Domstolen).

Närmare om förslaget

Diskrimineringskommittén föreslog att förbudet mot diskriminering i fråga om utbildning i den föreslagna nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering, inte ska gälla om behandlingen är ett led i strävanden att främja lika möjligheter till högskolestudier oavsett kön (positiv särbehandling). Vi förslår att det efter ordet ”kön” i lagtexten läggs till ”eller etnisk tillhörighet”. Om inte diskrimineringskommitténs förslag på ny lag går igenom föreslår vi att lydelsen införs i den befintliga lagen (2001:1286) om likabehandling i högskolan.

5.7.3 Motivering av överklagandenämndens beslut

Vi föreslår att Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) blir skyldig att närmare motivera sina beslut i överklaganden rörande anställningar.

Bakgrund

I *Utbildningens dilemma – demokratiska ideal och andrafierande praxis* (SOU 2006:40) har utredningen undersökt diskrimineringen inom utbildningsväsendet, inklusive högskolorna. I denna rapport uppmärksammades under en genomgång av samtliga fall Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) handlagt rörande etnisk diskriminering, att ett stort antal av fallen helt saknade skäl för avgörandet. Besluten saknade alltså fullständigt någon förklaring till hur ÖNH resonerat och hur man motiverat att avslå överklagandena (samtliga överklaganden rörande diskriminering hade avslagits). I vissa andra ärenden fanns visserligen en motivering men denna utgjordes då av en standarformulering på ett par meningar som inte gav någon ledning kring vilka skäl ÖNH haft för beslutet. Endast i ett fåtal fall fanns en längre motivering av hur ÖNH resonerat men även i dessa fall var motiveringen ibland knapphändig (se vidare SOU 2006:40 s. 371). ÖNH är sista instans för samtliga anställningsärenden inom högskolan och det är givetvis önskvärt att det av ÖNH:s beslut framgår hur man resonerat. Detta framstår som särskilt angeläget mot bakgrund av vad utredningen funnit angående diskriminering inom högskolan (ibid: 405–463) och den kritik

utredningen riktat mot ÖNH angående hur nämnden hanterat dessa fall (ibid: 349–404). Ur de klagandes perspektiv är det givetvis också fördelaktigt att kunna se hur ÖNH resonerat. Ytterligare en anledning till att ställa särskilda krav på motivering av ÖNH:s beslut är att ÖNH i flera avseenden liknar en förvaltningsdomstol.

Närmare om förslaget

Förslagsvis kan det i Förordningen (1992:404) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan införas ett stadgande om att det av ÖNH:s beslut i anställningsfrågor tydligt ska framgå vilka skäl man haft för beslutet. Att motiveringskravet avgränsas till anställningsfrågor beror på att dessa är de enda som granskats av utredningen. Det är möjligt att kravet även ska ställas vad gäller andra beslut, vilket i sådana fall får avgöras i ett senare skede. Samtidigt är inte nödvändigtvis alla beslut av så stor betydelse för de inblandade som just beslut i anställningsfrågor, att samma krav på motivering måste ställas.

Referenser

SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma – demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Stockholm: Fritzes.

5.7.4 Utbildning för "grindvakter"

Flera av utredningens rapporter synliggör att enskilda individer ofta bidrar till reproduktionen av strukturell/institutionell diskriminering utan att de är medvetna om det. Vi ser därmed ett stort behov av teoretisk och praktisk kunskap om maktojämlikheter och antirasism i särskilda yrkesgrupper. Sådan kunskap kan ge utrymme för att personer med institutionell makt i nyckelroller, s.k. gatekeepers, medvetandegörs om sin egen roll i reproduktionen av rasistiska stereotyper och ojämlikhet samt uppmärksammas på metoder för att motverka detta i det vardagliga praktiska arbetet.

Obligatoriska inslag i högskoleutbildningar

Vi föreslår att krav på kunskap om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet skrivs in i examensförordningen för folkhögskolläraryxamen, juris kandidatexamen, läkarexamen, lärarexamen, social omsorgsexamen, socionomexamen samt studie- och yrkesvägledarexamen.

Hur universiteten och högskolorna arbetar för att uppnå ett sådant mål är upp till respektive lärosäte, men vi vill rekommendera inrättandet av specifika kurser snarare än att "mainstreama" (dvs. att all undervisning ska genomsyras av) frågan om antirasism, då vi annars tror att det "faller mellan stolarna", vilket uppmärksammas i forskning och utvärdering av genusperspektiv i olika ämnen samt praktiskt jämställdhetsarbete.

Fortbildning

Vi föreslår att Utbildningsdepartementet ger Högskoleverket i uppdrag att i samverkan med forskare och lämplig högskola eller universitet, utarbeta ett förslag till en 10-poängs fortbildningskurs på högskolenivå om antirasistisk teori och praktiskt arbete.

Vi rekommenderar vidare att landsting och kommuner erbjuder fortbildning i antirasistisk teori och praktik till exempelvis läkare, lärare, socialarbetare/sekreterare samt studie- och yrkesvägledare.

Obligatoriska inslag i grundutbildningar som föreslås ovan når inte redan i dag yrkesverksamma. Därför är det nödvändigt att universiteten och högskolorna kan erbjuda yrkesverksamma en kompetensutveckling. Denna utbildning ska utbilda "spjutspetsar" och är inte i första hand tänkt som en utbildning som många ska genomgå. Däremot kan dessa spjutspetsar bidra till att sprida kunskapen på respektive arbetsplats. Det är möjligt att en sådan kurs kan bli en del av de grundutbildningar som föreslås ovan.

För att fler ska kunna utbildas på grundnivå bör kommuner och landsting erbjuda anställda sådan fortbildning.

5.7.5 Revidering av värdegrunden

Vi föreslår att talet om värdegrund stryks ur läroplanen och ersätts med ett tydligt antidiskrimineringsperspektiv.

Bakgrund

Utredningens forskningsantologi om utbildning visar i flera bidrag att ”den svenska gemensamma värdegrunden” formas av etnocentriska idéer om det Europeiska och den svenska tillhörigheten (SOU 2006:40, s. 27). Genom att idén om värdegrund bygger på ett etablerat vi-och-dom-tänkandet betraktas ”invandrare” som ”förändringsobjekt” som saknar nödvändiga egenskaper för att kunna verka i ett demokratiskt samhälle (Ibid: 15). Det framgår att idén om en gemensam värdegrund är otydlig och i praktiken inrymmer kulturrasistiska föreställningar (Ibid: 299–305). Genom styrdokumentets formuleringar och skolpersonalens tolkning utifrån sitt ”sunda förnuft” och egna värderingar har värdegrundsdiskursen reproducerat snarare än förändrat ojämlika relationer inom skolan (Ibid: 14).

