

Främlingsfienden inom oss

*Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete
mot främlingsfientlighet*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:74

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: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23823-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 5 maj 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras (dir 2011:39). Uppdraget skulle redovisas i form av ett delbetänkande den 24 augusti 2012 och ett slutbetänkande senast den 26 oktober 2012.

Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 22 mars 2012 (dir 2012:21) ska utredningen inte lämna någon delredovisning av uppdraget utan uppdraget ska redovisas i sin helhet den 26 oktober 2012.

Förra statsrådet Bengt Westerberg förordnades från och med den 5 maj 2011 som särskild utredare.

Utredningen har tagit namnet Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet.

Kansliråd Camilla Abrahamsson, professor Erik Amnå, journalisten Lisa Bjurwald, professor Valerie DeMarinis, professor Marie Demker, professor Lars Dencik, departementssekreterare Kent Eriksson, undervisningsråd Annika Hjelm, enhetschef Paul Lappalainen, filosofie doktor Birgitta Löwander, docent Helene Löow, professor Orlando Mella, professor Jens Rydgren, departementssekreterare Johanna Wistedt samt generalsekreterare Christian Åhlund förordnades från och med den 17 maj som experter i utredningen.

Genom beslut den 1 december 2012 entledigades Kent Eriksson från uppdraget och ersattes från och med den 10 februari 2012 av departementssekreterare Klara Granat. Genom beslut den 31 januari 2012 entledigades Johanna Wistedt och ersattes samma dag av departementssekreteraren Teresia Stähle. Genom beslut den 18 juni 2012 entledigades Klara Granat och ersattes samma dag av departementssekreterare Jacob Holm. Filosofie doktor

Birgitta Löwander entledigades på egen begäran från uppdraget som expert i utredningen från och med den 1 oktober 2012.

Filosofie doktor Christina Olsson Bohlin anställdes från och med den 23 maj 2011 som sekreterare i utredningen.

Enligt överenskommelse med Arbetsmarknadsdepartementet överlämnas betänkandet den 9 november 2012.

Jag överlämnar härmed betänkandet Främlingsfienden inom oss (SOU 2012:74).

Stockholm i november 2012

Bengt Westerberg

/Christina Olsson Bohlin

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	29
Författningsförslag	47
1 Uppdrag, begränsningar, tillvägagångssätt	49
Referenser	56
2 Varför främlingsfientlighet?	57
2.1 Vad avses med främlingsfientlighet?.....	58
2.2 Vad är inte (nödvändigtvis) främlingsfientlighet?	63
2.3 Vem är främling?	67
2.4 Vem blir främlingsfientlig?	68
2.5 Vi och dom	74
2.6 Etnicitet	77
2.7 Svensk och utländsk bakgrund.....	90
2.7.1 Sverige, svenskarna och svenskheten.....	91
2.7.2 Personer med utländsk bakgrund	98
2.8 Främlingsfientlighet i Sverige i historiskt perspektiv	104
2.9 Sammanfattning	114
Referenser	117

3	Främlingsfientliga och intoleranta attityder.....	123
3.1	Hur mäta främlingsfientlighet?	124
3.2	Inställningen till främlingar	125
3.2.1	Inställningen till mångkultur, invandrare och invandring.....	125
3.2.2	Inställningen till muslimer.....	129
3.2.3	Inställningen till romer	131
3.2.4	Inställningen till judar.....	132
3.3	Främlingsfientliga hatbrott samt diskriminering på etnisk och religiös grund.....	134
3.3.1	Hatbrott.....	134
3.3.2	Diskriminering på etnisk och religiös grund.....	139
3.4	Utsattas erfarenheter.....	142
3.5	Sammanfattning.....	146
	Referenser	148
4	Spridningen av främlingsfientliga budskap	155
4.1	Antirasistisk norm.....	155
4.2	Främlingsfientliga organisationer.....	159
4.2.1	Tillbakablick	159
4.2.2	Främlingsfientliga partier i Europa	159
4.2.3	Främlingsfientliga partier i Sverige	161
4.2.4	Övriga främlingsfientliga organisationer.....	166
4.3	Organiserad rasism och främlingsfientlighet på Internet....	170
4.3.1	Bakgrund	170
4.3.2	Hur använder främlingsfientliga krafter nätet?.....	172
4.3.3	Juridiska problem.....	179
4.3.4	Hur kan vi bemöta intolerans på nätet?	182
4.3.5	Vad kan göras?	186
4.4	Islamofobi.....	190
4.5	Sammanfattning.....	207
	Referenser	209

5	Arbetet mot främlingsfientlighet	215
5.1	Internationell utblick.....	215
5.1.1	Internationella konventioner	215
5.1.2	Arbete i Europa.....	216
5.2	Det nationella arbetet mot främlingsfientlighet	220
5.2.1	Staten	220
5.2.2	Kommunernas arbete	235
5.2.3	Civilsamhället.....	239
5.3	Sammanfattning	249
	Referenser	250
6	Skola mot främlingsfientlighet	253
6.1	Skolan är skyldig att motverka främlingsfientlighet.....	254
6.2	Flera myndigheter engagerade i skolornas arbete	258
6.3	Likabehandlingsplaner – ett verktyg i skolans arbete.....	262
6.4	Erfarenheter av skolornas antimobbningsarbete	271
6.5	Många centrala initiativ.....	273
6.6	Attityder i skolan	277
6.7	Metoder i skolans arbete.....	282
6.8	Utbildning och fortbildning av lärare.....	295
6.9	Frivilligorganisationer med skolan som arena.....	297
6.10	Sammanfattning	303
	Referenser	305
7	Slutsatser och förslag	309
7.1	Sammanfattning av analysen	309
7.2	Tio förslag för effektivare arbete mot främlingsfientlighet.....	324
7.2.1	DO får ansvar för att samordna statliga insatser mot främlingsfientlighet.....	324

7.2.2	Minst en antidiskrimineringsbyrå i varje län/region.....	330
7.2.3	Forum för levande historia informerar om islamofobi.....	331
7.2.4	Forum för levande historia informerar om främlingsfientlighet i Sveriges historia.....	333
7.2.5	Projekt- och verksamhetsbidrag från Ungdomsstyrelsen mot näthat.....	334
7.2.6	Quick response-funktion säkras med statligt stöd...	336
7.2.7	FAS utvärderar IMER-forskningen.....	339
7.2.8	Läraryft i mänskliga rättigheter.....	340
7.2.9	Skolinspektionen rapporterar om främlingsfientlighet i skolan.....	344
7.2.10	Hatbrott uppmärksammas av de lokala brottsförebyggande råden	346
	Referenser	349
8	Konsekvenser av utredningens förslag	353
8.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	353
8.2	Konsekvenser av förslagen.....	353
8.2.1	DO får ansvar att samordna statliga insatser mot främlingsfientlighet.....	353
8.2.2	En antidiskrimineringsbyrå i varje län/region.....	354
8.2.3	Forum för levande historia informerar om islamofobi och främlingsfientlighet i svensk historia	354
8.2.4	Ungdomsstyrelsen betalar ut verksamhetsstöd	355
8.2.5	Quick Response framtid säkras med statsbidrag	355
8.2.6	FAS utvärderar IMER-forskningen.....	356
8.2.7	Läraryft i mänskliga rättigheter.....	356
8.2.8	Skolinspektionen rapporterar om arbetet med främlingsfientlighet i skolan.....	357
8.2.9	Hatbrott uppmärksammas av de lokala brottsförebyggande råden	357
8.3	Övriga konsekvenser.....	357
8.4	Sammanfattning.....	358

Bilagor..... 359*Bilaga 1* Kommittédirektiv 2011:39 359*Bilaga 2* Tilläggsdirektiv 2012:21..... 365**Bilaga 3–6 i separat volym***Bilaga 3* Antirasism i skolan*Bilaga 4* New Connexion*Bilaga 5* Exempel på arbetet mot främlingsfientlighet,
rasistiskt våld och andra former av intolerans i
Europa*Bilaga 6* Integration, etnisk mångfald och attityder bland
högstadiel elever

Sammanfattning

Uppdrag, begränsningar, tillvägagångssätt

Arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans har tydliga beröringspunkter med andra politiska frågor, främst arbetet med mänskliga rättigheter, ekonomisk politik, invandringspolitik, integrationspolitik och diskrimineringspolitik.

En grundläggande princip i internationella mänskliga rättighetskonventioner liksom i svensk lagstiftning är att alla, utan åtskillnad, ska ha lika rättigheter och möjligheter. Främlingsfientlighet är en omständighet som kan förhindra att Sverige lever upp till den principen.

Främlingsfientligheten påverkas bland annat av hur framgångsrik den ekonomiska politiken och integrationspolitiken är. Om politiken misslyckas finns en risk att personer med utländsk bakgrund eller personer som tillhör minoritetsgrupper görs till syndabockar.

Det specifika arbetet mot främlingsfientlighet kan därför inte ses isolerat från andra politikområden. Det är omöjligt att med attitydpåverkande åtgärder kompensera en misslyckad ekonomisk politik eller integrationspolitik. De åtgärder som diskuteras i utredningen kan därför i bästa fall förstärka arbetet mot främlingsfientlighet, men kan aldrig bli mer än en liten del av en total politik i detta syfte.

Utredningens titel, "Främlingsfienden inom oss", motiveras av att det stora hotet mot utsatta grupper inte är de extrema grupperna utan de många människorna. Även i dag gör sig många skyldiga till olika former av vardagsrasism. Med fel signaler från ledande politiker kan den snabbt växa till svårare former av främlingsfientlighet. Historiska erfarenheter från såväl andra länder som Sverige är varnande exempel. Arbetet mot mer brutala former av främlingsfientlighet måste börja med den främlingsfientlighet som finns i vardagen. Vi måste börja med oss själva.

Varför främlingsfientlighet

Begreppet främlingsfientlighet används i utredningen för att uttrycka en generaliserad intolerans som kan avse såväl rasism i biologisk eller kulturell mening som religiös intolerans. Den kan ta sig uttryck i attityder, kulturella föreställningar och handlingar, där handlingarna kan vara såväl diskriminering som våld. Begreppet används både i direktiven till utredningen och i betänkandet, men är inte oproblematiskt. Det förutsätter att några betraktas som främlingar, det vill säga som annorlunda. Användningen av begreppet kan bidra till att relationerna mellan grupper låses fast medan det som upplevs som främmande i själva verket är något i hög grad rörligt. Det upprättas genom aktiv handling och är inget naturligt.

Varje negativ värdering av vad som uppfattas som främmande kulturer eller kulturyttringar behöver inte vara ett uttryck för främlingsfientlighet. FN:s mänskliga rättigheter är en bra måttstock då kulturyttringar ska värderas. Det som strider mot de mänskliga rättigheterna kan fördömas. Men de mänskliga rättighetskatalogerna ger inte svar på allt.

Att fördöma hedersvåld eller välkomna förslag om förbud mot barnäktenskap kan inte rimligen ses som främlingsfientligt. Ofta handlar det om att ta ställning i en konflikt inom en etnisk grupp, inte mellan svenskfödda och utrikesfödda. Man kan vara för en restriktiv invandringspolitik utan att det är ett uttryck för främlingsfientlighet. Avgörande är vilka motiv man har.

Många förknippar främlingar med personer med ursprung i andra länder. Men främlingen kan också vara en person som är född mitt ibland oss, till och med vara en av oss. Som främlingar har historiskt sett många betraktats som har varit födda i Sverige av svenskfödda föräldrar, såsom samer, romer, resande, judar och tornedalingar men också till exempel utvecklingsstörda. De har till exempel förbjudits att tala sitt modersmål, steriliserats eller haft restriktioner i sin bosättning eller näringsutövning. Det har handlat om en officiellt sanktionerad främlingsfientlighet. Trots det avses med främlingar i utredningen huvudsakligen personer med utländsk bakgrund.

En negativ inställning till sådana som betraktas som främlingar kan ha sin grund i allt från fördomar och stereotypa föreställningar till en genomtänkt ideologi som pekar ut grupper av främlingar som hot mot den egna gruppen.

Främlingsfientlighet som officiell politik har det funnits inslag av i svensk historia, men än tydligare i Nazityskland, i apartheidpolitikens Sydafrika eller de amerikanska sydstaterna. Även om få svenskar accepterade våldet i Nazityskland fanns också i Sverige ett antisemitiskt bakgrundsbrus som på 1930-talet manifesterades i bland annat en mycket restriktiv flyktingpolitik. Utvecklingen i Nazityskland lär oss också hur helt vanliga människor kan se på eller till och med delta i dödande när politiska auktoriteter begär det. Att människorna tenderar att följa sina ledare även när det handlar om en politik som kränker mänsklig värdighet finns flera exempel på också i svensk historia. Man kan därför inte hävda att främlingsfientlighet är ett fenomen begränsat till extrema grupper. Det finns en potentiell främlingsfiende inom oss alla.

Självfallet finns det också främlingsfientlighet som på inget sätt är sanktionerad av statsmakten. Andelen personer i befolkningen som hyser tydligt främlingsfientliga åsikter uppgår i dagens Sverige till i storleksordningen fem procent. En mindre del av denna opinion är på olika sätt aktiv i organisationer som öppet förespråkar främlingsfientlighet och rasism.

Bakom främlingsfientliga attityder finns såväl individuella som kontextuella faktorer. Främlingsfientligheten tenderar till exempel att öka med ökad arbetslöshet, särskilt i grupper som känner sig utsatta för konkurrens från dem som betraktas som främlingar. Det kan också finnas en "institutionell främlingsfientlighet", attityder och värderingar som "sitter i väggarna" på exempelvis en arbetsplats och som gör att människor uppträder diskriminerande. Den viktigaste individuella faktorn är utbildning. Med högre utbildning minskar risken för främlingsfientliga attityder.

Främlingsfientlighet förutsätter kategorisering av människor. Kategorisering kan göras av rationella skäl, till exempel när förmåner ska fördelas. Då behöver man kriterier för att veta vilka som är berättigade och inte. Med andra kriterier blir också kategorierna annorlunda. Det beror på att människor samtidigt tillhör flera olika kategorier och har olika sociala identiteter, till exempel med avseende på medborgarskap, bostadsort, geografiskt ursprung, kön, klass, politiska åsikter, yrken, anställningar, intressen och så vidare. När individer kategoriseras i etniska grupper är ofta ursprungslandet kriteriet för kategoriseringen, men inte sällan tillskrivs alla i kategorin andra egenskaper baserade på stereotypa föreställningar om den etniska gruppen.

Kategorisering efter etnisk tillhörighet, innebär att man fokuserar på det som skiljer grupper åt, exempelvis födelseland. Men man bortser från de stora variationer som finns inom respektive grupp och de stora likheter som finns mellan grupperna och mellan individer i respektive grupp. En rad frågor av allmänmänsklig natur ställs människor inför oavsett vilken etnisk grupp de kategoriseras i.

Etnicitet är ett oklart begrepp. Det finns över tio kriterier som av forskare har använts för att bestämma vad som är en etnisk grupp. Indelningen av mänskligheten i tydliga etniska, eller kulturella, enheter är i hög grad en social konstruktion. I själva verket har alla människor ett gemensamt ursprung i Afrika även om det var cirka 60 000 år sedan som de första interkontinentala resenärerna tog sig över sundet Bad-Al-Mandab och började sprida sig ut över världen. Men människor har sällan isolerats i avskilda enklaver utan snarare ingått i nätverk med ett livligt utbyte av kunskaper och erfarenheter. Just det har varit en viktig förutsättning för den utveckling som har skett.

Även om etniska grupper är en social konstruktion kan känslan av etnisk tillhörighet ibland vara stark. Den förstärks, eller kan till och med skapas, under yttre hot.

Med ökad migration i världen är det fler och fler individer som känner stark lojalitet med flera etniska grupper och kulturer. De befinner sig i vad som kallas transnationella rum.

Från främlingsfientligt håll hävdas ofta inte bara att världen är indelad i tydliga etniska och kulturella enklaver utan också att människor präglas så starkt av den kulturella miljö de växer upp i att de inte klarar av att leva i en annan. Det påstås också att möten mellan människor från olika kulturer obevekligt leder till konflikter.

Erfarenheten visar emellertid att olika etniska grupper mycket väl kan leva sida vid sida utan att det med någon automatik leder till konflikter. Att det finns olika grupper i ett land är inte i sig något problem, utan det är vad människorna själva och deras ledare gör av det som avgör om grupperna ska leva i fred eller, i värsta fall, utkämpa blodiga strider. All erfarenhet visar också att människor är flexibla. De har goda förutsättningar att leva ett gott liv i många olika kulturella inramningar. Varje kulturell miljö erbjuder dessutom inte bara en sorts liv utan många olika alternativ.

Svensk kultur är ett bra exempel på det. Den rymmer en stor mångfald. Det finns mycket litet i svensk kultur som är unikt svenskt. Det mesta har vuxit fram och formats i samspel med

omvärlden. Den svenska nationen som vi i dag känner den har bara hundra år på nacken. Under mer än 600 år, fram till år 1809 ingick Finland i det svenska riket, under nästan hundra år fram till år 1905 var Norge en del av det. Under stormaktstiden 1611–1718 var en majoritet av befolkningen inom det svenska rikets gränser inte svensktalande. Det är lätt att förstå att detta utbyte med omvärlden har satt djupa spår i det vi i dag uppfattar som svensk kultur.

Men hur man än definierar kultur måste också konstateras att den ständigt utvecklas. Det gäller den fysiska kulturmiljön men också värderingarna. Många värderingar som i Sverige under de senaste årtiondena har manifesterats i politiska beslut, såsom individuell beskattning, föräldraförsäkring med pappamånader, rätt till abort, förbud mot barnaga, rätt för homosexuella att ingå äktenskap och rätt för asylsökande med skyddsbehov att få uppehållstillstånd, var otänkbara bara några årtionden tidigare. I dag uppfattas de av många som ”typiskt svenska”. Selektiv glömska är en viktig ingrediens i byggandet av självbilden.

Berättelserna om vad svenskarna och svenskhet är visar en häpnadsväckande brist på konsistens och sammanhang. Det vore fundamentalt fel att i dem leta efter trovärdiga beskrivningar av hur den nationella identiteten egentligen ser ut. Svensken kan i själva verket fungera som spegel för flera olika betraktare. Var och en kan välja sin karaktär efter behov – inom mycket vida ramar. Slutsatsen blir att svenskhet är mångfald, en i alla avseenden rik kultur. Den insikten är inte svårt att tillgodogöra sig när det gäller den egna kulturen. Om andra kulturer tenderar vi att ha mer stereotypa föreställningar. Men mångfald och rikedom gäller också dem. Den insikten är viktig för att vi ska lyckas övervinna våra stereotypa föreställningar om andra.