Regeringen anser att det behövs en tydligare koppling mellan värdegrunden och de mänskliga rättigheterna (Utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m., s. 143). Vårt förslag innebär dock att helt överge talet om värdegrund och i stället ha ett huvudfokus på diskriminering. I kartläggningen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005 (del II) har utvärderaren av den första handlingsplanen framfört synpunkten att begreppet värdegrund i läroplanerna bör ersättas med mänskliga rättigheter och demokrati. Regeringen delar tyvärr inte denna uppfattning.

Närmare om förslaget

Genom de överflyttningar av bestämmelser och riktlinjer som gjorts från läroplan till förslag till ny skollag, samt det faktum att läroplanen inte förändrats sedan 1994 är det sannolikt att en kommitté inom en snar framtid får i uppdrag att göra en översyn och revidering av läroplanen. Att en översyn är aktuell framgår i *En*

*nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009, (skr. 2005/06:95)*³¹

En sådan kommitté bör få i uppdrag att formulera ett förslag till de ändringar som vi här föreslår.

Referenser

Utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m. 2005-06-20, U2005/5584/S.

Skr. 2005/06:95 En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009.

SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma – demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Stockholm: Fritzes

5.7.6 Diskrimineringskontaktperson i varje skola

Vi föreslår att varje skola får en skyldighet att utse kontaktpersoner som ska arbeta med diskrimineringsfrågor. Dessa kontaktpersoner ska fungera som en länk mellan elever och deras föräldrar å ena sidan och skolpersonal å den andra, samt i förekommande fall ha kontakt med DO.

Bakgrund

Utredningen har i rapporten *Utbildningens dilemma* (SOU 2006:40) kunnat konstatera att det finns en utbredd diskriminering inom den svenska skolan. Därmed är det positivt att det nyligen stiftats en lag (SFS 2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Av utredningens rapport framgår dock att skolpersonal haft en tendens att inte lyssna på elevers klagomål om diskriminering och ta dem på allvar.

³¹ "I samband med den översyn av skolans styrdokument som följer av införandet av en ny skollag, avser regeringen att i läroplanerna förtydliga att de mänskliga rättigheterna är en central del av skolans demokratiuppdrag och att kunskap om de mänskliga rättigheterna skall förmedlas inom skolan. (skr. 2005/06:95 s. 116)".

Vårt förslag

För att underlätta för elever som blivit diskriminerade att påtala problemet hos lärare, skolledning, DO eller på annat sätt få upprättelse, föreslår vi att varje skola ska ha en kontaktperson i diskrimineringsfrågor. Dessa kontaktpersoner ska fungera som en länk mellan elever och deras föräldrar å ena sidan och skolpersonal å den andra. Varje skola ska vara skyldig att ha en sådan kontaktperson. Kontaktpersonen ska ta tillvara elevernas intresse när eleverna ansett sig ha blivit diskriminerade, och kan med fördel även arbeta med annat förebyggande arbete mot diskriminering. Kontaktpersonen anställs av skolan. Personen kan även ha andra arbetsuppgifter men dessa får inte utgöra ett hinder för kontaktpersonens arbete mot diskriminering. Kontaktpersonen måste ha kompetens i diskrimineringsfrågor. Kontaktpersonen bör inte vara en lärare då det blir märkligt om en elev vill anklaga kontaktpersonen för diskriminering när denne undervisar. Lämpligare är alltså att kontaktpersonen arbetar som elevstödare även på andra sätt.

Rättslig reglering

För att kontaktpersoner verkligen ska bli verklighet på landets skolor är det nödvändigt att det blir en skyldighet för skolorna att ha sådana kontaktpersoner. Förslagsvis kan en bestämmelse som stadgar skolornas skyldighet att utse sådana kontaktpersoner införas i Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Det kan vara lämpligt att införa en sådan bestämmelse i anslutning till 7 § nämnda lag som berör skolans skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier eller annan kränkande behandling. Den exakta utformningen av en sådan bestämmelse och var den bör placeras kan dock beslutas när förslaget bereds på departement.

Referenser

SOU 2006:40 *Utbildningens dilemma – demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Stockholm: Fritzes.

5.8 Krav på ideella organisationer

5.8.1 Stödet till Centrum mot rasism villkoras

Vi föreslår att regeringen instruerar den nya myndigheten som ansvarar för stödet att i kriterierna för stöd till Centrum mot rasism ställa krav på att anställda och styrelseledamöter inte ska ha partipolitiska uppdrag.

Organisationen Centrum mot rasism bildades 2003 och får 5,5 miljoner per år. Tanken bakom bildandet, liksom de visioner som centret formulerade vid bildandet, gick bl.a. ut på att vara en kritisk granskande aktör av politiker och andra makthavare. Det är utredningens bedömning att interna partipolitiska intressen och konflikter har bidragit till att centret inte lyckats bli den kritiska röst som avsågs (jfr den liknande kritiken i Integrationsverket, 2006). Det är också utredningens bedömning att utsikterna att centret utvecklas till en sådan kritisk granskande aktör är minimala i dess nuvarande form, bl.a. på grund av den partipolitisering som centret genomgått under de senaste åren. Ett flertal som arbetar på centret eller sitter i centrets styrelse har partipolitiska uppdrag. Därför föreslår vi att stödet till CMR villkoras.

Referenser

Integrationsverket (2006) *Utvärdering av Centrum mot rasism – Redovisning byggd på Rambölls slutrapport april 2006 samt ekonomisk revision oktober 2005*. Norrköping: Integrationsverket.

5.8.2 Antidiskrimineringsvillkor i statliga bidrag till ideella organisationer

Vi föreslår att det för statsbidrag till stora ideella organisationer ställs ett villkor att organisationen aktivt ska arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund.

Bakgrund

Föreningslivet är en viktig institution för samhällslivet i dagens Sverige. Inte minst tillhandahåller olika ideella organisationer som föreningar samhällsnyttiga tjänster till sina medlemmar. Forskningen visar dock på en diskriminering inom föreningslivet. Inom exempelvis fackföreningsrörelsen, hyresgäströrelsen och idrottsrörelsen är andelen personer med utländsk bakgrund betydligt mindre bland förtroendeposterna än den är bland de "vanliga" medlemmarna. Mycket tyder på att detta i stor utsträckning beror på diskriminering inom föreningarna (Bengtsson, 2004: 26). Personer med utländsk bakgrund är också signifikant underrepresenterade i vissa ideella organisationer som idrottsföreningar, fackliga organisationer och konsumentorganisationer (Ibid: 24).

Bland annat mot denna bakgrund föreslår vi ett förbud mot diskriminering för medlemskap och medverkan i föreningar (se vidare detta förslag). Men även om lagstadgat förbud är viktigt så kan det knappast förväntas att förbudet kommer att avskaffa diskrimineringen. Det är osäkert om exempelvis diskrimineringsförbudet på arbetsmarknaden lett till en minskning av diskrimineringen, men i vart fall kan konstateras att antalet fall som lett till fällande domar är ytterst litet i förhållande till den omfattande diskriminering som trots allt kunnat konstateras förekomma. Detta kan antas bero dels på att tämligen få som diskriminerats bryr sig om att anmäla detta, dels på att det krävs att man kan dokumentera och bevisa diskrimineringen på något sätt för att ha framgång i domstol. För att verkligen komma tillrätta med diskrimineringen räcker alltså inte ett lagstadgat förbud mot diskriminering, utan det krävs att föreningarna själva aktivt arbetar mot diskriminering.

Många föreningar stöttas ekonomiskt av det offentliga genom olika bidrag från stat, kommun och landsting. År 2003 uppgick de statliga bidragen till ideella organisationer till 6,5 miljarder kronor (Statskontoret, 2004). Det framstår som orimligt att staten ekonomiskt ska stödja föreningar som inte aktivt arbetar mot diskriminering. Det kan givetvis inte krävas att samtliga föreningar ska arbeta aktivt mot diskriminering för att de ska få bedriva sin verksamhet, men det är rimligt att för större organisationer eller föreningar ställa ett sådant krav för att föreningarna ska få ekonomisk hjälp av staten. Vi föreslår därför att det som villkor för statliga bidrag till stora ideella organisationer ställs att organisationen eller föreningen aktivt ska arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta

för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund. Att krav ställs för att bidrag ska beviljas sker redan i viss utsträckning. Kraven kan variera, men när krav förekommer är det ofta krav på demokratisk uppbyggnad, geografisk spridning, minimiantal medlemmar och fortvarig verksamhet (Statskontoret, 2004). Kraven kan också vara mer detaljerade. Exempelvis angav regeringen i budgetpropositionen för 2006 att det var en förutsättning för att 400 miljoner kronor skulle fördelas idrottsrörelsen, inom ramen för det s.k. Handslaget mellan staten och idrotten, att idrottsrörelsen fortsätter och intensifierar sitt arbete för att nå nya grupper av främst barn och ungdomar, att hålla tillbaka avgifterna, att förbättra möjligheterna för flickors deltagande, att motverka droger samt att vidareutveckla samarbetet med skolorna (Justitiedepartementet, 2006).

Närmare om förslaget

Statskontoret fann i sin kartläggning av bidrag till ideella organisationer att en majoritet av bidragen saknar författningsstöd. Lagstiftning och förordningar förekom sparsamt. För närvarande utreder en särskild utredare (Folkrörelseutredningen, Ju 2005:12) bland annat om det finns behov av gemensamma principer för den statliga bidragsgivningen till folkrörelserna och det övriga föreningslivet, t.ex. om bidrag ska ges, vilken bidragsform som bör användas och vilka villkor som ska knytas till bidraget (Direktiv 2005:117). Vi avstår därför från att ta ställning till om kravet på aktivt arbete mot diskriminering och för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund ska stadgas i lag eller annan föreskrift. Hur kravet genomförs vad gäller framtida bidrag och hur kravet ska införas i ett eventuellt framtida regelverk får bestämmas när förslaget bereds på departement. Det står däremot klart att krav på stora ideella organisationer att aktivt arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund, är en nödvändighet.

Referenser

- Bengtsson, Bo. "Föreningsliv, makt och integration – ett inledande perspektiv". I: *Föreningsliv, makt och integration*. Rapport från integrationspolitiska maktutredningen. Ds 2004:49.
- Direktiv 2005:117 *Den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden*. Beslut vid regeringssammanträden den 27 oktober 2005.
- Justitiedepartementet (2006) *Budgetproposition 2006*. Faktablad om budgetpropositionen för 2006 som överlämnades till riksdagen den 20 september 2005. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/00/90/8177cca9.pdf>
- Statskontoret (2004) *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*. Rapport 2004:17. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/200417.pdf>

5.9 Krav på kommuner

5.9.1 Förslag om kommuners skyldighet för integrationsprojekt riktade till icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade förorter

Vi föreslår att kommuner åläggs att genomföra integrationsprojekt riktade till icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade bostadsområden för att höja kunskapen om segregationens mekanismer och konsekvenser för hela samhället.

Bakgrund

Den etniska boendesegregationen har två sidor. Å ena sidan kan marginaliserade och stigmatiserade områden beskrivas som områden där boende med utländsk bakgrund är kraftigt överrepresenterade. Å andra sidan är också områden där "vita svenska" välbeställda personer är överrepresenterade segregerade områden. Trots detta riktas oftast insatser mot segregation och för integration endast mot de marginaliserade och stigmatiserade områdena, trots att de mer välbeställda "vita svenska" bostadsområdena är lika segregerade. Boende i de senare områdena kan dessutom på ett mer aktivt sätt medverka till segregationen genom att konkurrera om resurser med de marginaliserade och stigmatiserade områdena, motsätta sig att personer med utländsk bakgrund flyttar in i området, diskriminera personer med utländsk bakgrund i sitt vardagliga liv samt genom att välja att enbart bo i välbeställda, "vita svenska" segregerade områden.

Vårt förslag

Vi föreslår att kommunala integrationsinsatser igångsätts i de icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade segregerade bostadsområdena där personer utan utländsk bakgrund är överrepresenterade. Dessa integrationsinsatser ska syfta till att ändra diskriminerande uppfattningar i dessa områden samt ge de boende där en insikt i deras egen roll för vidmakthållandet av segregationen. Detta kan ske genom informationsmaterial och anordnandet av kontinuerliga fokusgruppdiskussioner. Även personer som inte bor i området

men som ändå verkar där kan med fördel inbjudas att delta i diskussionerna, som representanter för bostadsbolag, föreningsliv och liknande. Diskussionerna kan förslagsvis hållas i allmänna lokaler, skolor eller samlingslokaler i bostadsområdena.

Då insatserna ska anpassas efter lokala förhållanden så långt som möjligt är det lämpligast att kommunerna ansvarar för dessa. Vi föreslår därför att kommunerna åläggs att inom ramen för sin löpande verksamhet bedriva dessa projekt. Eftersom segregationen i huvudsak är ett storstadsproblem (se förslag 5.4.1 om förtur till offentliga arbeten) föreslår vi att endast vissa kommuner i anslutning till storstäder blir skyldiga att genomföra sådana projekt. Regeringen bör, liksom vad gäller förslaget om förtur till offentliga arbeten, ges möjlighet att i förordningsform ange vilka kommuner som är aktuella. Enligt 8 kap 5 § RF är det lagformen som är den rätta om kommunerna ska åläggas något. Förslagsvis bör därför en lag utformas som ålägger kommunerna skyldigheten att genomföra projekt av det slag vi föreslår. Särskilt då förslaget kommer att innebära vissa ökade kostnader i den kommunala verksamheten framstår en lagreglering som mest lämplig. Kommunallagen lämpar sig inte för detaljreglering i särskilda frågor och det förefaller inte vara lämpligt att införa skyldigheten i någon annan befintlig lag som berör kommuners verksamhet. En ny lag bör alltså utformas. Den exakta lydelsen av en sådan bör kunna utformas när förslaget bereds på departement, men generellt kan sägas att lagen bör ange att kommunerna inom ramen för sin löpande verksamhet ska bedriva integrationsprojekt av den art som här beskrivits. Därtill bör det anges riktlinjer för projekten, vad de ska syfta till och huvudsakligt innehåll. Ett visst utrymme för kommunerna att själva ta fram material och anpassa projekten efter lokala förhållanden bör dock lämnas. Därtill bör lämpligen lagen innehålla en bestämmelse om att Regeringen får meddela föreskrifter om hur den närmare tillämpningen ska ske.