Stereotypa föreställningar om andra grupper skapas ofta genom medierna. Hela gruppen invandrare kan ibland klumpas ihop och påståenden göras om hur de är. Påståenden om studief framgångar, yrken eller kriminalitet kan beskrivas nästan som egenskaper hos gruppen. I själva verket är bilden naturligtvis långt mer nyanserad, men nyanserna kan försvinna i medielogikens skugga. Det är därför viktigt att lära sig se variationerna i andra kulturer och att upptäcka individerna med sina många olika sociala identiteter i olika grupper.

Sverige har en lång historia av övergrepp på mänsklig värdighet. Även efter demokratins genombrott har sådana kunnat genomdrivas med folkligt stöd. Det har drabbat såväl grupper inom landet, såsom samer, finnar och resande, som grupper som har

kommit utifrån, såsom judar och romer. Från Carl von Linné och fram till början av 1900-talet då det rasbiologiska institutet efter ett riksdagsbeslut grundades i Uppsala hade rasismen ett starkt fäste i Sverige. Steriliseringspolitiken, som kan ses som ett konkret resultat av den politiken, kulminerade först årtiondet efter kriget.

Främlingsfientliga och intoleranta attityder

Att mäta främlingsfientliga och intoleranta attityder är omgärdat med en rad svårigheter. När opinionsmätningar ligger till grund för bedömningarna är resultaten mycket känsliga för hur frågorna ställs och hur svaren tolkas. Anmälningsbenägenheten vid brott och diskriminering kan variera med exempelvis vilken massmedial uppmärksamhet företeelserna har, om de som drabbas vet hur de ska bära sig åt och vad de tror om effekterna. Det är därför svårt att bedöma hur väl förekomsten och utvecklingen av anmälda fall speglar verkligheten. Att ställa frågor till individer och grupper som riskerar att drabbas av främlingsfientliga handlingar kan ge besked, men undersökningar är ofta kvalitativa (ett fåtal tillfrågade) och gör det omöjligt att säga något om omfattningen.

Med alla dessa reservationer kan ändå vissa förhållanden konstateras. Det finns problem med främlingsfientliga attityder och handlingar i Sverige. Situationen är ungefär som i Europa i övrigt, möjligen något ljusare. Men åtskilliga personer som är invandrare eller tillhör minoritetsgrupper har egna erfarenheter av vardagsrasism. På offentliga platser och institutioner utsätts dagligen ungdomar med mörk hudfärg, kvinnor med huvudduk och romska kvinnor i traditionella kläder för sådan. Denna utbredda vardagsrasism avspeglas inte i brottsanmälningar till polisen eller diskrimineringsärenden till Diskrimineringsombudsmannen (DO). Den kan inte heller avläsas i de många undersökningar som genomförts under det senaste decenniet om befolkningens attityder till invandring, invandrare, mångkultur, muslimer, judar och romer.

Den grupp som är negativ till islam och muslimer har minskat över tid men är fortfarande relativt stor, kanske upp till hälften av befolkningen. Samtidigt finns det skäl att tro att långt ifrån alla som är negativa är det av ideologiska skäl. I de flesta fall torde det handla om osäkerhet och okunskap. Opinionsutvecklingen kan tolkas så att när fler har personliga erfarenheter av möten med muslimer i arbetslivet eller grannskapet minskar rädslan och ökar

nyfikenheten. Med ökade kunskaper, förvärvade framförallt genom egna erfarenheter och möten med personer med muslimsk tro, finns hopp om att attityder ska påverkas mot ökad respekt och förståelse.

Det finns också andra positiva trender att peka på. Färre är negativa till invandring i dag än för 20 år sedan. Antisemitismen möter ett starkt motstånd i breda befolkningslager. Många individer och grupper bland invandrare och minoriteter finner sig väl till rätta i Sverige och möter inte kränkningar och diskriminering.

Spridningen av främlingsfientliga budskap

Hur framgångsrikt man kan sprida främlingsfientliga budskap i ett land beror till stor del på det politiska debattklimatet. Här har ledande politiker ett stort ansvar. Inte minst efter Nazitysklands övergrepp på judar och andra grupper finns ett slags antirasistisk norm i Europa. Det är ingen tillfällighet att även den som vill ge uttryck åt främlingsfientliga idéer gärna börjar med att säga ”Jag är inte rasist, men ...”. Främlingsfientliga grupperingar anstränger sig också ofta för att rensa bort den rasistiska stämpeln i sina försök att locka väljare.

Samtidigt försöker främlingsfientliga krafter ibland hävda att antirasism bara är ett uttryck för ”politisk korrekthet”. Det är, menar de, förbjudet att säga vad man egentligen tycker. Det är riktigt att språkbruket har förändrats. Förolämpande uttalanden om personer med annan etnisk tillhörighet men också om exempelvis kvinnors kroppsformer eller personer med CP (cerebral pares) accepteras inte på samma sätt som tidigare. Värderingar förändras, samhällen utvecklas och därmed språk och beteenden. Det är inte något utslag av politisk korrekthet utan av sociala och politiska framsteg. Ingen har påtvingat våra samhällen dessa sociala regler utan de har vuxit fram i öppen diskussion och medborgerlig konsensus. Att vara politiskt korrekt i denna mening är inte fel, det är att bidra till civilisatoriska framsteg.

Främlingspolitiska partier är i dag representerade i en rad parlament i Europa, även i Sveriges riksdag. Partierna förenas av sitt motstånd mot invandring och invandrare, de misstror EU. De för en antietablissemangsretorik och påstår sig företräda ”vanligt folk”. Deras ideologi är ofta vad som brukar kallas etnopluralistisk, det

vill säga de anser att kulturer och etniska grupper ska hållas åtskilda och att kulturblandning är skadlig. De är i dag framförallt fientligt inställda till islam och muslimer.

Sverigedemokraterna som sedan valet år 2010 är representerade i Sveriges riksdag har gjort vissa ansträngningar att tvätta bort sitt rasistiska förflutna och sin främlingsfientliga stämpel, men det råder ingen tvekan om att de hör hemma i den familj av främlingsfientliga partier som finns i Europa. Övriga partier och organisationer i Sverige är små men kan, inte minst genom att utnyttja Internet, i vissa fall få ett relativt stort genomslag.

Internet är den viktigaste kanalen för främlingsfientliga organisationer och individer att nå ut till en bred publik. Med knappa resurser är Internet också en effektiv kanal. Extremhögern har varit skicklig på att utnyttja Internet och till och med fungerat som något av trendsättare.

Det finns över hundra främlingsfientliga hemsidor i Sverige. Var tionde person under 30 år har under det senaste året besökt någon sådan. Mest aktiva är personer upp till 20 år. En av de större nyhets sajterna, avpixlat.info, hade i juni 2012 över 200 000 unika besökare per vecka. Sveriges största rasistiska forum, nordisk.nu, har över 20 000 registrerade medlemmar. Det som för många är lockande med Internet är att man kan tycka under anonymitetens skydd. Det har heller aldrig tidigare varit så lätt för personer med främlingsfientliga åsikter att få kontakt med likasinnade.

Det förekommer inlägg på Internet som strider mot lagen, men polisen har svårt att komma åt dem då serverna ofta är placerade i USA där de åtnjuter ett starkt skydd. Internationella diskussioner pågår om ett ökat samarbete över nationsgränserna för att komma åt it-brottslingar. För att närmare samarbete över Atlanten krävs sannolikt en överenskommelse på högsta politiska nivå.

Efter händelserna i Norge sommaren 2011 har de etablerade medierna blivit mer återhållsamma med att tillåta kommentarer på sina hemsidor. Det finns dock mer att göra på det området.

Internet kommer att förbli en viktig arena för politisk debatt. Även om man skulle lyckas bli effektivare på att komma åt brottslig verksamhet, till exempel hets mot folkgrupp eller förtal, kommer fullt lagliga främlingsfientliga uttalanden att florerat. Det är därför angeläget att balanserande krafter kan etableras på nätet.

Den grupp som i dag är det viktigaste målet för främlingsfientliga angrepp är islam och muslimer. Den teknik som används av islamfientliga krafter är att lyfta fram enstaka, ofta extrema,

händelser och individer och hävda att de är representativa för islam och alla muslimer.

De påstås att muslimer föder så många barn att de snart kommer att vara i majoritet i stora delar av Västeuropa. I verkligheten går födelsetalen ner även i muslimska länder och i till exempel Sverige anpassar sig muslimer till vad som gäller för kvinnor med svensk bakgrund. Höga födelsetal har mindre med religion att göra än med fattigdom.

Bilden av att alla muslimer tycker likadant stämmer inte med verkligheten. Det finns många islam och muslimer har olika åsikter och lever olika liv. Muslimer anpassar sig som andra till de samhällen de lever i. Unga svenska muslimer uppfattar ofta jämställdhet mellan könen, demokrati och tolerans, som islamska värderingar. Flertalet muslimska församlingar i Sverige spelar en aktiv roll i civilsamhället och deltar i aktiviteter med till exempel kristna församlingar. Imamer som predikar en mer extrem hållning tillhör undantagen.

Inom islam pågår en livlig debatt om hur Koranen ska tolkas. Det finns konservativa muslimer som vill återgå till gamla tolkningar av Koranen, men det finns också en stor grupp som verkar för förnyelse. Det finns muslimer som för 20 år sedan ansåg att islam var oförenligt med västerländsk demokrati, men som i dag hävdar att demokrati är islamskt. Många muslimer vill se en omtolkning av Koranen och en anpassning till dagens realiteter.

Kvinnornas situation inom islam är många gånger problematisk. Men det finns muslimska feminister som arbetar för en förändring. Utvecklingen går långsamt, men i dag har flickor, trots protester från många konservativa muslimska män, fått tillgång till utbildning och utgör hälften av eleverna i en majoritet av muslimska länder.

Felet är inte den kritik islamfientliga krafter riktar mot vissa extrema företeelser. Det finns ofta starka sakliga skäl för den kritiken. Felet är att de utifrån dessa företeelser generaliserar om islam och muslimer. Det är ett uttryck för just stereotypa föreställningar.

Arbetet mot främlingsfientlighet

Utgångspunkten för mycket av det arbete mot främlingsfientlighet som sker i Sverige och Europa är de internationella människorättskonventionerna: FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, flera FN-konventioner, främst konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, och Europakonventionen. Grundprincipen i alla dessa dokument är att alla ska ha tillgång till rättigheterna utan åtskillnad av något slag.

Om omfattande arbete pågår i alla europeiska länder, även i Sverige. I svensk lagstiftning följs principerna från de internationella konventionerna upp. Det gäller både regeringsformen och olika speciallagar, såsom brottsbalken och diskrimineringslagen.

Flera statliga myndigheter är verksamma inom området, i första hand Diskrimineringsombudsmannen, som övervakar diskrimineringslagen och arbetar med att främja lika rättigheter och möjligheter för alla.

I två tredjedelar av Sveriges län finns lokala antidiskrimineringsbyråer som drivs av frivilligorganisationer med statligt stöd. De ger råd och stöd till människor som blivit diskriminerade.

Forum för levande historia främjar demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Med ökade kunskaper om historien ska intolerans i dag motverkas.

Även i många av landets 290 kommuner pågår olika aktiviteter. Det finns ett par nätverk för erfarenhetsutbyte mellan kommuner rörande arbetet för mänskliga rättigheter och mot främlingsfientlighet.

Det finns också ett stort antal frivilligorganisationer som gör omfattande insatser mot främlingsfientlighet. Bland dem kan särskilt nämnas Stiftelsen Expo, Svenska Kommittén Mot Antisemitism och Exit. Även folkbildningsorganisationerna ägnar dessa frågor stor uppmärksamhet. Många organisationer finansierar en stor del av sin verksamhet med statliga projektbidrag från Ungdomsstyrelsen och Allmänna arvsfonden och organisationsbidrag från Ungdomsstyrelsen.

Genom att arbetet sker starkt decentraliserat kan det förankras i lokala problem och förhållanden. Det är ofta en viktig förutsättning för framgång.

Skola mot främlingsfientlighet

Skolan har i sina regelverk – främst skollagen och läroplanerna – tydligt uttalade uppgifter att både förmedla kunskaper om demokrati och grundläggande värderingar och att forma en miljö där ingen kränks eller diskrimineras och där alla elever får möjligheter att utvecklas till goda medborgare.

Skolan är en central arena i samhället. Ungefär 30 procent av alla som är bosatta i Sverige har sin dagliga verksamhet i skolan. Varje barn tillbringar under sin grundskoletid ungefär en sjättedel av sin vakna tid i skolan. Skolan spelar en viktig roll under en i hög grad formativ period av deras liv. Och det är den enda institutionen i samhället med ett uttryckligt uppdrag att fostra demokrater och goda samhällsmedborgare.

Utbildningsanordnare, däribland skolor och högskolor, ska enligt lagarna utarbeta en plan mot diskriminering och kränkande behandling, eller "likabehandlingsplan". De flesta skolor har en sådan plan, men de uppvisar i många fall stora brister. De har sällan föregåtts av en inventering av den lokala situationen och eleverna har ofta inte deltagit i framtagandet. Även implementeringen av planen lämnar på många håll mycket övrigt att önska. Det är angeläget att skolorna använder detta viktiga verktyg mer aktivt än hittills.

För att kunna motverka kränkningar är det viktigt med ett normkritiskt förhållningssätt. Det handlar inte om att alla normer ska upplösas – sådana behövs för mänsklig samlevnad – utan om att synliggöra rådande normer och konsekvenser av dem. Ett sådant normkritiskt förhållningssätt kan bana vägen för ömsesidig respekt mellan personer med olika kännetecken.

Det är inte ovanligt att lärare ägnar sig åt kategorisering av elever efter etnisk tillhörighet. Eleverna förväntas representera sitt eller sina föräldrars ursprungsland. Lärarna har i många fall också en benägenhet att låta sina förväntningar på eleverna styras av denna kategorisering. Även i sådana situationer behövs ett normkritiskt förhållningssätt.

Undersökningar indikerar att elevernas inställning i olika avseenden påverkas av hur mycket undervisning de får i viktiga kunskaps- och värderingsfrågor. De som exempelvis har fått mer undervisning om Förintelsen är mindre främlingsfientliga än dem som fått mindre undervisning.

Skolan ska förmedla vissa värderingar och utveckla en demokratisk mentalitet hos sina elever. Men samtidigt uppfattas inte eleverna som passiva mottagare av kunskap utan den ska utvecklas i en kommunikativ och ömsesidig process. Problemet är att man inte kan förutsätta vad det är för värden eleverna kommer fram till om de får tala fritt. Häri ligger en av lärarens utmaningar.

En entydig erfarenhet är att allt arbete med värdegrund och demokratifostran, och mot kränkningar och främlingsfientlighet, måste bedrivas långsiktigt och kontinuerligt. Brandkårsuttryckningar när något har hänt kan i värsta fall vara kontra-produktiva. Ansvar för att arbete bedrivs så, och för att man i skolan har en sammanhållen syn, är rektors.

Ett uttalat mål från statens sida är att Förintelsen ska vara en viktig utgångspunkt för att bekämpa främlingsfientlighet och intolerans. På initiativ av dåvarande statsministern Göran Persson togs boken "... om detta må ni berätta ..." fram. Det är en skildring av Förintelsen och om hur Sverige agerade i skuggan av Nazityskland. När elever ska lära av Förintelsen är det ofta lämpligt att de får anlägga ett åskådarperspektiv. Det kan vara svårt för dem att identifiera sig både med den grymhet som Hitler och hans medarbetare visade och med den fruktansvärda situation som judarna befann sig i. Det är ofta lättare för eleverna att identifiera sig med de många som var åskådare, som mer eller mindre passivt accepterade det som skedde. Här kan också paralleller dras till dagens situation.

Att i skolan ägna uppmärksamhet åt källkritik och kritiskt tänkande blir allt viktigare, särskilt i en tid när ett överflöd av osorterad och ogranskad information når oss via Internet.

I vissa fall misslyckas det förebyggande arbetet och vissa elever utvecklar mer extrema hållningar. Skolan har en skyldighet att arbeta aktivt med dessa elever och det är ofta resurskrävande. Långsiktigt finns emellertid stora samhällsekonomiska vinster att göra på att möta problemen i tid.

Det är angeläget att de många utmaningar lärare ställs inför ges utrymme i lärarutbildningen, både den grundläggande utbildningen på universitet och högskolor och i fortbildningen.

Frivilligorganisationerna kan spela en viktig roll för att komplettera skolornas verksamhet, men de kan inte stå för den kompetens som behövs i skolorna. Kompetensen måste finnas hos dem som år efter år, dag efter dag, möter eleverna.

En hel del av betydelse för arbetet mot främlingsfientlighet är på gång ute i kommunerna och i andra statliga utredningar. I många av Sveriges kommuner bedrivs projektet Medborgardialog, som syftar till engagera enskilda människor i frågor av gemensamt intresse. Det är naturligt att personer med utländsk bakgrund inbjuds till sådana dialoger.

Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en utredning som ska lägga fram förslag om hur det främjandearbete som förutsätts i diskrimineringslagen ska regleras, organiseras och implementeras. Inom ramen för den utredningen blir det naturligt att pröva om det krav på likabehandlingsplaner som i dag gäller för utbildningsanordnare ska utvidgas till övriga arbetsgivare.

Regeringen har också nyligen tillsatt en utredning som ska lägga fram förslag om hur arbetet mot våldsbejakande extremism ska bedrivas. I den väntas man att gå vidare med en del av de frågor som berörs i den här utredningen.

Slutsatser och förslag

I utredningen framförs tio förslag till åtgärder.

1. Att det klargörs att Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag innefattar att följa och analysera utvecklingen av arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans samt att DO ska fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor.

DO bör etablera ett nätverk för arbetet mot främlingsfientlighet med företrädare för berörda statliga myndigheter men också för Sveriges Kommuner och Landsting, forskningen och frivilligorganisationer.

Bakgrunden till förslaget är att arbetet mot främlingsfientlighet sker mycket decentraliserat, hos olika myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer. Det är angeläget att samla in information, utvärdera olika aktiviteter och sprida kunskap. En sådan uppgift ligger väl i linje med det uppdrag DO enligt riksdagen redan har, men det behöver förtydligas och DO behöver också tillföras resurser för att kunna fullgöra uppdraget. Det nödvändiga resurstillskottet beräknas till 5 miljoner kronor per år.

2. Att det ska finnas minst en antidiskrimineringsbyrå i varje län/region.

Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att säkerställa detta genom kontakt med frivilligorganisationer, att ur sina anslag ge ett statligt bidrag på omkring en miljon kronor per byrå och år samt att träffa avtal med kommuner i länet/regionen om finansieringsstöd till byråerna. Det statliga stödet föreslås öka från 12 miljoner kronor per år till cirka 25 miljoner kronor per år.

Antidiskrimineringsbyråer finns i dag i 14 län. Sju län saknar byråer. Uppdraget till länsstyrelserna innebär att de ska finna en eller flera frivilligorganisationer som kan ta ansvar för verksamheten där sådan ännu inte finns. Förslaget innebär att statsbidraget till byråerna höjs från i genomsnitt cirka 750 000 kronor till i genomsnitt cirka en miljon kronor per byrå och år. Statsbidraget bör vara kopplat till att byråerna har minst en kvalificerad jurist anställd. DO ska liksom hittills bistå byråerna med råd och stöd.

3. Att Forum för levande historia (FLH) får i uppdrag att informera om islamofobi. FLH tillförs för ändamålet 2 miljoner kronor per år under överskådlig tid.

Bakgrunden är att de främlingsfientliga attackerna i dag huvudsakligen riktas mot islam och muslimer. Även om inställningen till islam och muslimer under de senaste 20 åren har utvecklats positivt i Sverige är den fortfarande starkt negativ. Delvis hänger det samman med okunskap. Det är därför angeläget att förstärka informationen, inte minst mot unga människor.

FLH har redan tidigare gjort vissa punktinsatser kring islamofobi. Nu föreslås att det under överskådlig tid, vid sidan av Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten, ska vara en prioriterad fråga för myndigheten.

4. Att Forum för levande historia (FLH) får i uppdrag att informera om främlingsfientlighet i Sveriges moderna historia.

Bakgrunden är att diskussionen om främlingsfientlighet ofta förs som om det bara handlade om situationen i andra länder och extrema grupper i Sverige. FLH har i dag att utgå från Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Det är angeläget att svenska skolungdomar får kunskaper om att även Sverige och svenskarna har gjort sig skyldiga till övergrepp

mot mänsklig värdighet. Vi är inte ett folk med högre moral än andra. I boken "... om detta må ni berätta ..." finns ett avsnitt om Sverige och Förintelsen. Det är viktigt, men det finns mer att berätta för att kunna förstå. Därför bör FLH få detta uppdrag.

5. Att Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att ge projektbidrag och så småningom verksamhetsstöd till organisationer som arbetar för att motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans på nätet, samt att ge verksamhetsstöd till en så kallad quick response-funktion.

Bakgrunden är den snabbt växande främlingsfientliga propagandan på nätet. Det är angeläget att mobilisera motkrafter. Allmänna arvsfonden har redan gett bidrag till Diskrimineringsbyrån Uppsala för ett sådant projekt. Nu bör en försöksverksamhet inledas med flera projekt. De mest framgångsrika bör kunna räkna med ett mer långsiktigt verksamhetsstöd. För att underlätta bedömningen vilka som bör få ett långsiktigt stöd bör resurser sättas av för en kvalificerad utvärdering av projekten. För ändamålet reserveras 10 miljoner kronor per år varav under de närmaste åren 1 miljon kronor per år för utvärdering.

6. Att en så kallad quick response-funktion får ett långsiktigt statligt stöd för att kunna bevaka medierna när det gäller vad som skrivs och sägs om invandrare, integration och främlingsfientlighet.

Bakgrunden är att en sådan funktion initierades av en statlig utredning i slutet av 1990-talet. Tanken är att det ska finnas en opartisk institution som snabbt kan reagera när det skrivs eller sägs olämpliga eller felaktiga saker om till exempel invandrare. Funktionen har funnits sedan dess, men sedan statsbidraget drogs in år 2009 har den levt en undanskymd tillvaro och nu är dess existens hotad. Det är angeläget att revitalisera funktionen, och staten bör därför ge ett långsiktigt stöd. Det bör uppdras åt Ungdomsstyrelsen att ge ett sådant stöd på 2 miljoner kronor per år.

7. Att Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) får i uppdrag att inför nästa forskningspolitiska proposition, sannolikt år 2016, göra en utvärdering av pågående forskning

inom området Internationell Migration Etniska Relationer (IMER) och bedöma om ytterligare satsningar bör ske.

Den senaste utvärderingen av IMER-forskningen skedde år 2003. Det är hög tid att göra en ny.

8. Att en särskild satsning, ett lärarlyft i mänskliga rättigheter, görs på fortbildning av lärare med inriktning på mänskliga rättigheter. Fortbildningen bör syfta till att stärka både sakkompetensen och metodkunskapen.

Lärare har ofta att hantera svåra kontroverser i klassrummen. Lärarna måste därför få ökat stöd i sitt arbete. Det handlar inte minst om att få tillgång till metodik för att kunna hantera olika situationer. Problemet i dag är enligt flera utvärderingar stort och satsningen ytterligt angelägen.

För en sådan satsning redovisas två alternativ, ett som kan förverkligas genom omprioriteringar inom befintliga anslag och ett som kräver att reformutrymme tas i anspråk. Den mindre satsningen beräknas kosta cirka 10 miljoner kronor per år, den större cirka 130 miljoner kr per år i fem år. Den sistnämnda bedöms som nödvändig för att aktivt kunna möta de problem som har framkommit i flera utvärderingar.

9. Att Skolinspektionen får i uppdrag att inom ramen för sin löpande tillsyn och sina kvalitetsgranskningar av arbetet med demokrati och värdegrund och mot kränkningar redovisa hur attityder till främlingsfientlighet och andra former av intolerans utvecklas och hur arbetet mot främlingsfientlighet fortlöper i skolorna.

Syftet med rapporteringen är att regering och riksdag ska få en tydligare bild av utvecklingen i skolan, som underlag för sina beslut om åtgärder och prioriteringar.

Skolinspektionen samlar redan i dag in material, bland annat genom enkäter till elever, lärare och vårdnadshavare. Redan befintligt material skulle i större utsträckning kunna utnyttjas för att belysa olika frågor, men det kan behöva kompletteras för att fullgöra den aktuella uppgiften. Skolinspektionen bör själv få bedöma hur uppgiften ska lösas.

10. Att regeringen träffar en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om att rekommendera de lokala brottsförebyggande råden att ta upp hatbrott på sin agenda samt att regeringen uppdrar åt berörda statliga myndigheter att

förbättra statistiken över anmälningar av hatbrott och vad som händer med dessa i rättsprocessen.

Bakgrunden är att det enligt Brottsförebyggande rådets trygghetsundersökningar begås över 100 000 brott med hatmotiv per år varav en fjärdedel anmäls till polisen och en ännu mindre andel registreras som hatbrott. Frågan måste ges ökat uppmärksamhet på lokal nivå. Statistiken över hatbrott är i dag ytterst bristfällig och berörda myndigheter måste ta fram säkrare mått på dessa.

Summary

Mission, scope, modes of procedure

The work to combat xenophobia¹ and similar forms of intolerance is clearly connected to other political issues, mainly the promotion of human rights, economic policy, immigration policy, integration policy, and discrimination policy.

A fundamental principle in international human rights conventions, as well as in Swedish legislation, is that everyone, without exception, should enjoy the same rights and possibilities. The existence of xenophobia can prevent the realisation of this principle.

Xenophobia is affected by factors such as the success of the economic and integration policies. If the policies fail, there is a risk that persons who are of foreign origin or belong to minority groups are used as scapegoats.

For this reason, the specific work to combat xenophobia cannot be viewed in isolation from other areas of politics. It is impossible to compensate for failed economic or integration policies by measures to influence public opinion. The measures discussed in this inquiry can at best contribute to fighting xenophobia, but can never be more than a small part of a total policy to this end.

The title of the inquiry, 'The xenophobe within', implies that the main threat to vulnerable groups is not the extremist groups in our society, instead it is the attitude of the masses. Many are still guilty of various forms of everyday racism. Combined with the wrong signals from leading politicians this can quickly evolve into more severe forms of xenophobia. History, both global and domestic, is full of cautionary examples. The work against more brutal forms of xenophobia must begin with the xenophobia found in everyday situations. We must start with ourselves.

¹ We use the word xenophobia for Swedish 'främlingsfientlighet' in this translation but racism would work as well.

Why xenophobia

The term xenophobia is used in the inquiry to denote a generalised intolerance that can concern racism in both biological or cultural terms as well as religious intolerance. It can be expressed through attitudes, cultural ideas and actions, where actions can be both discriminatory and violent. The term is used both in the inquiry directives and in the report, but it is not unproblematic. It requires certain people to be viewed as strangers, i.e., as being different from the majority. The use of the term can make the relationship between different groups seem fixed, whereas that which is perceived as strange or foreign is in actual fact something very dynamic. This perception is established through conscious action and does not come naturally.

Every negative view of what is seen as foreign cultures or cultural practices is not necessarily an expression of xenophobia. The UN Declaration of Human Rights is a good measuring stick when viewing cultural practices. It is possible to condemn practices that violate human rights. But the catalogue of human rights does not have an answer for everything. To condemn honour-related violence or welcome suggestions of laws against child marriages cannot reasonably be seen as xenophobia. It is often a matter of taking a stand in a conflict within an ethnic group, not between Swedish-born and foreign-born persons. It is possible to be in favour of a restrictive immigration policy without it being an expression of xenophobia. The crucial factor is what the motives are.

Many associate foreignness with being of non-Swedish origin. But the seemingly foreign person can also be a person who is born among us, even being one of us. Historically, many who have been considered 'foreign' have been born in Sweden by Swedish-born parents, such as the Sami, Roma, Travellers, Jews and Tornedalians but also persons with mental handicaps. These persons have, for example, been prohibited from speaking their mother tongue, been forcibly sterilised or been subjected to restrictions regarding where they could live or work. It has been a matter of officially sanctioned xenophobia. Despite this, the term 'foreigner' in the inquiry primarily denotes persons of non-Swedish origin.

A negative attitude to persons considered to be foreign can have its roots in anything from prejudices and stereotyping to a

coherent ideology that pinpoints groups of strangers as threats to the own group.

Xenophobia as an official policy has been a feature in Swedish history, but it has been even more influential, for example, in Nazi Germany, in South Africa under apartheid and in the American South. Although few Swedes approved of the violence in Nazi Germany, there were anti-Semitic currents even in Sweden, which were manifested in the form of a very restrictive refugee policy in the 1930s. The developments in Nazi Germany also show us how perfectly ordinary people can stand idly by and watch or even participate in the killing when political authorities demand it. That persons tend to follow their leaders even when it comes to a policy that violates human dignity is a well-documented occurrence also in Swedish history. For this reason, it cannot be claimed that xenophobia is a phenomenon limited to extremist groups. There is a potential xenophobe in all of us.

There is of course also xenophobia that is in no way sanctioned by the state. The proportion of Swedes who have clearly xenophobic opinions is currently around five per cent. A minority of this group are in various ways active in organisations that openly advocate xenophobia and racism.

Xenophobic attitudes are formed by individual as well as contextual factors. For example, xenophobia tends to increase when unemployment increases, especially among groups who feel that they are in competition with the groups viewed as foreign. There can also be 'institutional xenophobia', i.e., attitudes and values that are ingrained in a workplace, which result in discriminatory behaviours. The single most important individual factor is education. Higher education reduces the risk of developing xenophobic attitudes.

Xenophobia presupposes a division of people into categories. Categorisation can be made on rational grounds, for example when distributing benefits. This requires you to know who are and who are not entitled to the benefits. Using other criteria, other categories are formed. This is due to the fact that people simultaneously belong to many different categories and have many different social identities, for example concerning their citizenship, place of residence, geographic origin, gender, class, political ideals, professions, employments, interests and so on. When individuals are categorised by ethnicity, their country of origin is normally the criterion of categorisation but in many cases, all individuals within

the same category are ascribed other properties based on stereotypical ideas about their ethnic group.

Categorisation based on ethnicity means that you focus on what sets groups apart, for example country of birth. But this means disregarding the great variations that exist within each group and the great similarities that exist between groups and between individuals in each respective group. People are faced by a number of universal questions in life regardless of their ethnic group.

Ethnicity is not a clear concept. There are more than ten criteria that have been used by researchers to determine what an ethnic group is. The division of mankind into clear ethnic or cultural units is very much a social construct. In actual fact, all mankind has a common origin in Africa even though it was about 60,000 years since the first intercontinental travellers crossed the Bad-Al-Mandab Strait and started spreading throughout the world. But people have seldom been isolated in separate enclaves, having instead tended to form networks with a lively exchange of knowledge and experiences. This has been an important condition for human development.

Although ethnic groups are a social construct, the feeling of ethnic belonging can be strong. It is strengthened, or possibly even created, when a group is threatened by an outside entity.

With increased global migration, increasing amounts of people experience a strong loyalty to more than one ethnic group and culture. They are in what is known as transnational spaces.

Xenophobes often argue that not only is the world divided into clear ethnic and cultural enclaves, people are also so strongly influenced by the cultural environment in which they grow up that they cannot live in another environment. It is also claimed that meetings between people from different cultures inexorably lead to conflicts.

Experience shows, however, that different ethnic groups can coexist side by side very well, without automatically falling into conflicts. That there are different groups in a country is not a problem in itself, it is what the people and their leaders make of the situation that determines if the groups will live in peace or, in a worst case scenario, fight bloody wars. Experience also shows that people are flexible. We are well suited to live well in many different cultural contexts. Additionally, each cultural environment offers not one but several types of lives.

Swedish culture is a good example of this. It contains great variety. There is very little about Swedish culture that is uniquely Swedish. Most of it has grown out of and been moulded by interaction with the surrounding world. The Swedish nation as we know it today has only existed for a hundred years. For more than 600 years, up until 1809, Finland was part of Sweden and so was Norway for almost a hundred years, until 1905. During the period that Sweden was a great power, i.e., 1611-1718 a majority of the population within the Swedish borders did not speak Swedish. It is easy to see that this exchange with the outside world has profoundly influenced what we today perceive as Swedish culture.

However when you define culture you also need to accept that it is constantly evolving. This applies not only to the physical cultural environment but also to our values. Many of the values manifested in Swedish political decisions over the past decades, such as individual taxation, parental insurance with paternity leave, legal abortion, the ban on corporal punishment, the right of homosexuals to marry and the right of asylum-seekers in need of protection to be granted a residence permit, were unthinkable just a few decades earlier. Today, many of them are seen as 'typically Swedish'. Selective forgetfulness is an important ingredient in creating a self-image.

Definitions of the concepts 'Swede' and 'Swedishness' showcase an astounding lack of internal consistency and context. It would be fundamentally wrong to search them for reliable descriptions of what the national identity looks like. 'The Swede' can actually function as a mirror for many different observers. Everyone can choose their character as needed – within a very wide framework. The conclusion is that Swedishness is variety; a culture rich in all senses of the word. This insight is not hard to accept when it comes to one's own culture. Other cultures tend to be subjected to more stereotypical ideas. But variety and richness apply to them as well. This insight is important in order for us to overcome our stereotypical ideas about others.

Such ideas about other groups are often created by the media. The collective group 'immigrants' can sometimes be lumped together and claims are made about their character. Claims of study results, professions or criminality can be described almost as properties of the group. In actual fact, the actual picture is obviously far more nuanced, but the nuances can disappear in the shadow of media logic. For this reason, it is important to learn how

to spot the variations in other cultures and discover individuals with their many different social identities and groups.

Sweden has a long history of violating human dignity. Even after democratisation, it has been possible to carry out such violations with the support of the public. Various groups within the country have been targeted, such as the Sami, Finns and Travellers, as well as groups that have come from other countries such as Jewish and Romani groups. From the time of Linneaus and up until the start of the 1900s when the State Institute for Racial Biology was founded in Uppsala, racism had a strong foothold in Sweden. The sterilisation policy, which can be seen as a concrete result of these policies, reached its peak around the first decade after the second World War.

Xenophobic and intolerant attitudes

Measuring xenophobic and intolerant attitudes comes with a number of difficulties. When assessments are based on opinion surveys, the results are greatly influenced by the way questions are asked and by the interpretation of the answers given. The propensity to report crimes and discrimination can vary depending on the amount of mass media attention that the incidents get, if the victims know how to carry out the reporting and what they think the effects will be. It is therefore difficult to assess whether or not trends in the number of reported crimes mirror reality. To pose questions to individuals and groups that risk being subjected to xenophobic actions can provide an answer, but surveys are often qualitative (with few respondents) and this makes it impossible to say anything about the scope.

Given all these reservations, some conditions can still be confirmed. There is a problem with xenophobic attitudes and actions in Sweden. The situation roughly corresponds to the rest of Europe, possibly being slightly brighter. But many persons who have immigrated, or who belong to minority groups, have personal experiences of everyday racism. In public spaces and in public institutions, youths with darker skin colour, women with head dresses and Romani women in traditional clothing are subjected to such racism. The widespread everyday racism is not mirrored by the number of police reports or the number of discrimination cases brought before the Equality Ombudsman (DO). Neither can it be

seen in the many surveys and reports made over the past decade concerning the attitude of the population towards immigration, immigrants, multi-culture, Muslims, Jews and Romani people.

The group that has a negative attitude towards Islam and Muslims has become smaller over time, but is still relatively large, perhaps as large as half the population. At the same time, there is reason to believe that far from all who are negative hold these opinions on ideological grounds. In most cases it can be assumed to be a matter of uncertainty and ignorance. Changes in public opinion can be interpreted to mean that once a person has experiences of meeting Muslims in their workplace or in their neighbourhood, fear decreases and curiosity increases. With increased knowledge, acquired mainly through personal experience and meetings with Muslims, attitudes will hopefully be affected and lead to an increased level of respect and understanding.

There are indications of other positive trends as well. Fewer people have a negative view of immigration today than 20 years ago. Anti-Semitism faces strong opposition in broad sections of the population. Many individuals and groups among immigrants and minorities find a place in Swedish society and are not faced with violations or discrimination.