5.10 Hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

5.10.1 Bättre villkor i hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

Vi föreslår att irreguljära immigranter ges tillgång till subventionerad vård och mediciner i samma utsträckning och på samma villkor som asylsökande. Bl.a. innebär det att staten med ett schablonbelopp ersätter vårdinrättningar som behandlat irreguljära immigranter.

Vi föreslår också tydligare regler för sjukvårdspersonal att inte uppge irreguljära immigranternas närvaro vid vårdinrättningar.

Bakgrund

Vi ser i utredningens rapport (SOU 2006:78) att regeringens ambition om en "tydlig" hållning gentemot irreguljära immigranter överordnas medicinsk konsekvensbedömning, folkhälsoperspektiv, smittskyddsperspektiv, för att inte nämna rättighetsperspektiv på hälsa. Vården av irreguljära immigranter i Sverige styrs i dagsläget inte av hälso- och sjukvårdslagen, Läkarförbundets etiska regler eller mänskliga rättigheter utan av en högst medveten politisk ovilja att erkänna dessa människor som en patientgrupp.

Samtidigt har ansvariga inom vården under en lång tid inte opponerat utan verkar följa de politiska besluten. Under 2005 har bl.a. flera frivilliga organisationer som MSF diskuterat praxis med olika vårdinrättningar, utan resultat till förändring. Nyligen har det börjat ske en positiv förändring i Västsverige: Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg har beslutat att "gömda flyktingar och andra personer utan avtal eller försäkring skall erhålla akut och annan omedelbar vård vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset, oavsett betalningsförmåga vid ögonblicket". Vidare har ett antal etikseminarier för berörd personal bokats in på sjukhusledningens uppdrag, vilket visar på en tydlig intention att förankra beslutet i verkligheten.

Brist på subventionerad vård och mediciner för irreguljära immigranter är en allvarlig fråga för dessa individer och etisk fråga för samhället i stort. Tillgången till vård skulle kunna förbättras avsevärt om det fanns ett regelverk som med ett schablonbelopp ersatte

vårdinrättningar som behandlar irreguljära immigranter. Detta skulle även minska irreguljära immigranternas rädsla att söka vård eftersom det skulle minska chanser att bli stigmatiserade och diskriminerade i samma grad genom särbehandling. Problemet är i första hand politiskt.

Närmare om förslaget

Ett nytt regelverk bör inrättas för att underlätta för irreguljära immigranternas tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård och mediciner utan hotet att bli tagen av polis- eller migrationsmyndigheter. Inom EU har flera länder, bl.a. Spanien, upprättat ett vårdkort särskilt för irreguljära immigranter. Ett sådant system bör utredas av socialdepartementet och socialstyrelsen med stöd av verksamma frivilliga organisationer, som t.ex. Läkare utan gränser. Särskilt bör barns, gravidas och äldres behov beaktas.

Att använda sig av ett schablonbelopp underlättar för att skyddas personernas identitet, då myndigheter inte behöver kopplas in överhuvudtaget. Detta kan minska rädslan för irreguljära immigranter att söka vård och kommer att göra det mycket enklare för alla parter. Enkelheten är viktig för att inte skapa särbehandling. Samtidigt är det viktigt att sjukhusen kan ansöka om extra ersättning för extra kostsam vård samt att schablonbeloppet kan justeras efter hand, t.ex. om antalet irreguljära immigranter ökar.

Med irreguljära immigranter menas också de som inte varit inne i asylprocessen.

Referenser

SOU 2006:78 *Hälsa, vård och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.

6 Kostnads- och konsekvensanalys

Enligt 14 § kommittéförordningen ska en beräkning göras av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för såväl det offentliga som det privata. När förslagen innebär kostnader för det offentliga ska förslag på finansiering anges.

Om förslagen innebär konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen ska dessa anges.

Utredningen ska enligt direktiven föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering. Våra förslag berör en stor mängd verksamheter och kommer att få betydande långsiktiga konsekvenser för en rad samhällsområden. I avsnittet här analyseras främst de omedelbara stats- och kommunalekonomiska effekterna av förslagen.

Vi föreslår finansiering för de flesta åtgärderna, genom omDispositionering av befintliga löpande medel. Vissa av åtgärderna kan dock inte finansieras genom sådana omDispositioneringar utan kräver ökade intäkter.

6.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen har aviserat en satsning på integration under 2006–2008 i storleksordningen två miljarder kronor. Huvuddelen av utredningens förslag kan genomföras genom omDispositionering av dessa medel. Utredningen bedömer att en sådan omDispositionering skulle medföra såväl betydande effektivitetsvinster som omfattande långsiktiga samhällsekonomiska vinster.

6.1.1 Ny politik

I ett långsiktigt perspektiv kommer en ny politik och de åtgärder som här föreslås att medföra betydande samhällsekonomiska vinster. Om ojämlikheten och den strukturella/institutionella diskrimineringen minskar kommer fler ha möjlighet till en fullvärdig utbildning och ett arbete som bättre motsvarar kompetensen. Detta leder i sin tur till minskad ohälsa, minskade välfärds-kostnader och en högre grad av social sammanhållning i samhället. Detta leder till minskad brottslighet. Här finns med andra ord enorma möjligheter till minskade offentliga utgifter.

6.1.2 Ny myndighet för lika möjligheter och likvärdiga utfall samt introduktionsmyndighet

Genom den föreslagna omorganiseringen av Integrationsverket kan medel för en ny myndighet frigöras. Medlen för projekt- och verksamhetsstöd flyttas från Integrationsverket till myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall liksom kostnaderna för dess handläggning.

Integrationsverkets medel som omfattar introduktion föreslås överföras till/finansiera inrättandet av en ny introduktionsmyndighet (se förslag 5.2.1). Resterande medel av Integrationsverkets årliga budget överförs till den föreslagna granskande myndigheten för lika möjligheter och likvärdiga utfall. Även om vissa kostnader kan öka för att myndigheten lokaliseras till Stockholmsregionen, då kostnader för löner och lokaler lönerna är högre i Stockholm, bedömer vi inte att det innebär någon merkostnad för statsfinanserna.

Den föreslagna nedläggningen av IM-enheten och en uppbyggnad av en annan enhet med ansvar för den nya politiken, bör kunna klaras med samma budget som dagens.