Spreading of xenophobic messages

How successfully xenophobic messages can be spread in a country depends to a great degree on the climate for political debate. Leading politicians have a big responsibility in this area. There is, not least after the persecution of Jews and other groups in Nazi Germany, a sort of anti-racist norm in Europe. It is no coincidence that even those who want to express xenophobic ideas like to start by saying 'I am not a racist, but ...'. Xenophobic groups also tend to try to get rid of their racist labels in order to attract voters.

At the same time xenophobic forces sometimes try to claim that anti-racism is just an expression of 'political correctness'. People are not allowed to express their real opinions, they say. It is true that language norms have changed. Insulting remarks about persons of another ethnic background, but also of for example women's bodies or persons with cerebral palsy, are not accepted in the way they were before. Values change, societies evolve and with them language and behaviours. This is not an expression of political

correctness but of social and political advances. No one has forced these social rules onto our societies - they have grown out of an open discussion and civic consensus. To be politically correct in this sense is not wrong, it means you contribute to the advancement of civilisation.

Xenophobic parties are currently represented in a number of parliaments in Europe, including the Swedish Riksdag. The common denominator for these parties is their opposition to immigration and immigrants and their distrust of the EU. They have an anti-establishment rhetoric and claim to represent the 'common man'. Their ideology is often called ethnopluralism, which means that they want cultures and ethnic groups to be kept separate from each other and consider the mixing of cultures to be harmful. Their hostility is mainly focused on Islam and Muslims at present.

The Sweden Democrats, who are represented in the Riksdag since the 2010 elections, have gone to some lengths to clean up their racist past and their xenophobic image, but there is no doubt that they belong in the family of xenophobic parties that exist in Europe. The other xenophobic parties and organisations in Sweden are small but can in some cases, not least by utilising the internet, have a relatively large impact.

Internet is the most important channel for xenophobic organisations and individuals to spread their message to the public. The internet is also an efficient channel to use when lacking resources. The extreme right has skilfully utilised the internet and have even functioned as trend setters of sorts.

There are more than a hundred xenophobic websites in Sweden. Every tenth person under the age of 30 has visited such a site in the past year. Most active are those who are 20 years old or younger. One of the larger news sites, avpixlat.info, had over 200,000 unique visitors per week in June 2012. The largest racist forum in Sweden, nordisk.nu, has over 20,000 registered members. What is appealing to many about the internet is the chance of expressing opinions anonymously. Never before has it been so easy for persons who harbour xenophobic ideas to get in contact with like-minded people.

There are posts on the internet that are in violation of the law, but the Police often have a difficult time intervening as the servers are often located in the USA where they enjoy strong protection. International discussions are under way regarding improved

cooperation across borders in order to apprehend IT criminals. For a closer transatlantic cooperation, an agreement at the highest level of government is most likely required.

After the events in Norway in the summer of 2011, the mainstream media have become more restrictive in allowing comments on their websites. However, there is a lot more to be done in this area.

The internet will remain an important arena for political debate. Even though it is possible to become more efficient in targeting criminal activity, for example hate speech or libel, perfectly legal xenophobic messages will still be spread. This is why it is important to establish other forces on the internet, to counterbalance the xenophobia.

Currently the single most important target for xenophobic attacks is Islam and Muslims. The technique commonly used by anti-Islamic forces is to highlight isolated, and often extreme, incidents and individuals and claim that they are representative of Islam and all Muslims.

Claims are made that Muslims give birth to so many children that they will soon be in majority in large parts of Western Europe. In reality the nativity is decreasing in Muslim countries as well, and in Sweden, Muslims adjust to what is normal among women of Swedish origin. High nativity has less to do with religion than it has to do with poverty.

The image of all Muslims as being of one opinion in all things is not accurate. There are many forms of Islam and Muslims have differing opinions and live different lives. Muslims, like everyone else, adjust to the society in which they live. Young Swedish Muslims often perceive gender equality, democracy and tolerance as Islamic values. Most Muslim congregations in Sweden play an active part in civic society and participate in activities with Christian congregations and others. Imams that preach extreme values are the exception, not the rule.

Within Islam there is a lively debate regarding the interpretation of the Quran. There are conservative Muslims who want to return to old interpretations of the Quran, but there is also a large group that strive towards reforms. There are Muslims that, 20 years ago, saw Islam as irreconcilable with western democracy, but who now claim that democracy is an Islamic ideal. Many Muslims want to see a reinterpretation of the Quran and an adjustment to the realities of modern life.

The situation of women within Islam is often problematic. But there are Muslim feminists who strive towards change. Progress is slow but today, despite protests from many conservative Muslim men, girls have access to education and constitute half the pupil population in a majority of Muslim countries.

The problem does not lie in the criticism that anti-Islamic forces level at certain extreme incidents. There are often strong, rational reasons for this criticism. The problem lies in using these incidents to generalise about Islam and Muslims. Doing so is an expression of simple, stereotypical ideas.

The work to combat xenophobia

The foundation for much of the work to combat xenophobia in Sweden and Europe are the international human rights conventions: The UN Universal Declaration of Human Rights, several UN conventions, mainly the convention concerning the abolishment of all forms of racial discrimination, and the European Convention on Human Rights. The fundamental principle of all of these documents is that everyone should have access to various rights without distinction.

Comprehensive efforts are being carried out in all European countries, including Sweden. Swedish legislation includes the principles of the international conventions. This applies to the constitution as well as to various special laws, such as the Swedish Penal Code and the Swedish Discrimination Act.

Several government institutions are active in the field, primarily the Equality Ombudsman, who monitors the Discrimination Act and promotes equal rights and opportunities for all.

Two thirds of the Swedish counties have local anti-discrimination offices run by volunteer organisations with government funding. They give advice and support to people who have been discriminated against.

The Living History Forum (also a government institution) promotes democracy, tolerance and human rights with a focus on the Holocaust and communism's crimes against humanity. Present-day intolerance should be countered by increasing historical knowledge.

Many of the 290 municipalities in the country carry out activities of their own. There are a couple of networks dedicated to

the exchange of experiences between municipalities, concerning the promotion of human rights and combating xenophobia.

There are also a large number of volunteer organisations that contribute greatly to the fight against xenophobia. Especially noteworthy among them are the Expo Foundation, the Swedish Committee Against Anti-Semitism and Exit. The folkbildning² organisations also devote a lot of attention to these issues. Many voluntary organisations finance a large part of their activities through governmental project grants through the Swedish National Board for Youth Affairs and the Swedish Inheritance Fund Commission, and organisational grants from the Swedish National Board for Youth Affairs.

The notable decentralisation of the work means it can be connected to local problems and conditions, which is often an important requirement for success.

Schools against xenophobia

In its rules and regulations – mainly the Swedish Education Act and curricula – the Swedish school system has a clearly stated task of disseminating knowledge about democracy and fundamental values, and creating an environment where no-one is offended or discriminated and where all pupils get the prerequisites to develop into good citizens. The education system is a unique arena in society. Approximately 30 per cent of Sweden's population spend their days in the educational system. Children spend roughly one sixth of their waking hours in school during their time in compulsory school. The education system plays an important part in what is a highly formative period of their lives. And it is the only institution in society with an explicit mission of fostering good, democratic citizens.

Education organisers, including schools and universities, are required by law to have an Anti-discrimination and equal treatment plan. Most schools have such a plan, but it often has significant flaws. It is rarely preceded by taking stock of the local situation and the pupils are often excluded from the actual planning. In many cases, the implementation of the plan also leaves a lot to be

² Swedish folkbildning is the collective name for the activities conducted by the country's folk high schools and study associations in the form of courses, study circles and cultural activities. Folkbildning is a part of the liberal non-formal educational system (www.folkbildningsradet.se).

desired. It is important that schools use this important tool more actively than they have thus far.

To be able to avoid violations it is important to have a non-normative approach. It is not a matter of dissolving all norms – human interaction requires some norms – but rather of highlighting the prevailing norms and their consequences. A non-normative approach can pave the way for mutual respect between people of different backgrounds.

It is not unusual for a teacher to engage in categorisation of pupils due to their ethnic backgrounds. The pupils are expected to represent their or their parents' country of origin. In many cases, teachers are also predisposed to let their expectations on the pupils be influenced by this categorisation. These situations also require a non-normative approach.

Surveys indicate that the attitudes of the pupils are influenced in various ways by how much education they are given when it comes to important knowledge and values. For example, pupils who have had more education concerning the Holocaust are less xenophobic than those who have had less education.

The education system should promote and develop a democratic mentality in its pupils. At the same time, the pupils must not be seen as passive recipients of knowledge, but rather as active participants in a communicative and mutual process. The problem is that there is no way to presuppose what values the pupils will arrive at by speaking freely. Herein lies one of the teacher's challenges.

Experience clearly shows us that all work devoted to fundamental values and promotion of democracy, and against discrimination and xenophobia, must be done long-term and continuously. Making hasty interventions when something has happened can be counter productive. The responsibility for this work, and for ensuring a unified approach at the school, rests with the Headmaster.

An explicit goal from the government is that the Holocaust should be an important basis for combating xenophobia and intolerance. The former prime minister Göran Persson initiated the creation of the book 'Tell ye your children...'. It is an account of the Holocaust and of how Sweden acted in the shadow of Nazi Germany. When pupils study the Holocaust it is often appropriate for them to take the perspective of an observer. It can be hard to identify with the cruelty that Hitler and his followers showed and

the horrible situation that the Jews were in. It is often easier to identify with the many who were observers, who more or less passively accepted what was happening. Parallels can also be drawn to our contemporary world.

It is becoming increasingly important for the education system to emphasise critical thinking and critical evaluation of sources, especially in an age where an abundance of unsorted and unexamined information reaches us via the internet.

In some cases, the preventative work fails and some pupils develop more extreme attitudes. The education system has a responsibility to actively work with these pupils, which can be resource intensive. In the long term, however, there are great socio-economic gains to be made by facing these problems early on.

It is important that many of the challenges that teachers face are brought up in their training, both in first-cycle courses at university and in their continuing professional development.

Volunteer organisations can play an important role by complementing the school's work, but they cannot be used to provide the expertise that is required in schools. This kind of expertise needs to lie with those who, year after year and day after day, interact with the pupils.

Efforts that contribute to the fight against xenophobia are under way in municipalities and in other government reports. Many Swedish municipalities participate in the Citizen dialogue project, which aims to involve individuals in issues of common interest. It is natural that persons with foreign backgrounds should be invited to such dialogues.

The government has recently decided on a directive for an inquiry that will propose how the promotion of equal values mandated by the Discrimination Act is regulated, organised and implemented. Testing to see if the current demands of anti-discrimination plans placed on education organisers should be expanded to all employers will be naturally integrated within the framework of the inquiry.

The government has also recently launched an inquiry into how the fight against violent extremism should be handled. The inquiry is expected to further explore some of the issues touched on in this report.

Conclusions and suggestions

In the report, ten proposed actions are brought up.

1. Clarifying that the Equality Ombudsman (DO) commission includes monitoring and analysing the on-going work against xenophobia and other forms of intolerance, and that DO should function as a driving force and information resource for the work of others in these fields.

DO should establish a network for the work against xenophobia consisting of representatives of government institutions, the Swedish association of Local Authorities and Regions, research institutions and volunteer organisations.

The proposal is made due to the fact that the work against xenophobia is very decentralised, at various government institutions, municipalities and volunteer organisations. It is important to gather information, assess various activities and disseminate knowledge. Such a task is well in line with the commission already given to DO by the Riksdag, but it needs to be clarified and further resources should be allocated to DO to carry out the task. The necessary increases in funding is estimated at SEK 5 million per year.

2. Creating an anti-discrimination office in every county or region.

The proposed solution is to commission the Government County Administrative Boards to secure, in contact with voluntary organisations in the region, that offices are created in all counties or regions, and use their funding to give a government grant of approximately SEK 1 million per office and year, and establish agreements with municipalities in the county or region regarding financial support for the offices. The total government grants for the offices is proposed to increase from SEK 12 million to SEK 25 million.

Anti-discrimination offices currently exist in 14 counties. Seven counties lack offices. The task of the Boards means that they should find one or more volunteer organisations who can take responsibility for the work where there currently is none. The proposal means increasing the government grants to the offices from the current average of SEK 750,000 to an average of roughly SEK 1 million per office and year. The government grant should require each office to employ at least one qualified

legal advisor. DO should continue to assist the offices with advice and support.

3. Commissioning the Living History Forum (LHF) with increasing awareness of Islamophobia. For this cause, LHF is granted an additional SEK 2 million per year for the foreseeable future.

The proposal is made due to Islam and Muslims currently being the main targets of xenophobic attacks. Although the attitudes towards Islam and Muslims have seen a positive development over the past 20 years, it is still strongly negative. This is partially due to ignorance. This is why it is important to increase awareness.

LHF has previously had some smaller projects concerning Islamophobia. The proposal now is to make this a high priority issue for the institution for the foreseeable future, alongside the Holocaust and communism's crimes against humanity.

4. Commissioning the Living History Forum with increasing awareness of xenophobia throughout modern Swedish history.

The proposal is made due to xenophobia often being discussed as if it only is an issue in other countries or with extremist groups in Sweden. The LHF currently bases its work around the Holocaust and communism's crimes against humanity. However, it is important for Swedish pupils to gain knowledge also about how Sweden and its people have been responsible for violations of human dignity. We are not a morally superior people. In the book 'Tell ye your children...' there is a section devoted to Sweden and the Holocaust. It is important, but there is more to be told in order to understand. This is why the LHF should be given this task.

5. Commissioning the Swedish National Board for Youth Affairs with granting project funding and eventually business support to organisations that work to combat xenophobia and similar forms of intolerance on the internet, and with giving business support to a 'quick response function'.

The proposal is due to the increasing xenophobic propaganda on the internet. It is important that forces are mobilised to oppose this. The Swedish Inheritance Fund Commission has already given grants to the Uppsala Anti-discrimination office for such a project. Several additional trial projects should now

be initiated. The most successful projects should be able to count on long term support. To ease the assessment of who should be given long term support, resources should be allocated for a qualified assessment of the projects. To this end SEK 10 million per year are allocated, of which SEK 1 million to be used for assessment over the next couple of years.

6. Giving long term government support to a quick response function, in order to monitor the media when it comes to what is written about immigrants, integration and xenophobia.

Such a function was initiated by a government inquiry in the late 1990s. The intention was to have an impartial institution that can respond quickly when inappropriate or incorrect things are said or written about, for example, immigrants. The function has existed since then, but ever after government support was withdrawn in 2009 it has had a marginal existence and is now at risk of disappearing. It is important to revitalise the function, and for this reason the government should give it long term support. The Swedish National Board for Youth Affairs should be tasked with giving such a grant of approximately SEK 2 million per year.

7. Commissioning the Swedish Council for Working Life and Social Research (FAS) with assessing current research in the field of International Migration and Ethnic Relations (IMER) and determine if new investments should be made, and present this information before the next research policy proposal, most likely in 2016.

The latest assessment of IMER research was conducted in 2003. It is high time to conduct a new one.

8. Taking special measures to improve the continuing professional development of teachers with a focus on human rights. The continuing professional development should aim to strengthen both their expert knowledge and their teaching methods.

Teachers often find it hard to handle serious controversies in the classroom. The teachers should be given more support to help them deal with these situations. This should be done by practicing methods to be used in difficult situations. According to several surveys, this is a major issue and the measure is of the utmost importance.

For this activity two options are accounted for. The first one is appreciated to cost some SEK 10 million a year. It needs prioritization but is appreciated to be realistic without more resources. The second one costs about SEK 130 million a year for five years and needs additional resources. To meet the problems identified in several investigations the reform program should be carried through.

9. Commissioning the Swedish Schools Inspectorate to, within the framework of reviewing the promotion of democracy and values and the actions against violations, report trends in attitudes relating to xenophobia and other forms of intolerance, and how the work to combat xenophobia is progressing.

The aim of such a report is to provide the government and the Riksdag with a clearer image of the development in the schools, to use as a resource in creating educational measures and prioritisations.

The Swedish Schools Inspectorate is currently collecting a large amount of data through pupil, teacher and parent surveys. Already existing data could be used more to highlight various issues, but it may need supplementing in order to fulfil the current task. The Swedish Schools Inspectorate should be allowed to decide how this task should be handled.

10. Establishing an agreement between the government and the Swedish Association of Local Authorities and Regions to recommend the local councils for crime prevention to add hate crimes to their agenda and commissioning the appropriate institutions with improving their statistics when it comes to reporting hate crimes and the outcomes of these legal processes.

This is due to the Swedish National Council for Crime Prevention's safety survey claiming that more than 100,000 crimes are committed annually on what is deemed hate grounds, of which only one fourth are reported to the police and an even smaller fraction are registered as hate crimes with the police. The issue needs increased attention on a local level. Statistics regarding hate crimes are currently notably lacking and the affected government institutions must develop more reliable measures regarding hate crimes.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen (2008:1401) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Diskrimineringsombudsmannen ska följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde.

Föreslagen lydelse

2 §

Diskrimineringsombudsmannen ska följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde. *Detta innefattar arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans. Diskrimineringsombudsmannen ska vidare fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Uppdrag, begränsningar, tillvägagångssätt

Jag ska undersöka hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras.

Detta arbete har tydliga beröringspunkter med flera andra politiska frågor, främst arbetet med mänskliga rättigheter, den ekonomiska politiken, invandringspolitiken, integrationspolitiken och diskrimineringspolitiken. En svårighet har varit avgränsningen till dessa.

I direktiven sägs att diskrimineringsfrågor inte omfattas av uppdraget. I den mån främlingsfientlighet manifesteras i handling sker det dock ofta i form av just diskriminering. Jag har därför inte kunnat undgå att komma in på diskriminering.

En grundläggande princip i FN:s mänskliga rättigheter, Europakonventionen och svensk grundlag, liksom i diskrimineringslagen, är att alla människor, utan åtskillnad, ska ha lika rättigheter och möjligheter. Främlingsfientlighet och liknande former av intolerans är några av de omständigheter som kan förhindra att vi i Sverige lever upp till denna princip. Just detta är ett centralt motiv för att motverka främlingsfientlighet. Här finns alltså en direkt koppling mellan den politik som syftar till att Sverige ska leva upp sina till internationella, och nationella, åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter och arbetet mot främlingsfientlighet.

Det finns också ett klart samband mellan integrationspolitik och främlingsfientlighet. EU-parlamentet framhöll i en resolution år 2005 att ”kampen mot diskriminering, rasism och främlingsfientlighet är en absolut avgörande faktor för integrationspolitiken”. En expertgrupp inom Europarådet har konstaterat att även det omvända gäller: ”Främlingsfientlighet får utrymme när integrationen är svag.” (Löwander 2012).

Resultaten av integrationspolitiken kan i sin tur kopplas till den ekonomiska utvecklingen. I länder med god ekonomisk utveckling

och låg arbetslöshet även bland personer med utländsk bakgrund är främlingsfientligheten mindre uttalad. Med ökande ekonomiska problem och stigande arbetslöshet ökar främlingsfientligheten, särskilt hos dem som upplever att konkurrensen om jobben hårdnar. Det kan då finnas en benägenhet hos dem att vilja göra personer med utländsk bakgrund, eller som tillhör minoritetsgrupper, till syndabockar.¹

Även mellan invandringspolitik och främlingsfientlighet finns samband. En negativ inställning till invandring respektive integrationen av personer med utländsk bakgrund hänger ofta samman, men behöver inte göra det, vilket jag återkommer till i nästa kapitel.

Med detta vill jag understryka att det specifika arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans inte är isolerat från andra politiska områden. Det är i praktiken omöjligt att med till exempel opinionsbildande åtgärder kompensera effekterna av en misslyckad ekonomisk politik eller integrationspolitik. De åtgärder som diskuteras i denna utredning kan alltså i bästa fall förstärka arbetet mot främlingsfientlighet, men de kan aldrig bli mer än en liten del av en total politik med detta syfte.

Utredningens uppgifter

I direktiven pekar regeringen ut sex uppgifter för utredningen. Jag ska här redovisa dessa och hur jag har gått till väga för att lösa dem.

Den första uppgiften är att undersöka *varför främlingsfientliga attityder uppstår och faktorer som kan vara gynnsamma för dessas framväxt*. Det är också den största och svåraste. Frågan har analyserats ur en rad olika perspektiv inom flera olika vetenskapliga discipliner, till exempel psykologi, socialpsykologi, socialantropologi, etnologi, sociologi, statsvetenskap, historia, national-ekonomi och religionsvetenskap.

En ambitiös forskningsöversikt gjordes i början av 1980-talet för den statliga diskrimineringsutredningen. Den sammanställdes av professorerna (numera emeriti) Anders Lange och Charles Westin, tidigare vid CEIFO (Centrum för Invandrarforskning) vid Stockholms universitet. Den pågick under ett par år och redovisades i en bok på drygt 500 sidor. Den hade flera tusen

¹ Se till exempel Hjerm & Nagayoshi (2011).

referenser.² För att besvara den fråga som ställs hade en sådan översikt varit önskvärd även nu, men det har med givna resurser inte varit möjligt.

Jag har dock gått igenom en hel del forskning och haft kontakter med åtskilliga forskare, huvudsakligen i Sverige. Några av dessa forskare har ingått i den expertgrupp som har varit knuten till utredningen.³ De har hjälpt mig att hitta rätt i den djungel av litteratur som finns på området. Jag kan konstatera att det inte går att hitta *ett* svar på de frågor som ställs. Det finns i viktiga avseenden snarare flera olika teorier. Till sist tvingas man som utredare göra en bedömning som i sig inte är vetenskaplig. Jag har dock försökt att så långt möjligt lyssna på olika vetenskapsmän och lutat mig mot dem som för mig har känts mest trovärdiga. En fråga som i hög grad splittrar forskarna är hur man ska se på etnicitet. Jag kommer därför att diskutera den frågan ganska utförligt i kapitel 2.

Den *andra* uppgiften är att *sammanställa den kunskap som finns om främlingsfientliga och intoleranta attityder i samhället*. Flera ledamöter i utredningens expertgrupp sysslar professionellt, eller har tidigare gjort det, med insamling, analys och sammanställning av sådana data. Marie Demker är knuten till SOM-institutet i Göteborg som regelbundet gör mätningar som bland annat berör de här aktuella frågorna. Fil dr Birgitta Löwander har varit verksam vid Forum för levande historia, och har för myndighetens räkning arbetat bland annat med undersökningar av främst gymnasisters attityder. Orlando Mella vid Uppsala universitet har under en följd av år varit ansvarig för den så kallade Mångfaldsbarometern. Jens Rydgren vid Stockholms universitet har gjort en rad studier av bland annat sambandet mellan olika socioekonomiska förhållanden och främlingsrädsla. Därutöver har jag haft kontakt med professor Mikael Hjerm vid Umeå universitet som, liksom Rydgren, har forskat på sådana samband. De har alla bistått med sina breda kunskaper på området.

Jag blev tidigt under utredningsarbetet kontaktad av professor Jan O. Jonsson vid Socialforskningsinstitutet (SOFI) vid Stockholms universitet, som berättade att han och kolleger just hade samlat in data för en internationell studie av ungdomars

² Lange & Westin (1981). Lange och Westin höll på i ett par år med sammanställningen men hade samtidigt vissa andra uppgifter. Charles Westin har uppgett till mig att arbetet motsvarade 32 manmånader på heltid.

³ Erik Amnå, professor i statsvetenskap, Marie Demker, professor i statsvetenskap, Valerie DeMarinis, professor i psykologi, Lars Dencik, professor i socialpsykologi, Helene Löw, docent i historia, och Orlando Mella, professor i sociologi.

attityder, kamratkretsar m.m. Han har, tillsammans med kollegerna Sara Brolin Låftman, Frida Rudolph och Per Engzell Waldén, för utredningens räkning gjort en specialbearbetning av dessa data. Den redovisas i bilaga 6. Materialet från studien har använts även i andra kapitel än det om attityder.

Den tredje uppgiften är att *kartlägga på vilket sätt främlingsfientliga budskap ges spridning och vilka grupper som är måltavla för budskapen*. Det är alldeles uppenbart att det är genom de nya medierna, framförallt Internet, som budskapen sprids. Jag har därför bett en av ledamöterna i expertgruppen, journalisten och författaren Lisa Bjurwald, som har stor kunskap på området, att skriva ett underlag för min redogörelse. Utredningens sekreterare har också i samarbete med Bjurwald och docenten Helene Löow, också ledamot i expertgruppen, kartlagt vilka främlingsfientliga organisationer som finns i dag. Det är ett område där skiftningarna sker snabbt. Vissa organisationer kan ha försvunnit, andra tillkommit innan utredningen kommer från trycket. Men den bild som ges torde ändå vara någorlunda rättvisande.

I en statlig utredning i slutet av 1980-talet om främlingsfientlighet och rasism gjordes en liknande genomgång av Löow.⁴ Jag kan konstatera att flertalet av de organisationer som då fanns inte längre finns kvar. En som däremot vuxit betydligt är Sverigedemokraterna, som då var en ganska nybildad organisation. Partiet har i dag tagit plats i riksdagen. Sverigedemokraterna tillhör en familj av partier i Europa som förenas av bland annat motstånd mot invandring och en så kallad etnonationalistisk eller etno-pluralistisk kultursyn. Jag anser att det motiverar att nämna partiet i detta sammanhang.

I kapitlet om främlingsfientliga och intoleranta attityder redovisas ett antal grupper som är måltavlor för främlingsfientliga budskap. I detta kapitel tar jag upp det jag uppfattar som den i dag viktigaste måltavlan för sådana budskap, nämligen islam och muslimer. Jag redovisar hur de som driver en islamfientlig, eller islamofobisk, linje bygger upp sitt budskap och vilka invändningar som kan resas mot detta.

Den fjärde uppgiften är att *kartlägga arbetet mot främlingsfientlighet och i den mån det är möjligt analysera arbetets effekter*. Här har jag också ombetts att särskilt *belysa situationen i andra relevanta länder i Europa*. På den sistnämnda punkten har fil dr

⁴ SOU 1989:13, kap 13.

Birgitta Löwander, ledamot i expertgruppen, på mitt uppdrag gjort en kartläggning, bland annat genom kontakter med vissa internationella organisationer. Resultatet av hennes arbete redovisas i sin helhet i bilaga 5 och sammanfattas i inledningen till kapitel fem.

För att kartlägga arbetet i Sverige har jag och utredningens sekreterare haft kontakter med en rad myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer. Det bedrivs, vilket också framhålls i direktiven, ett omfattande arbete hos alla dessa aktörer. Särskilt i frivilligsektorn, men också i kommunerna, sker det ofta i projektform. Jag har inte funnit det möjligt att få någon systematisk överblick över allt detta arbete. Men av det jag har sett kan jag konstatera att effektutvärderingar är mycket sällsynta.

Särskilt svårt har det varit att få någon överblick över det arbete som sker i kommunerna. Jag har här i första hand haft kontakt med två nätverk med anknytning till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), vilka arbetar med dessa frågor. I dessa finns drygt 25 kommuner representerade. Inom frivilligsektorn har vi haft flera bilaterala överläggningar med organisationer, men också vid ett seminarium tillsammans med Ungdomsstyrelsen träffat vissa organisationer som har fått projektbidrag från myndigheten.

Den femte uppgiften är att *sammanställa den kunskap som finns om hur man i skolan kan motarbeta främlingsfientlighet*. Det framhålls att jag här måste beakta de krav på vetenskaplighet som ställs på undervisningen.

Det finns i Sverige cirka 6 600 grundskolor och gymnasier, inklusive cirka 950 särskolor. I skollag och läroplaner anges ambitiösa mål för skolan. Vad som där sägs är en viktig utgångspunkt för diskussionen.

Även när det gäller skolan saknas en överblick över det arbete som bedrivs, men Skolverket och Skolinspektionen har samlat in en hel del data som jag bedömer ger en någorlunda representativ bild av verksamheten. De har jag i hög grad lutat mig mot. Akademiska avhandlingar på området är ofta begränsade såtillvida att de studerar situationen i en eller några få skolor. De pekar på viktiga förhållanden, men det kan vara svårt att veta hur långt dessa iakttagelser kan generaliseras.

Jag har, förutom den tidigare nämnda rapporten från SOFI, beställt ytterligare två underlagsrapporter som rör skolans arbete mot främlingsfientlighet. Doktorand Jan Jämte har följt utvecklingen i en skola i kris och också satt in dess problem i ett större sammanhang. Hans rapport finns med som bilaga 3. Beteende-

vetaren Birgitta Hägg och grundskolläraren Ulrica Tackerudh har under tre år bedrivit ett projekt med finansiering från Allmänna arvsfonden, vilket har gått ut på att under högstadiet bedriva ett kontinuerligt arbete med utgångspunkt i mänskliga rättigheter. Projektet har resulterat i en lärarhandledning som jag bedömer som mycket användbar. I bilaga 4 presenteras denna handledning och tankarna bakom.

I utredningens regi har också ett seminarium arrangerats om arbetet i skolan. På seminariet deltog representanter från skolan, lärarfacken, frivilligorganisationer, myndigheter med flera och gav synpunkter på hur arbetet mot främlingsfientlighet i skolan kan utvecklas.

Den sjätte uppgiften, till sist, är att *föreslå vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka främlingsfientlighet och att utreda behovet av ett samlat ansvar för det offentligt understödda arbetet*, och om så är fallet, *lämna förslag till hur arbetet kan organiseras*. En restriktion som ges är att jag inte ska föreslå en ny myndighet. Det innebär att när det gäller ett eventuellt samlat ansvar har jag haft att överväga om ett sådant kan läggas på någon befintlig myndighet. I de avslutande kapitlen gör jag en sammanfattande analys, redovisar förslag till åtgärder för att effektivisera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans samt konsekvenserna av dessa förslag.

I anslutning till varje kapitel finns en referenslista. Den tar endast upp böcker och artiklar som direkt har åberopats i kapitlet, även om också andra skrifter kan ha inspirerat till vad som där sägs.

I direktiven slås fast att utredningsuppdraget inte omfattar frågor om homosexuella, bisexuella och transpersoner. Det kan dock, sägs det, finnas skäl att uppmärksamma även denna typ av intolerans i den mån sådana attityder framgår av de rapporter eller studier som analyseras. I så fall förutsätts jag samråda med Arbetsmarknadsdepartementet hur frågorna ska hanteras. Jag har emellertid under utredningsarbetet inte stött på några uppgifter eller frågeställningar som motiverat ett sådant samråd.

Till sist, varför utredningens titel, *Främlingsfienden inom oss?* När främlingsfientlighet diskuteras hamnar fokus lätt på historiska händelser och extrema grupper. Sådana perspektiv kommer att behandlas också i denna utredning. Men även om de extrema grupperna i dag skulle tystna helt innebär det inte att främlingsfientligheten försvinner. Det stora hotet mot dem, som i något avseende uppfattas som främlingar, är inte de extrema utan de

många människorna, som enskilda personer eller i kraft av positioner som ger makt över andra. Snart sagt alla gör sig redan i dag skyldiga till olika former av ”vardagsrasism” (mer om det begreppet i nästa kapitel). Med ”fel” signaler från ledande politiker kan denna vardagsrasism snabbt växa till betydligt svårare former av främlingsfientlighet. Historiska erfarenheter från såväl andra länder som Sverige visar detta tydligt. Det är det omslagsbilden ska symbolisera: svenska hjärnor i allmänhet tänker inte automatiskt mindre främlingsfientligt än andra. Arbetet mot mer brutala former av främlingsfientlighet måste därför börja med den främlingsfientlighet i vardagen som vi alla gör oss skyldiga till. Vi måste alltså börja med oss själva.⁵

⁵ Den text som följer är av naturliga skäl avfattad på ett slags utredningsprosa. Den som önskar en mer lättillgänglig bok på temat rekommenderas Marcus Prifits *Främling, vad döljer du för mig?* (Leopard förlag 2012), som publicerades just när jag var i slutfasen av utredningsarbetet. Prifits synsätt, filosofi och argument överensstämmer i hög grad med vad du som läsare kommer att finna i den här utredningen, men hans bok är skriven på en lättare prosa. Vi känner inte varandra men en sak har vi gemensamt, vi har bägge vuxit upp i Södertälje, om än under helt olika tidsperioder.

Referenser

- Hjerm, Mikael, & Nagayoshi, Kikuko, 2011. *The composition of the minority population as a threat: Can real economic and cultural threats explain xenophobia?*. International Sociology 1–28.
- Lange, Anders, & Westin, Charles, 1981. *Etnisk diskriminering och social identitet*. Publica.
- Löwander, Birgitta, 2012. *Exempel på arbetet mot främlingsfientlighet, rasistiskt våld och andra former av intolerans i Europa*, bilaga 5 till utredningen.
- Priftis, Marcus, 2012. *Främling, vad döljer du för mig?*. Leopard.
- SOU 1989:13. *Mångfald mot enfald. Slutrapport från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet*. Kapitel 13 Extremistiska organisationer är i huvudsak baserat på en uppsats av dåvarande doktoranden på historiska institutionen vid Göteborgs universitet Helene Löw.

2 Varför främlingsfientlighet?

I mitt uppdrag ingår att undersöka varför främlingsfientliga attityder uppstår och faktorer som kan vara gynnsamma för framväxten av sådana attityder. Jag ska i detta kapitel diskutera dessa frågor med utgångspunkt främst i forskning.

Diskussionen kan börja i många ändar och föras på olika sätt. En del av dem som har läst utkast till det här kapitlet tycker att dispositionen borde ha varit en annan, men har ändå upptäckt att det de hade velat läsa först kommer så småningom. Jag får därför be mina läsare om viss uthållighet. Samtidigt är jag naturligtvis medveten om att alla inte kommer att hitta det de letar efter. Det hade varit fullt möjligt att utveckla resonemangen i en bastant bokvolym, som dock inte heller den hade fått med alla aspekter. Här handlar det om ett bokkapitel. Så allt finns inte med.

Jag inleder med en terminologisk diskussion. Hur ska man förstå begreppet främlingsfientlighet som är själva utgångspunkten för utredningen. Jag gör också ett resonemang om vad som kan synas vara uttryck för främlingsfientlighet men som inte nödvändigtvis behöver vara det (2.1–2.2). Därefter diskuterar jag vem som betraktas som främling och under vilka omständigheter främlingsfientlighet kan utvecklas hos individer och i samhällen (2.3–2.4). Främlingsfientlighet förutsätter en indelning av människor i kategorier där några pekats ut som främlingar. Jag diskuterar aspekter på kategoriindelning (2.5). Därefter tar jag itu med begreppet etnicitet, ett begrepp som har orsakat mycket diskussion och där även forskare har skilda uppfattningar (2.6). Jag belyser svensk etnicitet och kultur och visar att svenskhet i sig är en rik mångfald. Att förstå det är viktigt för att förstå mångfalden också i andra etniska grupper och kulturer. Bilden av personer med utländsk bakgrund skapas ofta av schablonmässiga föreställningar som kan spridas genom till exempel massmedier. Jag ger exempel på det (2.7). Därefter gör jag en tillbakablick i Sveriges historia för

att visa att främlingsfientlighet har varit ett viktigt inslag också i vårt land (2.8). Avslutningsvis sammanfattar jag kapitlet (2.9).¹

2.1 Vad avses med främlingsfientlighet?

I direktiven konstateras att det finns en rad olika definitioner av begreppet främlingsfientlighet. Det kan ses som ett avståndstagande från eller fientlighet mot främlingar, som kan komma till uttryck i en negativ attityd – missaktning eller rent av hat – mot vissa personer på grund av etnisk tillhörighet eller religiös eller kulturell bakgrund. Företeelser som antisemitism, islamofobi, afrofofi och antiziganism omfattas av uppdraget. Avgörande i sammanhanget är om det är fråga om ideologier, uppfattningar och värderingar som står i strid med principen om alla människors lika värde.

Till detta kan läggas att främlingsfientlighet naturligtvis kan ta sig uttryck inte bara i attityder utan också i handlingar, till exempel diskriminering eller våld.

Rasism

Det är inte bara själva begreppet främlingsfientlighet som kan definieras olika. Det finns också andra begrepp som ibland används för att uttrycka ungefär samma sak. Framförallt används begreppet rasism i många sammanhang. En statlig utredning, som 1989 presenterade betänkandet *Mångfald mot enfald* (SOU 1989:13–14), kallades ”Kommissionen mot *rasism* och främlingsfientlighet”.² En arbetsgrupp inom regeringskansliet studerade i slutet av 1990-talet förekomsten av *rasistiskt* och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35). Ungdomsstyrelsen delar på regeringens uppdrag ut projektbidrag till verksamheter mot *rasism* och intolerans. Inom forskningen

¹ Jag vill särskilt tacka tre personer som på olika sätt har bidragit till den analys som följer. Hanna Wikström har i en liten bok med titeln *Etnicitet* på ett utmärkt sätt fångat en debatt som är mycket omfattande. Hon har också läst ett tidigare utkast till kapitlet och kommit med konstruktiva synpunkter. Ander Lange läste och gav omfattande och värdefulla kommentarer till en PM i ämnet som jag skrev i inledningen av utredningsarbetet. Ulf Hannerz har vid ett personligt möte och genom ett antal artiklar hjälpt mig att förstå vad kultur är. Jag vill särskilt nämna en artikel från år 1993, *When culture is everywhere: Reflections on a favorite concept*.