6.1.3 Forskningsstiftelse och programstöd

Anslag 26:1 till Vetenskapsrådet för forskning är för 2007 beräknat till drygt tre miljarder och anslag 26:2 till forskning för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap uppgår till 316,5 miljoner kronor. Vi föreslår att medel om 53 miljoner till programstöd omdisponeras inom ramen för 26:1 och/eller 26:2, liksom den engångskostnad som uppkommer genom inrättandet av en forsk-

ningsstiftelse på 300 miljoner kronor. Bland annat kan medel för programstödets finansiering tas från regeringens satsning på 300 miljoner kronor (inom ramen för 26:2) för starka forskningsmiljöer med internationell konkurrenskraft. Här förutsätts också en betydande samfinansiering från bl.a. universitet, högskolor och forskningsinstitut. Således kan möjligen en del av programstödet finansieras av de lärosäten som stödet lokaliseras till.

Med tanke på de stora kunskapsbehov som myndigheter och andra aktörer har är en prioritering av kunskap om strukturell/institutionell diskriminering nödvändig.

Kostnadskalkyl för forskningsstiftelse

Vi har kalkylerat kostnaderna för ett forskningsorgan med 20 anställda, forskare inklusive andra, t.ex. administrativ personal.¹

Som utgångspunkt för kalkylen har vi valt Läkemedelsförmånsnämnden (LFN) och Handikappombudsmannen (HO) och identifierat tre typer av kostnader; Kostnader för personal, kostnader för lokaler och övriga kostnader (i övriga kostnader ingår IT).

Med stöd i myndighetsförebilderna har vi kommit fram till följande kalkyl:

- Kostnaderna är av tre slag; personal, lokaler och övriga.
- De samlade kostnaderna per medarbetare är 620 000 kronor per år.
- Lokalkostnaderna är 200 000 kronor per medarbetare.
- De övriga kostnaderna är lite mer komplicerade. Vi har antagit fasta kostnader på 2 miljoner kronor och kostnader per medarbetare på 100 000 kronor.

Med dessa antaganden får vi en total årlig verksamhetskostnad för ett organ med 20 medarbetare, på 20,4 miljoner kronor per år.

Finansieringen bör i huvudsak utgöras av avkastningen på stiftelsens medel. Medlen i stiftelsen kan ej användas till verksamhet, endast dess avkastning. Det skulle alltså bli fråga om en engångskostnad och inget som belastar statsfinanserna efter att stiftelsen bildats.

¹ Tack till Tom Nilstierna, ämnessakkunnig ekonom på sektionen för kommittéservice.

Vi föreslår att fonden bör uppgå till minst 300 miljoner svenska kronor, vilket skulle ge en ungefärlig årlig avkastning på 15 miljoner givet att fonden ger en avkastning på 5 procent.² Med denna kalkyl återstår att finna finansiering för drygt 5 miljoner. Stiftelsen bör kunna utnyttja extern finansiering, t.ex. i form av EU-bidrag. Givet institutets internationella prägel bör en del medel också inkomma genom samfinansiering av gemensamma forskningsprojekt med andra forskningsmiljöer. Stiftelsen kan också finansieras genom att bedriva viss affärsverksamhet (t.ex. uppdragsforskning), medan anslagsmedel från regeringen inte är tillåtet enligt stiftelselagen. Detta bör täcka resterande 5 miljoner kronor.

Kostnads-kalkyl för programstöd

Kostnaderna för programstödet uppskattas till 53 miljoner kronor, vilket baseras på en beräkning på 5 docenttjänster, 3 postdoktjänster och 5 doktorandtjänster i 6 år. Till detta har lagts arbetsgivar- och sociala avgifter samt s.k. overheadkostnader vilket totalt omfattar ungefär den dubbla kostnaden för löner.

6.1.4 Medborgarråd

En ungefärlig uppskattning ger vid handen att varje medborgarråd har behov av ca tre anställda. En grov kalkyl för lönekostnader för tre anställda bör rendera en årlig total lönekostnad på ca 1,5 miljoner. Därutöver ska 500 000 anslås för verksamhet och övriga kostnader såsom t.ex. lokalkostnader där inte kommunen erbjuder gratis lokal för medborgarrådet. Den totala kostnaden är beroende av hur många råd som inrättas. Om en försöksverksamhet initieras med 10 medborgarråd, uppgår kostnaderna till 20 miljoner kronor.

Regeringen avsatte inför valet 2002 till riksdagspartierna 29 miljoner kr för riktad information till bl.a. röstberättigade med

² Kammarkollegiets räntekonsortie har i genomsnitt de senaste 5 åren givit en årlig avkastning på ca 6%. Aktiekonsortiet å andra sidan som präglas av en högre volatilitet gav 2005 en avkastning på 33% (Kammarkollegiet, 2005). Ofta skapas riktlinjer för hur placeringarna skall fördelas mellan ränte- och aktiekonsortiet (placeringsregler) vilket brukar ligga på mellan 40-60%, där verksamhet som är långsiktig brukar placera en större andel i det mera riskfyllda aktiekonsortiet (Arvsfonden har t.ex. 80% i aktiekonsortiet) men som över tid spås ge mer avkastning (samtal med Ulla-Carin Giertz, avdelningschef på Kammarkollegiets Avdelning för kapitalförvaltning 060509).

utländskt medborgarskap. Utvärderingen visade en marginell effekt (se Bäck & Soininen, 2004). Regeringen har inför 2006 års val avsatt 15 miljoner kronor för särskilda medel till riksdagspartierna för informationsinsatser, bl.a. ämnade för grupper röstberättigade i samhället som antas vara i behov av särskild information, t.ex. röstberättigade med utländskt medborgarskap. Regeringen har också i den s.k. demokratisatsningen avsatt 20 miljoner kr för att öka valdeltagandet och för att uppmärksamma röstningens betydelse.

Vi föreslår att de medel som i framtiden ämnas avsättas för att stimulera till ett ökat valdeltagande bland personer med invandrabakgrund i stället omdisponeras och används till att finansiera en del av kostnaden för medborgarråden.

6.1.5 Förtur till offentliga arbeten

Som nämnts i anslutning till förslaget måste samtliga offentliga arbetsgivare undersöka personalsammansättningen på arbetsplatsen för att se om en skyldighet att tillämpa förturen vid nyanställning föreligger. Därför ska varje berörd arbetsgivare vara skyldig att upprätta ett register över sina anställda, var de bor och deras deklarerade inkomst. Den lilla merkostnad som på grund av ökad administration uppstår vid rekrytering anser vi att respektive arbetsgivare kan betala inom ramen för befintlig budget. Detsamma gäller för de merkostnader som uppstår i rekryteringsprocessen då arbetsgivaren ska undersöka om den sökande är berättigad till förtur. Om man begränsar förturen till att bara omfatta arbetsgivare vars personalstyrka överstiger ett visst antal, kan man anta att dessa merkostnader är försumbara.