² Kommissionen arbetade 1987–1989 och leddes av dåvarande ordföranden i Metallindustriarbetareförbundet Leif Blomberg (1941–1998), sedermera integrationsminister 1994–1998.

används ganska ofta begreppet rasism, till exempel i den bilaga till utredningen som har författats av doktorand Jan Jämte från Umeå universitet. Vissa organisationer som arbetar brett mot främlingsfientlighet har ordet rasism i sina organisationsnamn, såsom Centrum mot *rasism* och Ungdom mot *rasism*.

Begreppet rasism utgår ursprungligen från en indelning av människor i "raser". En sådan indelning började göras under 1700-talet och den svenske botanikern Carl von Linné var en av dem som bidrog här till.³ Rasindelningen utgick från yttre kännetecken hos människor, till exempel hudfärg, men raserna tillskrevs därutöver ofta olika egenskaper. Dessa egenskaper utgjorde i sin tur grund för en rangordning av raserna där den vita rasen ofta tillskrevs de bästa egenskaperna och den svarta de sämsta. Det är detta ideologiska synsätt som brukar kallas rasism. Rasismen har under 1900-talet varit en framträdande officiell ideologi i till exempel Nazityskland, i sydstaterna i USA och i apartheidpolitikens Sydafrika (Fredrickson 2005).

Kulturell rasism

I vissa kretsar har indelning av mänskligheten i raser kommit att ersättas av en indelning i etniska grupper – grupper med samma geografiska ursprung, liknande historiska erfarenheter, samma språk, samma religion, samma "kultur" eller liknande. Särskilt har indelningen av grupper efter kulturella särdrag av vissa uppfattats som betydelsefull. De anser att människor som växer upp i en viss kultur blir så präglade av den att den stämpeln aldrig kan tvättas bort. Detta synsätt kallas ibland *kulturell rasism*⁴ eftersom det starkt påminner om den traditionella rasismens. Jag återkommer i avsnitt 2.6 till frågor om etnicitet och kultur.

Som tidigare konstaterats är det vanligt att de som delar in mänskligheten i raser också rangordnar raserna. Detsamma gäller ofta dem som hävdar att mänskligheten är indelad i tydligt definierade kulturer. Det bör dock framhållas att det är möjligt att förespråka en sådan indelning av mänskligheten utan att den

³ Carl von Linné (1707–1778) var professor i medicin vid Uppsala universitet. Han lade grunden för den moderna nomenklaturen inom biologin och den moderna systematiken som grupperar växter och djur. (NE)

⁴ Uttrycket kulturell rasism kan sannolikt spåras tillbaka till den franske sociologen Pierre-André Taguieff som skrivit om "rasism utan raser" och den brittiske socialantropologen Paul Gilroy, som kanske är mest känd för sin bok *The Black Atlantic* (källa: Aleksandra Ålund, Linköpings universitet).

förenas med någon rangordning. Generellt gäller dock att de som tror på en sådan indelning misstror blandning av kulturer och raser. De hävdar alltså ett slags "isärhållandets" princip.

Vardagsrasism

Begreppen främlingsfientlighet och rasism används alltså ofta parallellt. Rasism kan användas på sätt som inte nödvändigtvis är kopplade till biologiska skillnader mellan människor. Begreppet *vardagsrasism* används till exempel ofta för att beteckna olika former av diskriminering av främlingar i vardagslivet (Essed 1991). Begreppet *racism* på engelska har en sådan vidare mening. Ett annat begrepp som används i detta sammanhang är *xenofobi* (eng. xenophobia), som närmast kan översättas med främlingsrädsla. I Nationalencyklopedin sägs xenofobi vara en "intensiv, irrationell rädsla för främlingar, vilken kan bidra till etniska fördomar och invandrarfientlighet".

Ytterligare ett begrepp som används är *institutionell* eller *strukturell rasism*. Begreppet fick ett starkt genomslag i Storbritannien i den granskning som år 1999 skedde av polisens agerande efter mordet på en ung svart man, Stephen Lawrence. Utredningen fann att problemet inte berodde på enstaka rötägg som hyste agg mot svarta utan på att poliskåren präglades av *institutional racism*. I direktiven till en svensk statlig utredning om strukturell diskriminering definieras begreppet som "regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska och religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har". Det framhölls också att sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och att den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt (SOU 2005:56:21, 23).⁵ Synlig och avsiktlig diskriminering är förbjuden i svensk lag. Det kan vara svårare att upptäcka och åtgärda den som är dold och oavsiktlig och det får sägas vara framförallt den, som avses med termen institutionell rasism: lagar som leder till diskriminerande effekter eller förhållningssätt som hos företag eller institutioner "sitter i väggarna".

⁵ Särskild utredare var juristen Paul Lappalainen, som också har varit ledamot i denna utrednings expertgrupp. Betänkandet från hans utredning hade titeln *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56).

Generaliserad intolerans

Den ovan nämnda Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet menade att:

... rasism kan beskrivas som en föreställning om den egna gruppens överlägsenhet och en uppfattning om att det finns biologiska skillnader mellan folkgrupper som gör det motiverat att dela in dessa i mer eller mindre värda. Främlingsfientlighet betecknar känslor som, i varierande styrka, innebär ovilja, rädsla inför eller hat gentemot andra etniska grupper.

(SOU 1989:13:19)

Kommissionen skiljer här tydligt på rasism och främlingsfientlighet. Rasism hör ihop med biologi medan främlingsfientlighet handlar om känslor mot etniska grupper. Bernt Skovdahl, professor i idéhistoria på Södertörns högskola, har i en skrift framtagen på uppdrag av Mångkulturellt Centrum i Botkyrka (se 5.2.2), påpekat att en nackdel med kommissionens definition av främlingsfientlighet är att den stannar vid känslor. Vi måste, menar han, utgå ifrån att det finns en främlingsfientlighet, som också manifesteras i tal, skrift eller handling, och att det finns en ideologiskt grundad främlingsfientlighet, som inte utgår från biologiska föreställningar. Hans slutsats blir:

Om den rent känslomässiga nivån betecknas med någonting annat, till exempel "främlingskräck", kunde ordet "främlingsfientlighet" tjäna som ett paraplybegrepp för olika former av generaliserad intolerans. Begreppet skulle då innefatta rasismen som en av sina underavdelningar, vid sidan av religiös intolerans och etniska fördomar riktade mot bestämda folk.

(Skovdahl 1999:27)

Den amerikanska historikern Helen Fein har gjort en ofta använd definition av anti-semitism (mina markeringar för att göra innehållet tydligare):

Antisemitism är en bestående, latent struktur av föreställningar fientliga mot judar som kollektiv, vilka på det **individuella** planet manifesteras som attityder, i **kulturen** som myter, ideologi, folkliga traditioner och bildspråk och i **handlingar** som social eller legal diskriminering, politisk mobilisering mot judarna och kollektivt eller statligt våld, vilket leder och/eller syftar till att fjärma, driva bort eller förinta judarna just för att de är judar.

(Här citerad från Åmark 2010:369)

Med vissa modifieringar kan den definitionen också tillämpas på främlingsfientlighet.

Främlingsfientlighet som paraplybegrepp

Med Skovdahls resonemang skulle alltså främlingsfientlighet förstås som ett paraplybegrepp för alla former av generaliserad intolerans, det vill säga intolerans riktad mot hela grupper. Främlingsfientligheten kan således avse såväl rasism i biologisk eller kulturell mening som religiös intolerans. Den kan med Feins definition ta sig uttryck i attityder, kulturella föreställningar och handlingar, där handlingarna kan vara såväl diskriminering som våld.

Jag tolkar direktiven så att det är en sådan bred definition av främlingsfientlighet och liknande former av intolerans som avses.

Främlingsfientlighet är således generell intolerans mot grupper som betraktas som främlingar snarare än mot individer. Lange & Westin konstaterar att det visserligen ofta är en individ, a, som diskriminerar en annan individ, b. Men när a diskriminerar b är det inte nödvändigtvis mot den enskilde individen b som handlingen främst är riktad. Den är snarare riktad mot individen b som företrädare för den etniska gruppen B. Och a handlar inte bara som enskild individ utan som företrädare för den etniska gruppen A, inte bara i sina egna ögon utan också i b:s. Konflikten mellan A och B utspelar sig till stor del mellan individerna a och b, men inte som en personlig konflikt dem emellan utan på ett symboliskt plan där a och b är symboler för A och B (Lange & Westin 1981:426).

Problematiskt begrepp

Främlingsfientlighet används i direktiven till utredningen och jag kommer att använda det genomgående i denna utredning. Det måste samtidigt framhållas att begreppet främling inte är oproblemiskt. Det förutsätter att sådana existerar och är annorlunda än oss, som inte är främlingar. Användningen av begreppet kan bidra till att låsa fast relationerna mellan grupperna. I själva verket – som kommer att utvecklas i det följande – är det ”främmande” något i hög grad rörligt. Det upprättas genom aktiv handling och är inget ”naturligt”.

2.2 Vad är inte (nödvändigtvis) främlingsfientlighet?

Som jag strax ska utveckla är själva grunden för främlingsfientlighet indelningen av individer i kategorier. Främlingsfientlighet är när en grupp tillskriver en annan grupp, som betraktas som främlingar, vissa kollektiva negativa egenskaper. Innebörden kan tyckas klar, men likväl råder ibland osäkerhet om vad som är "tillåtet" att tycka om främlingar eller främmande kulturer utan att det kan anses vara främlingsfientlighet. Låt mig ge några exempel på sådana frågor som kan komma upp.

Det förekommer naturligtvis att sådana som uppfattas som främlingar, till exempel personer med bakgrund i ett annat land, begår kriminella handlingar. Att anse att dessa personer bör åtalas, dömas och straffas, precis som "svenskar" som begår motsvarande brott, har naturligtvis ingenting att göra med främlingsfientlighet. Däremot är det främlingsfientlighet om man därför att en individ med ett visst ursprung betar sig kriminellt dömer alla andra med samma ursprung. Ett sådant synsätt kan till exempel leda till slutsatsen att alla i den etniska gruppen ska utvisas ur Sverige, eller att alla ur gruppen som söker asyl i Sverige ska få avslag. Det är en främlingsfientlig ståndpunkt.

Jag ska återkomma till hur kulturer formas och förändras, men det finns kulturyttringar som kan vara specifika för en kulturkrets. Författaren Herman Lindqvist har i något sammanhang konstaterat att midsommarstången är en import från Tyskland och att Lucia var ett sicilianskt helgon, men att det bara är vi i Sverige som dansar små grodorna runt stången och låter Lucia skrida fram med ljus i hår. Det kan ses som exempel på sådana specifika svenska kulturyttringar.

Vi tvingas ibland värdera kulturyttringar som kommer till uttryck i andra länder eller inom grupper i Sverige som har utländsk bakgrund. Så länge det handlar om motsvarigheter till små grodorna och Lucias ljuskrona är det naturligtvis inget problem, men det kan vara allvarigare än så.

Att värdera kulturyttringar

När man ska värdera företeelser i olika kulturer, den egna och andras, är det alltid en fördel om man kan luta sig mot normsystem om vilka världssamfundet kunnat enas, till exempel FN:s mänskliga

rättigheter. Brott mot dessa kan vi utan vidare fördöma. Men detta internationella regelverk ger oss inte alltid den ledning vi kan behöva. När vi ska värdera kulturföreteelser är det ofrånkomligt att vi anlägger vad som brukar kallas ett etnocentriskt perspektiv, det vill säga att våra egna värderingar blir måttstock. Självklart ska vi försöka komplettera detta perspektiv med att se saken även ur andras, men ibland uppstår en konflikt mellan perspektiven och vi tvingas välja.

Dödsstraffet kan ses som ett exempel på en kulturyttring där FN:s mänskliga rättigheter inte hjälper oss att ta ställning. Det har helt enkelt inte varit möjligt att internationellt enas om hur man ska se på dödsstraff. Majoriteten av jordens befolkning lever i länder där man tillämpar dödsstraff, till exempel i USA, Kina och Iran. I EU-länderna har dödsstraffet avskaffats. I Sverige avskaffades dödsstraffet i fredstid år 1921 och i krigstid år 1973. De flesta invånare i Sverige fördömer dödsstraff. Det kan av andra uppfattas som uttryck för ett etnocentriskt perspektiv, men är med de värderingar som är förhärskande i Sverige ett rimligt ställningstagande. Vi tillåter oss också fördöma att dödsstraff fortfarande tillämpas i andra länder.

Hedersvåld och barns rättigheter

Med invandringen har vissa kulturyttringar kommit till Sverige, som tidigare har varit tämligen okända här, till exempel hedersvåld, könsstympling och användning av slöjor. Företeelserna väcker betydande uppmärksamhet även om de är ovanliga bland grupper och individer som invandrat till Sverige. Eftersom de syns i debatten finns det dock skäl att kommentera dem.

Den hederskultur som inte är ovanlig i Mellanöstern, Nordafrika och på Afrikas horn är ett exempel (Johansson 2005).⁶ Vi har haft flera uppmärksammade fall av hedersvåld i Sverige och undersökningar visar att ett stort antal unga människor lever under vad som brukar kallas hedersförtryck (Åhré Älgamo 2009).

Heder som motiv för våldshandlingar ses i Sverige inte som någon förmildrande omständighet, i motsats till vad som gäller i

⁶ Kenneth Johansson (red) och medförfattare analyserar i *Hedersmord – Tusen år av hederskulturer* på ett intresseväckande sätt vilken roll hedern har spelat i den svenska historien och jämför med den speciella ställning hedern har i så kallade hederskulturer.

vissa länder i till exempel Mellanöstern (Husseini 2009).⁷ Detta förhållningssätt träffar i praktiken i första hand vissa individer med bakgrund i de nämnda geografiska regionerna. Det kan naturligtvis uppfattas som ett uttryck för institutionell diskriminering och främlingsfientlighet. Men är det ett rimligt synsätt? Jag anser inte det. Här står olika principer mot varandra. Utgångspunkten i Sverige är att människor har rätt att leva sitt eget liv så länge de inte inskränker andras frihet att leva sitt. I hederskulturen däremot begränsas individens frihet av gruppens, familjens, vilja. De fall som uppmärksammas handlar om konflikter inom familjer eller grupper. Gruppens intressen står i strid med enskilda individers, ofta unga flickors och pojkars. Att motarbeta hedersvåld är att ta ställning för dessa individers rättigheter på bekostnad av gruppens, inte för svenskers intressen på bekostnad av vissa ”främlingar”.

Min slutsats är att det måste vara möjligt att diskutera lagar och regler i Sverige som i högre grad berör personer med utländsk bakgrund än med svensk utan att det *nödvändigtvis* ses som ett uttryck för institutionell diskriminering eller främlingsfientlighet. Nyligen har en statlig utredning föreslagit ett skärpt förbud mot barnäktenskap i Sverige (SOU 2012:35). Det kan inte rimligen ses som ett uttryck för främlingsfientlighet.

En viktig utgångspunkt när lagar och regler som rör barn ska läggas fast är för svensk del FN:s barnkonvention och dess uppmaning: ”Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.” (Regeringskansliet 2011). Men ytterst blir det även här en fråga om tolkningar. Vad är barnets bästa? Vi har i Sverige med utgångspunkt i bland annat denna princip förbjudit könsstympning av småflickor. Men de föräldrar som initierar detta ingrepp på sina döttrar gör det inte därför att de vill dem illa, utan just därför att de vill sina barns bästa. Det är alltså inte grundprincipen som konflikten gäller utan tolkningen av vad som är flickornas bästa. Vi tillåter oss i detta fall sätta oss över föräldrarnas tolkning och tillämpa den vi anser vara mest rimlig. Inte heller det kan ses som främlingsfientlighet.

⁷ Rana Husseini är jordansk journalist, feminist och MR-aktivist. Hennes bok *Murder in the name of honour* handlar om det förslag som hon och andra, med stöd av bland annat kungahuset i Jordanien, lagt fram om en förändring av strafflindringsreglerna i lagstiftningen då våld begås för att rädda hedern på förövaren eller dennas familj.

Slöjor

En livlig diskussion pågår i Europa och delvis också i Sverige om kvinnors användning av huvudduk och slöja. Den princip som gäller i Sverige är att alla har rätt att klä sig som de vill om inte annat krävs av arbetskyddsskäl eller liknande. I Frankrike och vissa andra europeiska länder har man gått längre än så och förbjudit inte bara heltäckande slöja utan också huvudduk i bland annat offentliga skolor. Tidigare fanns ett liknande förbud också i Turkiet, men det har numera hävts.

Även i Sverige har mer restriktiva regler diskuterats. Så länge det rör sig om objektiva skäl, till exempel säkerheten på arbetsplatser, borde restriktioner kunna accepteras utan att det kan ses som uttryck för främlingsfientlighet. Om man går därutöver hamnar man snabbt i en gråzon. Att det har funnits inslag av främlingsfientlighet i den franska debatten och beslutet råder det knappast någon tvekan om (Wallach Scott 2007).

Restriktiv invandringspolitik och ambitiös integrationspolitik samtidigt?

Att vara tveksam till invandring generellt behöver inte nödvändigtvis vara ett uttryck för främlingsfientlighet. Om man bedömer att invandring är negativt för landets ekonomi eller för miljön kan skälen vara andra än främlingsfientlighet. Författaren Philippe Legrain skriver:

Miljövänner kanske stödjer gränskontroller därför att de tror att fler invandrare skulle innebära en påfrestning på miljön. Fackföreningar kan känna oro för effekterna på medlemmarnas jobb, svarta och vita. Andra kan oroas för att invandring skulle underminera den finansiella basen för traditionella välfärdssystem, som garanterar fria eller subventionerade förmåner och tjänster till människor på basis av boendeland snarare än av inbetalda skatter och avgifter. De som har dessa uppfattningar kan vara främlingsfientliga eller inte, men uppfattningarna i sig är det inte.

(Legrain 2006:247)

Det är möjligt att samtidigt förespråka en restriktiv invandringspolitik och en ambitiös integrationspolitik. Statsvetarna Jonas Hinnfors, professor, Andrea Spehar, forskare, bägge vid Göteborgs universitet, och Gregg Bucken-Knapp, lektor vid University of

Stirling, Storbritannien, har i en artikel beskrivit hur svensk socialdemokrati (SAP) sedan 1960-talet har drivit en sådan politisk linje:

Trots att SAP har varit generöst när det gäller stöd till dem som har fått uppehållstillstånd har dess politik med avseende på öppna gränser genomgående varit restriktiv.

(Hinnfors et al 2011)

Huruvida en restriktiv inställning till invandring är kopplad till främlingsfientlighet eller inte beror således på motiven. I till exempel opinionsundersökningar är de sällan explicita. Därför är komplexa och problematiserande undersökningar av attityder, värderingar och agerande det närmaste vi kommer sanningen (mer om det i nästa kapitel). Det kan dock konstateras av den kombination av åsikter som socialdemokraterna enligt forskarna ger uttryck åt är mindre vanlig på individplanet. I regel finns ett samband mellan att vara negativ till invandring och att se människor med utländsk bakgrund som ett hot mot svensk ekonomi, kultur och samhälle (Demker 2012). Det kan ses som ett uttryck för främlingsfientlighet.

Med denna utblick hoppas jag att jag gett en bild av hur man kan se på främlingsfientlighet i förhållande till några aktuella debattfrågor.

2.3 Vem är främling?

I en klassisk artikel från 1908 diskuterar Georg Simmel begreppet främling.⁸ Han är inte intresserad av främlingar i betydelsen ”de som kommer i dag och går imorgon, utan den som kommer i dag och stannar imorgon” (Simmel 1981:149). Han skriver vidare:

Främlingen ... är ... samtidigt nära och fjärran; det följer av att relationen grundas bara på en allmänmänsklig likhet. Men mellan de båda elementen uppstår en speciell spänning, då medvetandet om, att bara ha det överhuvudtaget allmänna gemensamt, ger en speciell betoning åt det, som inte är gemensamt. Vad beträffar den som kommer från ett främmande land eller en främmande stad eller tillhör en främmande ras, är detta återigen inga individuella egenskaper, utan det rör sig om en främmande härkomst, som är, eller kunde vara, gemensam för många främlingar. Därför uppfattas främlingarna

⁸ Georg Simmel (1858–1918), tysk filosof och sociolog, verksam i Berlin och Strasbourg. Hans text *Främlingen* är klassisk inom samhällsvetenskap. Det återfinns på svenska i boken *Hur är samhället möjligt?*

egentligen inte heller som individer, utan som främlingar av en bestämd typ.

(Simmel 1981:154)

Främlingsfientlighet förutsätter att några ur betraktarens – den ”fientliges” – perspektiv definieras som avvikande. Det förutsätter med andra ord en kategorisering av människor baserad på denna avvikelse. Den kan handla om sådana saker som härkomst, utseende, beteende, språk eller trosuppfattning. Främlingen finns mitt ibland oss, men sticker ut på något sätt.

Förhållningssättet till det som betraktas som annorlunda kan variera. Det kan väcka vår nyfikenhet och sympati, men också skapa osäkerhet och rädsla. Många menar att det är en naturlig reaktion att känna en viss spänning eller oro inför det okända.

Om främlingen väcker vår nyfikenhet vill vi ta reda på mer. Men om vi har en förhandsuppfattning om hurdana alla individer är från främlingens land, kultur eller religiösa grupp kanske vi inte tycker det mödan värt att göra det. Vi kan, som Simmel skriver, uppfatta främlingen mer som en bestämd typ än som en individ.

Många förknippar främlingar med personer med ursprung i andra länder. Men främlingen kan också vara en person som är född mitt ibland oss, till och med vara ”en av oss”. Som främlingar har historiskt sett många betraktats som har varit födda i Sverige, såsom samer, romer, resande (tattare), judar och tornedalingar (det vill säga de som numera har fått status som nationella minoriteter) men också till exempel utvecklingsstörda. De har inte räknats till ”oss” utan på olika sätt särbehandlats. De har till exempel förbjudits att tala sitt modersmål, steriliserats eller haft restriktioner för sin bosättning eller näringsutövning. I dessa fall kan man tala om en officiellt sanktionerad främlingsfientlighet (Catomeris 2004, Grunewald 2009).

2.4 Vem blir främlingsfientlig?

En negativ inställning till dem som betraktas som främlingar kan ha sin grund i allt från fördomar och stereotypa föreställningar till en genomtänkt ideologi som pekar ut främlingar som ett hot mot den egna gruppen. En ideologiskt grundad främlingsfientlighet, till exempel rasism i olika former, tar sig ofta uttryck i en programmatisk diskriminering. Främlingsrädsla utan uttalad ideologisk

grund kan stanna vid negativa attityder, men kan också manifesteras i mer eller mindre medvetna handlingar.

Främlingsfientlighet kan karaktärisera alltifrån en liten grupp i ett samhälle till den officiella politiken i en stat, alltifrån individers attityder och värderingar till institutioner i samhället.

Främlingsfientlighet som officiell politik

Behandlingen av judar i Nazityskland eller av svarta i apartheid-politikens Sydafrika är uppenbara exempel på en genomtänkt främlingsfientlig ideologi från den politiska maktens sida, på officiell rasism. Men en av statsmakterna initierad eller sanktionerad diskriminering av grupper på etnisk eller annan grund har förekommit och förekommer i många länder, också i Sverige (se avsnitt 2.8 nedan för en historisk belysning av diskriminering på sådana grunder i Sverige).

Nazisterna i Tyskland inledde efter sitt maktövertagande 1933 en politik mot den judiska minoriteten med tydliga våldsinslag, grundad på en antisemitisk ideologi. Från 1941 övergick den i ett systematisk dödande med det uttalade syftet att utrota judarna i Europa.

I Sverige fanns det personer och grupper som delade de tyska nazisternas negativa syn på judar. Få accepterade våldet och än färre dödandet av judar, men en skepsis mot judar i allmänhet var utbredd också i Sverige och för övrigt i huvuddelen av Europa under 1930-talet. En forskare, Karin Kvist Geverts, har talat om att det i Sverige fanns ett "antisemitiskt bakgrundsbrus". Detta manifesterades bland annat i en ytterst restriktiv svensk politik mot judiska flyktingar fram till och med 1941. När restriktionerna i skuggan av förintelsepolitiken lättades var det för sent för de flesta (Åmark 2011:375).

En ideologiskt grundad antisemitism fanns sannolikt endast hos en minoritet i 1930-talets Tyskland, men när judeutrotningarna genomfördes från 1941 och framåt engagerades ett stort antal helt "vanliga" tyskar (Browning 1998, Welzer 2007). Operationerna var av sådan omfattning att de inte hade kunnat genomföras av en liten ideologiskt medveten grupp. Det fanns sannolikt tyskar som var kritiska mot den nazistiska antisemitismen, men klämda mellan sina moraliska betänkligheter och sin patriotiska lojalitet tog den sistnämnda för de flesta över.

En sådan följsamhet mot auktoriteter, som till exempel kan vara statens ledning, finns exempel på också i Sverige. När riksdagen 1921 tog initiativ till ett rasbiologiskt institut vid Uppsala universitet, när riksdagen på regeringens förslag 1934 beslutade om en steriliseringslag, när denna utvidgades 1941, när judiska flyktingar stoppades vid gränsen under 1930-talet, när steriliseringarna av utvecklingsstörda och resande kulminerade under årtiondet efter kriget eller när svenska läkare genomförde medicinska försök på utvecklingsstörda åren kring 1950 skedde det med ett tyst folkligt stöd.

Främlingsfientligheten inom oss

Många uppfattar att främlingsfientlighet är något som är koncentrerat till små, mer eller mindre, extrema grupper. De anförda exemplen visar att så inte alls behöver vara fallet. Främlingsfientlighet kan vara sanktionerad från högsta nivå i samhället och gillas eller accepteras av den stora majoriteten. Att de flesta vanliga människor är benägna att i olika sammanhang följa auktoriteter har bekräftats i en rad socialpsykologiska experiment (Zimbardo 2007, Milgram 2010).⁹ Man kan därför hävda att det finns en potentiell "främlingsfiende" inom oss alla och att det är det största hotet mot ett samhälle för alla. Samhällets auktoriteter, inte minst politiska företrädare, har därför ett stort ansvar för utvecklingen.

Men förvisso finns också främlingsfientlighet som inte är sanktionerad av statsmakten utan tvärtom står i strid med den officiella politiken. För den finns uppenbarligen andra drivkrafter än följsamhet till officiella auktoriteter. I Sverige finns till exempel i dag små grupper med en uttalat rasistisk, i vissa fall till och med nazistisk, ideologi. Jag kommer i kapitel 4 att redogöra för några sådana grupper. Det finns också hos en mindre andel av den svenska befolkningen en mycket negativ inställning till främlingar i meningen invandrare. I den så kallade Mångfaldsbarometern, som under en följd av år har genomförts av Orlando Mella, professor i

⁹ De amerikanska professorerna Stanley Milgram (1933–1984) och Philip Zimbardo har blivit kända för en rad socialpsykologiska experiment som visar på auktoriteters och miljöers betydelse för människors handlande. Milgrams mest kända experiment gick ut på att få försökspersoner att på en forskares uppmaning ge elektriska stötar till andra försökspersoner, till sist i dödliga doser. Zimbardo är mest känd för vad som kallas The Stanford Prison Experiment. En del av Milgrams resultat finns samlade i *Obedience to authority*, som senast återutgavs i pocket av Pinter & Martin år 2010. Zimbardos mest kända bok är *The Lucifer Effect* och gavs ut i original år 2007. Även den finns tillgänglig i pocket.

sociologi, och medarbetare vid sociologiska institutionen, Uppsala universitet, kan andelen med tydligt främlingsfientliga uppfattningar uppskattas till cirka fem procent (Mella et al 2011). Jag återkommer till opinionsläget i kapitel 3.

Vilka har starkt främlingsfientliga åsikter eller ansluter sig rent av till främlingsfientliga organisationer?

Främlingsrådslans logik

Jens Rydgren, professor i sociologi vid Stockholms universitet och ledamot av utredningens expertgrupp, har visat att det på det individuella planet kan finnas ett slags ”främlingsrådslans logik”. Han pekar på hur vi, när vi fattar beslut i vardagen, ofta gör ett slags sannolikhetskalkyl som bygger på tidigare erfarenheter. Han tar som exempel en person som går till Systembolaget för att köpa en flaska vin. Senast han gjorde det köpte han en Bordeaux och den smakade bra. Samma märke finns inte inne nu, men han hittar en annan Bordeaux och antar att den också smakar bra, så han köper den. Genom att tillämpa samma logik när han ska bedöma en invandrare kan han komma fram till att vederbörande är brottsling därför att han råkar känna till att en landsman till invandraren ifråga har begått brott. Eller så dömer han invandraren därför att någon som han litar på har sagt att människor med samma härkomst är starkt brottsliga.

Rydgren påpekar att logiken har sina brister redan när vinköparen drar slutsatser om det okända vinet från Bordeaux, men den blir än mer bristfällig när han använder den för att bedöma en invandrare – individer från ett visst land är långt mer heterogena än viner från Bordeaux som tillhandahålls på Systembolaget. Likväl tillämpas en sådan logik ofta vid bedömningen av ”främlingar” och detta kan bidra till främlingsrädsla eller rent av främlingsfientlighet (Rydgren 2004).

Ett skäl till främlingsfientlighet kan vara att de som ses som främlingar uppfattas som ett hot i något avseende. I Sveriges riksdag finns i dag har ett parti, Sverigedemokraterna, som systematiskt hävdar att vissa invandrare utgör ett sådant hot:

Massinvandringen, tillsammans med den höga nativiteten hos vissa invandrargrupper och frånvaron av en assimileringspolitik, innebär att svenskarna inom några decennier riskerar att bli en minoritet i det egna landet. Denna utveckling kommer att påverka alla aspekter av samhällslivet och förvandla vårt land till oigenkännlighet.

(SD:s invandrapolitiska program, www.sverigedemokraterna.se)

Sådana uttalanden bygger i hög grad på stereotypa föreställningar och den främlingsrådslans logik som Rydgren definierat.

Mot vissa gruppers uttalade främlingsfientlighet står i Sverige den officiella ambitionen att människor som lever i Sverige ska göra det på lika villkor, utan diskriminering. Att diskriminering ändå förekommer kan vara ett vardagligt uttryck för bland annat "främlingsfientlighet". Individer från flera olika etniska grupper har personliga upplevelser av såväl diskriminering i lagens mening som vardagsrasism. Ett exempel är när de vid anställningsförfaranden utestängs redan på grund av sitt utlandsklingande namn. Andra kan vara när de utsätts för särskild övervakning i butiker, inte släpps in på restauranger eller ständigt utsätts för nedsättande kommentarer eller blickar. Dessa former av främlingsfientlighet och vardagsrasism gör sig många skyldiga till, långt utanför de extrema grupperna.

Generellt kan sägas att enskildas disposition för främlingsfientlighet varierar med såväl individuella som kontextuella faktorer (Hjerm 2008).

Individuella faktorer

Utbildning är den mest påtagliga individuella indikatorn på graden av främlingsfientlighet. Låg utbildning innebär en tydligt *ökad risk* för främlingsfientlighet (Ceobanu & Escandell 2010). Det innebär naturligtvis inte att alla lågutbildade är främlingsfientliga eller att inte några högutbildade är det. Det innebär bara att *sannolikheten för* en främlingsfientlig inställning minskar med högre utbildning. Ökad utbildning kan alltså bidra till minskad främlingsfientlighet, men är inte något vaccin mot sådan. Även forskning, som utförs av mycket väl utbildade personer, har som bekant använts i främlingsfientliga syften.

Andra faktorer som ålder, kön, bostadsort och personliga erfarenheter av andra människor och kulturer spelar också roll, men väger inte lika tungt. Genomgående visar dock kvinnor mindre

intoleranta attityder än män. Intoleransen tenderar att vara större hos äldre och hos landsbygdsbor än hos yngre och storstadsbor. Kontakthypotesen, det vill säga att personliga erfarenheter av andra människor och kulturer leder till minskad intolerans, får visst vetenskapligt stöd (Ibid.)

Det finns också forskning som visar att vissa personligheter har en kanske medfödd tendens att i högre grad än andra reagera med rädsla och undandragande från det annorlunda och ovanliga, vilket kan vara en av flera komponenter som bidrar till fördomar. Personer som är fördomsfulla i ett avseende tenderar att vara det också i andra (Ekehammar 2005:286).¹⁰

Kontextuella faktorer

Bland de kontextuella faktorerna ska särskilt framhållas den politiska och ekonomiska miljön. I länder där politikerna har en mer negativ inställning till invandring eller där de ekonomiska problemen är stora tenderar främlingsfientligheten att vara större. Den är större bland dem som mest upplever sig vara utsatta för konkurrens om jobben och bland dem som lägger särskilt stor vikt vid att ett land ska vara kulturellt homogent. En negativ inställning kan också förstärkas av upplevelsen att invandrarna är många i grannskapet eller samhället som helhet (Hjerm 2008, Hjerm & Nagayoshi 2011, Ceobanu & Escandell 2010).

Till de kontextuella faktorerna kan också räknas institutionella omständigheter. Att arbeta i en miljö där främlingsfientligheten "sitter i väggarna" och påverkar jargong och bedömningar kan bidra till att skapa eller förstärka främlingsfientliga åsikter.

Det finns även förklaringsmodeller som tar fasta på verkliga eller föreställda intressekonflikter mellan etniska grupper. Stefan Wolff, professor i statsvetenskap vid University of Bath, Storbritannien, har studerat etniska konflikter i världen. Han konstaterar att etniska skillnader inte med någon automatik leder till konflikter. Att det finns olika etniska grupper i ett och samma land är inte i sig själv något problem, utan det är vad människorna

¹⁰ Inom psykologin finns en modell för basala personlighetsdimensioner, "The Big Five". De fem faktorerna är känslomässig instabilitet, utåtriktning, öppenhet, vänlighet och målmedvetenhet. De faktorer som är betydelsefulla för utveckling av fördomar är vänlighet och öppenhet. Personer med låg poäng för dessa faktorer karaktäriseras av att vara cyniska, oartiga, misstänksamma, icke samarbetsvilliga, samvetslösa, lättretliga, manipulativa (faktor vänlighet) respektive konventionella, jordnära, oanalytiska, ha begränsade intressen (faktor öppenhet) (Lundh & Smedler 2005:233).

själva, ledarna och deras följeslagare, gör av det som avgör om grupperna ska leva i fred eller, i värsta fall, utkämpa blodiga strider (Wolff 2006:42).

2.5 Vi och dom

Främlingsfientlighet förutsätter således en kategorisering av människor i vi och dom, eller, med termer som är vanliga i forskningen, i en ingrupp och en (eller flera) utgrupp(er). Vad som konstituerar in- respektive utgrupp kan variera. Någoting skiljer ingrupp och utgrupp och någonting förenar dem som tillhör respektive grupp.

Fil dr Karin Borevi och lektor Per Strömblad, forskare vid Uppsala universitet respektive Linnéuniversitetet, konstaterar att människor kan antas sträva efter att bringa något slags ordning i tillvarons alla intryck och att de därvid ofta styrs av regler och konventioner om hur individer ska sorteras och positioneras i förhållande till varandra (Borevi & Strömblad 2004:8). Genom hela livet är vi indelade i olika formella och informella grupper, i skolan, på arbetsplatsen och under fritiden.

Kategoriseringsproblemet reser, menar de, en rad intressanta frågor. Vem har ytterst makt över kategorierna? Hur och var fattas beslut om de indelningsgrunder efter vilka människor uppmärksammas och bedöms? Under vilka förutsättningar fylls kategorier – när de väl är etablerade – med föreställningar om sociala identiteter, och hur reproduceras i sin tur sådana föreställningar i samhället? När börjar de etiketter som fästs vid människor att ”leva sitt eget liv”, vid sidan om de ytligt sett neutrala språkliga bestämningarna? Var formas uppfattningar om beteckningarnas sociala innebörd?

Att kategorisera individer efter mer eller mindre objektiva kriterier kan i regel uppfattas som en tämligen trivial uppgift. Det kan vara motiverat av till exempel administrativa skäl. Vid fördelning av vissa förmåner, såsom statliga barnbidrag eller pensioner, krävs tydliga kriterier för vilka som ska ha rätt till förmånerna. Människor torde mot den bakgrunden inte tycka det är konstigt att de ibland blir definierade i grupper som föräldrar med hemmavarande barn eller pensionärer (Ibid. 8–9).