En viss kostnad kommer dock att uppkomma vad gäller utvärdering och uppföljning av förturen. Därtill måste regeringen kontinuerligt beställa forskning angående situationen för de marginaliserade områdena för att se om ytterligare områden efter en tid är berättigade till förtur eller det inte längre är motiverat för andra områden. Dessa uppgifter bör klaras inom ramen för befintliga (eller kommande) myndigheters verksamhet och skulle således inte innebära en ökad kostnad för statsfinanserna.

6.1.6 Skärpning av lag om allmän platsanmälan och obligatoriska kravprofiler vid rekrytering

Vi förslår att arbetsgivare vid rekrytering, på förhand måste upprätta kravprofiler. På detta sätt tvingas arbetsgivaren på förhand ta ställning till vilka egenskaper och meriter som är av betydelse för anställningsbeslutet. Att i samband med rekrytering upprätta en tydlig kravprofil ökar möjligen kostnaderna för rekrytering, men ökar också chanserna att arbetsgivaren kommer fram till en kravprofil som bättre än vid avsaknad av sådan, stämmer överens den kompetens som krävs för tjänsten.

Förslaget om skärpning av lag om allmän platsanmälan innebär också att arbetsgivare sannolikt får fler sökande vid utlysta tjänster. Samtidigt kommer förmodligen fler kvalificerade sökande att söka tjänsten. Sammantaget innebär de båda förslagen att arbetsgivaren får fler sökande som i större utsträckning har rätt meriter. Chansen ökar helt enkelt att de(n) mest kvalificerade söker tjänsten. Kostnaderna som uppkommer av upprättandet av kravprofil samt administreringen av fler sökanden bör inte överskrida vinsterna med att få den bäst meriterade att söka jobbet och ska sammantaget inte innebära några ökade kostnader.

Förslaget innebär att fler lediga jobb anmäls hos Arbetsförmedlingen, vilket betyder en större arbetsbelastning för AF. Det är därför nödvändigt att mer medel avsätts för detta. Det särskilda uppdrag som AMS föreslås få för att undersöka brott mot lagarna innebär också merkostnader.

AMS har regeringens uppdrag att upprätta ett samarbete mellan arbetsförmedlingen och bemanningsföretag, där man placerar en arbetslös akademiker i ett mindre företag med en subvention. Denna åtgärd tycks inte ha haft avsedd effekt. Vi föreslår därför att de medel som avsatts för detta ändamål används till finansiering av de uppdrag som vi föreslår till AMS fram till 2007 då de budgeterade medlen för ovan försöksverksamhet upphör.

6.1.7 Ändringar i diskrimineringslagstiftningen

Vi föreslår diskrimineringsförbud där förbud hittills inte gällt – i fråga om föreningar och privatpersoner. Dessa förslag har som avsikt att få märkbar effekt. En önskvärd och förväntad konsekvens

är att icke godtagbar negativ särbehandling i dessa situationer kan antas minska genom de nya diskrimineringsförbuden.

De ändringar som föreslås leder sannolikt till en ökning i anmälningar till DO. Sannolikt är ökningen dock inte så omfattande. Allt medan lagarna mot diskriminering förändras till att omfatta allt fler aktörer, områden om situationer, ökar antalet anmälningar. Detta kan också bero på en ökad medvetenhet hos allmänheten om lagarnas existens. Detta är naturligtvis en positiv utveckling. Vi menar dock att den marginella ökning av arbetsbelastning som dessa förslag förutspås innebära för DO, inte är av den omfattning som kräver stora öknings av DO:s budget. Däremot är det dock vår mening att DO i allmänhet, alternativt den av diskrimineringskommittén föreslagna gemensamma ombudsmannamyndigheten, bör få ökade anslag för att kunna utvidga och förbättra sitt arbete. I regeringens ekonomiska vårpropositionen 2006 aviseras också en förstärkning av DO:s budget med 13 miljoner per år för 2007 och 2008. Dessa öknings bör täcka de små merkostnader som våra förslag innebär.

Våra förslag till utökad diskrimineringslagstiftning kommer möjligen att också påverka domstolarnas arbetsbörda. Detta gäller både Arbetsdomstolen och i viss mån de allmänna domstolarna. Dock är det så att det utökade skydd mot diskriminering som följt av en förstärkt civilrättslig lagstiftning 1999, 2003 respektive 2005 inte i särskilt stor utsträckning ökade antalet ärenden i AD. Flera ärenden avgjordes genom förlikning. Genom de höga beviskrav som krävs för att väcka åtal enligt diskrimineringsförbudet i brottsbalken, förefaller det osannolikt att förslaget skulle innebära en avsevärd ökning av arbetsbelastningen för domstolarna.

6.1.8 Utbildning

Att införa vissa krav i examensordningen innebär ingen större merkostnad. De förändringar som detta innebär i själva utbildningen bör kunna finansieras inom respektive lärosätes befintliga budget. Att utveckla utbildningens innehåll, att ta bort och lägga till innehåll måste betraktas som ett fortlöpande arbete som ryms inom ramen för den verksamhet som lärosätena bedriver.

Att däremot skapa en spjutspetsutbildning på högskolenivå kräver vissa resurser. De rekommendationer som ges till kommuner och landsting om fortbildning kräver också de resurser. Vi föreslår

att merkostnaden för fortbildning på högskolenivå och för fortbildning för kommuner och landsting, skall finansieras genom att medel tas från nedläggning av utbildningar i interkulturell kompetens/kulturkompetens.

6.1.9 Åtgärder för rättsväsendet

De kostnader som uppkommer av den utbildning som föreslås bör vara kostnader som inryms i myndigheternas ordinarie kompetensutbildning och utvecklings- och effektiviseringsarbete.

6.1.10 Diskrimineringskontaktpersoner i skolan

Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling i skolan, kräver bl.a. att skolorna arbetar aktivt och målinriktat för att förebygga diskriminering och kränkande behandling av elever och barn. Detta förslag är ett sätt att leva upp till lagens krav och kan därför anses ligga inom ramen för vad som kan krävas av en skola. På de skolor där det finns kurator eller annan elevstödare bör dessa uppgifter kunna ges till sådan. I de fall sådan saknas kan förslaget innebära vissa ökade kostnader för kommunerna/skolorna. Regeringen har i den ekonomiska vårpropositionen 2006 aviserat ett statsbidrag till kommuner för att förbättra elevernas resultat i skolor med hög andel elever med utländsk bakgrund och låg måluppfyllelse. Bidraget skall användas till att anställa 1 000 resurspersoner. Delar av detta statsbidrag bör omdisponeras för att finansiera diskrimineringskontaktpersoner i skolan.

6.1.11 Kommuners skyldighet för integrationsprojekt

Förslaget kommer att innebära vissa ökade kostnader för kommunerna. Vi föreslår att detta finansieras genom ett statsbidrag.

6.1.12 Hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

Att erbjuda subventionerad akutvård (på samma sätt som för permanent boende) för irreguljära immigranter innebär vissa ökade kostnader. Vi föreslår att detta finansieras genom ett statsbidrag.

6.2 Andra konsekvenser

6.2.1 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslaget om medborgarråd innebär att kommunernas absoluta makt i lokala frågor minskar. Detta kan betraktas som ett omvälvande avsteg från principen om det kommunala självstyret. Dessa förändringar får bedömas i relation till intentionerna med förslaget, en förbättrad lokaldemokrati.

6.2.2 Konsekvenser för brottsligheten

Förslagen kan antas leda till en minskad misär, ökad social sammanhållning och minskad brottslighet och påverka det brottsförebyggande arbetet i positiv riktning.

Genom att några av förslagen gör att vissa handlingar, som i dag är tillåtna, kriminaliseras, kan man anta att brottsligheten ökar. Om lagarna dock får avsedd effekt så kommer inte fler brott att begås. I vilken utsträckning en nykriminalisering av vissa handlingar leder till att fler brott begås är således svårt att bedöma på förhand, men förefaller osannolikt.

Genom att ansvaret för tillsynen av lagen om obligatorisk platsanmälan föreslås flyttas från rättsväsendet till AMS, i samband med skärpningen av tillsynen, så uppstår av detta förslag inga nya belastningar på rättsväsendet.

6.2.3 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens direktiv anger att åtgärderna skall syfta till att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering. Således föreslås inga åtgärder som endast syftar till att uppnå jämställdhet mellan könen. Förslaget om forskningsstiftelsen anger att forskning ska bedrivas i ett intersektionellt perspektiv. Detta innebär förvisso inga direkta konsekvenser, men bör förbättra kunskapsläget, vilket på längre sikt kan innebära positiva konsekvenser.

6.2.4 Konsekvenser för integrationspolitiken

Genom att en ny politik och bl.a. nya institutioner föreslås är det vår bedömning att integrationspolitikens mål lättare kan uppnås genom förslagen. Se kapitel 5 om utredningens förslag till åtgärder för en motivering av denna bedömning.

6.2.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Att arbetsgivare upprättar register över de anställdas bostadsområde och taxerad inkomst, som föreslås i förslaget om förtur, får anses falla inom ramen för vad som redan är offentliga uppgifter och innebär därför ingen kränkning av den personliga integriteten. Det strider inte heller mot PUL (se vidare diskussion i avsnitt 5.4.1).

6.2.6 Konsekvenser för små företag

Små företag saknar många gånger särskild rekryteringskompetens. Resursanspråket för att anmäla lediga jobb är också proportionellt sett högre i små företag jämfört med större personalorganisationer. Om inga undantag görs för små företag vad gäller förslagen om skärpning av lag om allmän platsanmälan och obligatoriska kravprofiler vid rekrytering, uppstår en viss administrativ merkostnad. Detta får dock vägas mot intentionerna i förslagen och den sannolika vinsten av att faktiskt få tillgång till fler sökande med rätt kompetens.

Referenser

Bäck, Henry & Soininen, Maritta (2004) *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandraväljare vid 2002 års val*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.



Dir.
2004:54

Makt, integration och strukturell diskriminering

Beslut vid regeringssammanträde den 22 april 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall

- identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet,
- i den mån sådan diskriminering kan påvisas, identifiera och analysera mekanismerna bakom den och dess konsekvenser för makt och inflytande samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen och
- föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.

Utredaren skall slutredovisa uppdraget senast den 30 juni 2006.

Bakgrund

Integrationspolitikens mål

Enligt beslut av riksdagen (senaste ändringen enligt prop. 2002/03:01, utgiftsområde 8, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46) är målen för integrationspolitiken:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grund-

läggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Integrationsverket har i uppdrag av regeringen att lämna en årlig rapport om tillståndet och utvecklingen inom olika samhällssektorer när det gäller situationen för invånare med utländsk bakgrund.

Lagstiftning mot diskriminering

Lagstiftningen mot diskriminering i Sverige är främst inriktad på skydd för individer som diskrimineras i konkreta situationer. Flera förstärkningar av individskyddet i lagstiftningen har skett de senaste åren. Civil- och offentlighetslagstiftning som berör etnisk och religiös diskriminering finns 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 likabehandling av studenter i högskolan. En straffrättslig bestämmelse om olaga diskriminering finns i 16 kap. 9 § brottsbalken. Den senaste förstärkningen av skyddet mot diskriminering ägde rum den 1 juli 2003 då lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering trädde i kraft. Genom den nya lagen utvidgades skyddet mot diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning till att omfatta ett flertal samhällsområden.

Aktuellt utredningsarbete om diskriminering

Arbetet med att ytterligare stärka skyddet mot diskriminering pågår i flera av regeringen tillsatta utredningar.

Diskrimineringskommittén (N 2002:6) har i uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden (dir. 2002:11). Kommittén 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 uppdra-

get i ett delbetänkande våren 2004 och slutredovisa uppdraget senast den 31 oktober 2004.

Integrationspolitiska maktutredningen (Ku 2000:02) har haft i uppdrag att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv (dir. 2000:57). Regeringen har i dag beslutat att utredningen skall upphöra. I utredarens uppdrag ingick bl.a. att undersöka i vilken utsträckning skillnader i makt och inflytande 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 hade i uppdrag att särskilt belysa vilka strukturella hinder eller möjligheter som motverkar respektive befämjar invandrades makt och inflytande inom de samhällsområden som studeras. Ett flertal forskningsrapporter initierades av utredaren. Den första rapporten publicerades i februari 2003. Ytterligare fyra rapporter färdigställdes i mars och april 2004. Återstående rapporter kommer att publiceras i departementsserien (Ds).

Utredningen om strukturell diskriminering (Ju 2003:09) har i uppdrag att redovisa den kunskap som finns om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige samt i relevanta delar i andra länder (dir. 2003:118). Utredaren skall vidare 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. Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 31 mars 2005.

Definitioner

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 att i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller

religiös tillhörighet. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.

Diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religiös tillhörighet har här samma innebörd som i lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och i lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. Enligt 1 § respektive 4 § i dessa lagar avses med etnisk tillhörighet att någon tillhör en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, ras eller hudfärg. Alla personer har en etnisk tillhörighet. I dessa direktiv avses dock de som i praktiken främst diskrimineras på grund av sin tillhörighet och som har sämre möjligheter till makt och inflytande i samhället, t.ex. invandrargrupper och nationella minoriteter. Nämda lagar anger även religion eller annan trosuppfattning som diskrimineringsgrund. För enkelhetens skull används i dessa direktiv begreppet religiös tillhörighet. Det finns inte någon uttrycklig definition av religion eller trosuppfattning i lagarna. Enligt förarbetena avses dock endast trosuppfattningar som har sin grund i eller samband med en religiös åskådning (prop. 2002/03:65 s. 82).

Behovet av en utredning om makt och integration med särskilt fokus på strukturell diskriminering

Integrationsverkets årliga rapport och andra rapporter visar att människor med utländsk bakgrund inom en rad områden har en sämre situation än befolkningen i övrigt och att det integrationspolitiska målet om allas lika rättigheter och möjligheter inte har uppnåtts. Det finns även tecken på att strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet kan förekomma inom flera samhällsområden. Som redovisats ovan har Integrationspolitiska maktutredningens uppdrag bl.a. omfattat uppgiften att belysa vilka strukturella hinder som motverkar invandrades makt och inflytande. Utredningen har i de rapporter som hittills har redovisats pekat på vissa strukturella hinder. Sådana hinder kan utgöra eller medföra strukturell diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering överlämnade rapporten "Diskriminering av romer i Sverige" till regeringen den 14 mars 2004. I syfte att effektivt kunna bekämpa diskrimineringen av romer krävs, enligt denna rapport, ett strukturellt perspektiv som

tar hänsyn till sådana regelverk och normsystem i samhället som begränsar romers möjligheter till lika villkor.

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, motverkas. Som framgår ovan har det rättsliga skyddet mot diskriminering på individnivå stärkts och utredningar pågår om möjligheterna att åstadkomma ytterligare förstärkningar av det skyddet. Det behövs dock ytterligare åtgärder för att motverka strukturell diskriminering eftersom den formen av diskriminering inte går att komma till rätta med endast genom ett individskydd mot diskriminering.

Som framgår ovan har Utredningen om strukturell diskriminering bl.a. i uppgift att föreslå åtgärder för att fylla luckor i kunskapen om sådan diskriminering. Det ingår dock inte i den utredningens uppdrag att genom egna undersökningar eller forskning ta fram den kunskap som saknas. Den 18 mars i år överlämnade denna utredning ett preliminärt underlag om luckor i kunskapen till Justitiedepartementet. Utredningen framhåller bl.a. att det finns forskning som behandlar ojämlikhet mellan olika etniska grupper men att det i mycket stor utsträckning saknas forskning som analyserar mekanismerna bakom diskriminering. En orsak till detta verkar, enligt utredningen, vara en utbredd förnekelse av strukturell diskriminering. Utredningen rekommenderar därför att de mekanismer som orsakar diskriminering analyseras närmare. Utredningen betonar även att en generell lucka inom forskningen är hur hållbara maktförändringsprocesser skapas i syfte att främja integration.

En särskild utredare behöver därför tillsättas för att identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige. I den mån sådan diskriminering kan påvisas behöver mekanismerna bakom den identifieras och analyseras. Vidare behöver dess konsekvenser för makt och inflytande i Sverige samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen identifieras och analyseras. Det finns även behov av att studera i vilken mån det finns skillnader i hur bl.a. kvinnor och män drabbas av sådan diskriminering.

Det finns även behov av förslag till åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka de reella möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.

Integrationsverket har i sitt arbete bl.a. till uppgift att särskilt beakta diskriminerande strukturer och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har en viktig roll i arbetet mot etnisk och religiös diskriminering. Det finns således anledning att inhämta kunskap även från dessa myndigheter.

Det finns behov av att stimulera en samhällsdebatt i dessa frågor. Ett underlag för en sådan debatt kan med fördel utgöras av resultat från utredarens arbete. Resultaten bör därför redovisas löpande i rapporter under arbetets gång.

Uppdrag

Utredaren skall identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige.

I den mån sådan diskriminering kan påvisas skall utredaren identifiera och analysera mekanismerna bakom den och dess konsekvenser för makt och inflytande i Sverige samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen.

Utredaren skall identifiera och analysera i vilken mån det finns skillnader i hur flickor och pojkar respektive kvinnor och män drabbas av strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.

Utredaren skall föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering i Sverige. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att föreslå författningsändringar.

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 förslagens konsekvenser för berörda myndigheter och företag.

Utredaren skall beakta resultaten i de rapporter som har initierats av Integrationspolitiska maktutredningen och Utredningen om strukturell diskriminering. Vidare skall utredaren bedriva sitt arbete i särskilt nära kontakt med Utredningen om strukturell diskriminering, Integrationsverket och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Utredaren bör löpande lämna rapporter under arbetets gång. Utredaren skall slutredovisa uppdraget senast den 30 juni 2006.

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om makt,
integration och strukturell diskriminering
(Ju 2004:04)**

**Dir.
2006:67**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2006

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 april 2004 tillkallade statsrådet Mona Sahlin en särskild utredare för att bl.a. identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (dir. 2004:54). Enligt direktiven skall uppdraget slutredovisas senast den 30 juni 2006.

Tiden för slutredovisning av uppdraget förlängs, vilket innebär att utredaren skall slutligt redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 augusti 2006.

Referensgrupp forskare

| | |
|------------|------------|
| Knocke, | Wuokko |
| Mulinari, | Diana |
| Neergaard, | Anders |
| Nygren, | Rolf |
| Runblom, | Harald |
| Schierup, | Carl-Ulrik |
| Schröder, | Lena |
| Ålund, | Aleksandra |

Dialoggruppen

| | | |
|-----------|------------|---------------------------------|
| Berge, | Ursula | Akademikerförbundet SSR |
| Fridolin, | Gustav | Miljöpartiet |
| Larsson, | Kalle | Vänsterpartiet |
| Lindberg, | Ingemar | Agora |
| Narti, | Anna-Maria | Folkpartiet |
| Pizarro, | Alejandra | Fackligt aktiva invandare (FAI) |
| Rezania, | Farbod | Svenskt Näringsliv |
| Sherifay, | Mariam | Socialdemokraterna |
| Trolin, | Mikael | Folkpartiet |

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarkar. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna ...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut ...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.

47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.
70. Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. Ju.
71. Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. S.
72. Öppna möjligheter med alkoholås. N.
73. Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Ju.
74. En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. Fi.
75. Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. U.
76. Otillbörliga affärsmetoder. Jo.
77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. U.
78. Hälsa, vård och strukturell diskriminering. Ju.
79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Ju.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]
Partierna nominerar.
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]
Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. [70].

- Den segregrande integrationen.
Om social sammanhållning och dess hinder. [73]
Hälsa, vård och strukturell diskriminering. [78]
Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. [79]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]
Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]

Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. [71]

Finansdepartementet

Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]
Bidragsbrott. [48]
En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. [50]
Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. [55]
Internationella kasinon i Sveige. En utvärdering. [64]
Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. [69]
En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. [74]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]
Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]
För studenterna...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]
Plats på scen. [42]
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. [45]
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. [51]
Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. [68]
Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. [75]

Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. [77]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]
Samernas sedvanemarker. [14]
Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. [58]
Hästtävlingar – på lika villkor. [66]
Otillbörliga affärsmetoder. [76]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]
Översyn av atomansvaret. [43]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]
Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]
Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [5]
Arbetslivsresurs.
Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. [25]
God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. [32]
Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]
Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. [44]
Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. [62]
Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. [67]
Öppna möjligheter med alkohol. [72]