Men kategorisering kan ske även av andra skäl än administrativa. Forskare klassificerar empirisk information för att kunna göra meningsfulla beskrivningar och analyser. Journalister gör det för att

kunna förenkla och renodla information som ska kommuniceras till en bredare allmänhet (Ibid. 9).

Som individer kategoriserar vi medmänniskor till exempel för att skapa ordning och överblick i tillvaron. Tendensen att dela in människor i kategorier tycks vara ett grundläggande drag i vårt sociala tänkande, något som vi gör rutinmässigt och automatiskt utan att tänka på det (Lindholm 2005:393).

Nya kriterier – nya kategorier

När människor delas in i kategorier av till exempel administrativa skäl är i regel ett eller några kriterier avgörande för kategoriseringen. Om kriterierna ändras kan kategorierna komma att se helt annorlunda ut. Individerna i kategorin föräldrar med hemma- varande barn förenas just av att de har barn hemma och individerna i kategorin ålderspensionärer av att de har uppnått en viss ålder. Men med andra kriterier för kategoriindelningen, till exempel disponibel inkomst, ser kategorierna annorlunda ut. Olika föräldrar respektive pensionärer hamnar då i olika inkomstgrupper, och i en viss inkomstgrupp återfinns både föräldrar och pensionärer.

Individer kan också själva välja att ansluta sig till olika kategorier eller grupper. Det kan bidra till att ge dem social identitet. Individer eftersträvar social identitet därför att det bidrar till deras status och minskar osäkerheten i tillvaron och gör den mer förutsägbar (Hogg & Vaughan 2010:216).

Många olika sociala identiteter

Men varje individ har *inte bara en* social identitet utan *många*. Amartya Sen, professor i nationalekonomi vid Harvard University, USA, och Nobelpristagare 1998, konstaterar att ”i vardagslivet ser vi oss som medlemmar i en mängd olika grupper – vi tillhör dem alla. En persons medborgarskap, bostadsort, geografiska ursprung, kön, klass, politiska åsikter, yrke, anställning, matvanor, sportintresse, musiksmak, sociala engagemang och så vidare gör henne till medlem i en mängd sammanslutningar. Vart och ett av dessa

kollektiv ger personen en särskild identitet. Inget av dem kan anses vara hennes enda eller främsta tillhörighet.” (Sen 2006:21).¹¹

Olika företeelser och kategorier kan dessutom *samtidigt* påverka individers livssammanhang. För att framhålla detta komplexa mönster används ibland begreppet *intersektionalitet* (Wikström 2009:16).

All kategorisering innebär att man *fokuserar på olikheter* mellan till exempel etniska grupper. Men det finns också stora individuella *variationer inom alla grupper*, och mycket som *förenar* olika grupper och individer från olika etniska grupper. Om kategoriseringen görs med andra kriterier än etnicitet, till exempel klass, kön eller yrke, kommer individer från olika etniska grupper att hamna i samma kategori (jmf exemplet med föräldrar och pensionärer ovan). Diskussioner blir ensidiga om de uteslutande tar fasta på etniska olikheter och bortser från alla likheter som ändå präglar mänskligt liv (Stier 2009:31). En rad av de frågor av allmänmänsklig natur som människor ställs inför är desamma oavsett vilken etnisk grupp de tillhör. Det är en viktig förutsättning för det erfarenhetsutbyte och det lärande över etniska och kulturella gränser som hela tiden sker.

Genomsläppliga kategorigränser

All indelning i kategorier är sociala konstruktioner. Vilket utfallet blir beror på vilka kriterier man väljer.

Alla gränser mellan kategorier är också ”genomsläppliga”. Detta har blivit än mer uppenbart i takt med utvecklingen av kommunikationsteknologin. De ökade möjligheterna att resa kors och tvärs över världen och framväxten av Internet har gjort det möjligt för individer att utbyta idéer och erfarenheter över alla gränser. De som har möjlighet att besöka olika delar av världen kan konstatera att de överallt kan kommunicera med medmänniskor, få förståelse för egna behov och förstå andras. Sådana kontakter kan få dem att inse att människor i olika länder, kulturer, etniska grupper är betydligt mer lika dem själva än vad de kanske hade trott (Hogg och Vaughan 2010:221). Olikheterna är alltså ofta inte så stora som man ibland vill göra gällande. Kultur kan användas för att

¹¹ Teorin om många sociala identiteter återfinns hos många forskare. Lange & Westin hävdar att upphovsmannen är den amerikanske fenomenologiska sociologen Anselm Strauss (1916–1966) (Lange & Westin 1981:233). Jag har valt att citera Sen därför att hans bok *Identitet och våld* är ett viktigt inlägg i den nu pågående debatten om ”civilisationernas krig”.

skilja grupper från varandra, men också för att sammanbinda det sociala livet, och därmed människor (Wikström 2009:31).

2.6 Etnicitet

En grund för kategorisering som har betydelse för diskussionen om främlingsfientlighet är etnicitet. Sedan rasbegreppet successivt kommit att utmönstras ur debatt och forskning har etnicitet blivit allt populärare. Begreppet lanserades i amerikansk sociologi i början av 1940-talet, men etablerades på allvar först i slutet av 1960-talet (Wikström 2009:26, Lange & Westin 1981:298).

Etnicitet saknar en entydig definition. Lange & Westin konstaterar i sin forskningsöversikt från 1981 att man då kunde urskilja tolv olika kriterier för bestämning av etnicitet. De som oftast återropades var (Lange & Westin 1981:300):

- gemensamt nationellt eller geografiskt ursprung eller gemensamma förfäder,
- gemensam kultur och/eller gemensamma seder,
- religion,
- ras eller fysiska kännetecken,
- språk,
- en känsla av att vara av samma sort.

Bilden torde vara densamma i dag. Lange & Westin landade i följande förslag till definition av etnicitet:

Etnicitet syftar på en grupp (eller på avkomlingar till en sådan grupp) med ofrivilligt medlemskap. Medlemmarna delar samma kultur och identifierar sig själva eller identifieras av andra som tillhörande denna (ofrivilliga) grupp.

(Lange & Westin 1981:302)

Definitionen utgick ifrån att gruppen har ett gemensamt geografiskt ursprung och således att en viss kultur är knuten till denna plats. Att medlemskapet sågs som ofrivilligt berodde på att den enskilde ansågs födas in i den etniska gruppen – det är inte ett val som görs. Det är nog så många än i dag uppfattar begreppet etnicitet. De givna förutsättningarna reser principiellt viktiga

frågor, som jag strax ska återkomma till. Men låt mig först redovisa några olika vetenskapliga teorier om hur etnicitet kan betraktas.

Olika vetenskapliga synsätt

Fil dr Hanna Wikström, forskare i socialt arbete vid Göteborgs universitet, har konstaterat att det inom forskningen finns i princip tre olika synsätt på etnicitet (Wikström 2009:12–13).

- Essentialister (ibland kallade primordialister) uppfattar att människor föds in i sin etnicitet som till exempel svensk, jude eller kurd, det vill säga att tillhörighet och ursprung är fasta och oföränderliga. Etnicitet kan med det synsättet konstateras på ett objektivi t sätt och ses som en egenskap som man har och som är nära sammanlänkad med var man är född.
- Konstruktionister (ibland kallade instrumentalister eller situationister, Westin 2010:13) menar att man inte föds till svensk, kurd eller jude utan att det är något man blir genom sociala relationer och processer och genom social inläring.
- Poststrukturalister, till sist, vilka återfinns inom den postkoloniala teoribildningen, menar att man blir svensk, kurd eller jude genom egna eller andras handlingar och tal om vad svenskhet, kurdiskhet och judiskhet kan tänkas vara och inte vara. Tillhörighet och ursprung ses av dem som språkligt konstruerat och eftersom språket är föränderligt blir också den etniska identiteten föränderlig. Poststrukturalisterna talar hellre om hur skillnader mellan människor konstrueras och upprätthålls, vem som har makt över dessa processer och vilka konsekvenserna blir, än om etnicitet.

Etnicitet ses alltså i dessa olika perspektiv som (Ibid. 10):

- en egenskap,
- något socialt inlärt, eller
- något som formas genom egen positionering men också av andras schablonartade bilder.

Åter till Langes & Westins definition, som väl kan ses som ett mellanting mellan den första och den andra hållningen. Den motiverar två centrala frågor: Är det realistiskt att räkna med att en grupp över tid är bunden till ett avgränsat geografiskt område och skild från andra grupper? Är det rimligt att anta att det finns en specifik kultur knuten till detta avgränsade område?

Gemensamt ursprung i Afrika

De gamla föreställningarna om raser utgick ofta från Bibeln. De människor som fanns på jorden var ättlingar av Noas söner Sem, Ham och Jafet. Hamiterna var de svarta, vi här uppe i Norden tillhörde jafetiterna. I dag har vi en helt annan bild. Vetenskapsmännen är överens om att mänsklighetens vaggastod stod i Afrika och att det bara finns en "människoras" eller art, *Homo sapiens*. För cirka 60 000 år sedan tog sig den första gruppen av människor över det sund som vi nu kallar Bab-Al-Mandab, från Afrika till Arabiska halvön (Stix 2008). Sedan dess har de spritt sig över världen och finns i dag på hela vår jord.

Inom arten finns genetiska variationer. De största finns på den afrikanska kontinenten där *Homo sapiens* har funnits längst. Variationer förekommer mellan grupper av människor som till exempel kan ta sig uttryck i olika hudpigmentering, som hänger samman med hur långt från ekvatorn som nu levande människors förfäder funnits under lång tid. Men 85–95 procent av variationerna finns inom grupper (Malik 2008:14).

Homo sapiens spridning över jorden har alltså pågått i tiotusentals år. För tiotusen år sedan började de första människorna bli bofasta, de odlade jorden och höll boskap. Det innebar ett viktigt kulturellt skift (Diamond 2005).¹² Men när skulle de etniska grupperna och de olika kulturerna ha uppstått, när skulle gränserna mellan dem ha etablerats?

¹² Jared Diamond, professor i geografi vid University of California, Los Angeles, USA, har skrivit en av de mest fascinerande böcker jag har läst. Den handlar om mänsklighetens historia under de senaste 13 000 åren. Boken heter *Guns, Germs and Steel* (på svenska *Vete, vapen och virus*).

Förmågan att tala universell

Mänskliga individer föds till jorden med såväl universella egenskaper, sådana som delas av alla inom arten *Homo sapiens*, som individuella. Till de universella egenskaperna hör förmågan att tala. Denna och andra egenskaper utvecklas i samspel med den miljö där individen råkar födas. Den avgör till exempel vilket språk hon lär sig tala. Vilket språk man talar har alltså inte med arv att göra utan betingas helt av miljön. Den som i späda år förflyttas till en annan miljö än den ursprungliga kommer att lära sig tala det språk som talas i den nya miljön.

Lange & Westin framhåller att språket ofta är den mest framträdande av alla etniska markörer. ”Det är praktiskt taget omöjligt efter de tidiga tonåren att tillägna sig ett nytt språk utan att det hörs i talet. Genom intonation, melodi och uttal kan en infödd talare alltid identifiera en person som har haft ett annat första språk.” (Lange & Westin 1981:326). Skulle språket kunna vara det som avgör till vilken etnisk grupp man hör?

På Papua Nya Guinea finns cirka 850 distinkt olika språk eller tio procent av världens alla språk. Landet har knappt sex miljoner invånare. Om man uppfattar språket som den viktigaste markören för kultur och etnicitet skulle det på Papua Nya Guinea alltså finnas 850 etniska grupper med i genomsnitt 7 000 medlemmar (Wikipedia). Är det rimligt att etniska grupper är så små? På Papua Nya Guinea finns tre officiella språk. Är det kanske de som konstituerar etniciteten? Men ett av de officiella språken är engelska. Det har rimligen tillkommit i sen tid och kan inte ha med ursprung att göra. Att två andra språk gjorts till officiella är naturligtvis också en modern företeelse. Exemplet belyser de svårigheter man hamnar i när man ska avgränsa etniska grupper.

Internationella adaptioner är inte ovanligt. Barn förflyttas i tidig ålder från ett land till ett annat. De växer upp med ett annat modersmål än det som talas i deras ursprungsland. Vilken är deras etnicitet?

Kritik mot etnisk avgränsning

Jean-Francois Bayart, forskningsdirektör vid *Foundation Nationale des Sciences Politiques* och professor vid *Institut d'Etudes Politiques* i Paris, har i sin bok *The Illusion of Cultural Identity*

(2005) grundligt granskat teorier om att världen skulle bestå av avgränsade etniciteter och kulturer (oavsett när dessa avgränsningar kan ha uppstått). Han konstaterar att upprepade studier bekräftar att forntida samhällen i Asien och Afrika inte var isolerade utan hade omfattande förbindelser med omvärlden. Socialantropologer är mot den bakgrunden allt mindre benägna att tala om etniska grupper och talar i stället om nätverk av samhällen, som tidigt skapade vida regionala rum: merkantila, monetära, religiösa och politiska rum, som överlappade varandra. Det utbyte som skedde i dessa rum påverkade i hög grad samhällenas utveckling och struktur. Och, menar han, vad som är sant för dessa primitiva samhällen är det i än högre grad för imperier, forntida kungadömen och samtida stater. Den modernisering som har skett är till stor del påverkad av impulser utifrån. Sålunda har till exempel staterna i Europa i stor utsträckning formats av sin inbördes konkurrens där han ser rivaliteten mellan Frankrike och Storbritannien som ett typexempel (Bayart 2005:61, 67–68).

Bayart menar att även om man alltså på goda grunder kan starkt ifrågasätta uppfattningen om geografiskt väl avgränsade, ursprungliga etniska grupper, så kan det hos individer ändå i vissa situationer finnas starka känslor av att tillhöra en viss etnisk grupp. Det är naturligt att söka en förklaring till hur sådana känslor uppstår. En utgångspunkt kan vara det väl kända fenomenet att känslan ofta bestäms mindre av upplevda gemensamma egenskaper hos gruppen än av ett upplevt hot från ”de andra”. Det kan alltså stärka samhörighetskänslan i den egna gruppen (Ibid. 95) och kan till och med vara den omständighet som skapar etnisk medvetenhet (Dencik 2011).

Historiskt finns flera sådana exempel. Ett hittar vi redan i Bibeln. Fil lic Hans Furuhausen¹³ berättar i sin bok *Bibeln och arkeologerna* hur krafter sökte ena de israelitiska stammarna genom att peka ut filistéerna som arvfien, som ”den andre”. Filistéerna var visserligen rikare, starkare och tekniskt mer avancerade än israeliterna, men föraktades därför att de åt griskött, dyrkade främmande gudar och inte var omskurna. En del forskare menar att det var det föreställda trycket från filistéerna som skapade judendomen som en särskild religion (Furuhausen 2010:99). De tyska romantiker som på 1870-talet ville ena de tyska staterna fann inspiration inte bara i gemensamma kulturella drag utan också i

¹³ Hans Furuhausen har av regeringen tilldelats professors namn.

hotet från Frankrike och det franska. Tysklands enande var en förutsättning för att kunna besegra Napoleon III (Wolff 2006:35). Och ”vägen till Auschwitz banades inte minst av föreställningen om judarna som ett dödligt hot mot den tyska nationen”, skriver författaren Göran Rosenberg i en tidningsartikel (Rosenberg 2010).

Transnationella perspektiv

Ytterligare en aspekt på etnicitet har fått ökad uppmärksamhet på senare år. Hos många finns en föreställning om att man bara kan tillhöra *en* etnisk grupp. Den som lämnar ett land bakom sig och etablerar sig i ett nytt förväntas av många helt skifta lojalitet och ändra sin sociala identitet. Detta synsätt har på senare tid utmanats av vad som brukar kallas ett *transnationellt perspektiv* (Olsson et al 2007). Per Gustafsson, docent i sociologi vid Uppsala universitet, noterar att detta synsätt:

... uppmärksammar att människor upprätthåller och utvecklar meningsfulla band till både nya och gamla hemländer. Det ger upphov till transnationella aktiviteter, relationer och institutioner av olika slag – sociala, politiska, ekonomiska, kulturella – som överskrider nationsgränser och i någon mening förenar sändande och mottagande länder. Det transnationella perspektivet riktar intresset mot sådana **transnationella rum** ... snarare än mot enbart det mottagande landet.

Och vidare:

Det är inte självklart att migranter ”flyttar över” sin identitet och lojalitet från det sändande landet till det mottagande. Ofta uppstår istället identiteter och upplevelser av tillhörighet och gemenskap som refererar till båda länderna – eller en känsla av att inte fullt ut höra hemma i någotdera.

(Gustafsson 2007:17–18)

Utgruppshomogenitet

När en viss etnisk kategori skapas av individer med till exempel samma födelseland finns inom kategorin individer med en mångfald av olika egenskaper, preferenser, intressen och sociala identiteter. När någon reflekterar över den etniska grupp han eller hon själv tillhör, ingruppen, är det uppenbart att det förhåller sig så. Men många studier visar att när samma person karaktäriserar

utgrupper uppfattas individerna i de grupperna som mer lika varandra i attityder, utseende och personliga egenskaper. Fenomenet kallas *utgruppsbhomogenitet* (Lindholm 2005:400, se även Hogg och Vaughan 2010:39).

Det finns också en generell tendens att anse att individer i den egna gruppen äger ett slags grundläggande disposition för socialt önskvärda beteenden, medan motsatsen gäller individer i utgrupper (Hogg & Vaughan, 2010:54). Om någon i ingruppen bryter mot det accepterade beteendemönstret, till exempel begår ett allvarligt brott, uppfattar man i regel beteendet som avvikande och söker efter individuella förklaringar. Om däremot någon i utgruppen begår motsvarande handling uppfattas beteendet ofta som representativt för gruppen och förklaringar söks på gruppnivå (i etniciteten, religionen eller dylikt).

Intressant är att jämföra hur kommentarerna sett ut kring de terroråd som under de senaste 20 åren har begåtts i Norden. Tre har begåtts av personer med sitt ursprung i Sverige respektive Norge, John Ausonius ("Lasermannen"), Peter Mangs (Malmö-mördaren) och Anders Behring Breivik, ett av en man med rötter i Irak, Taimour Abdulwahad (som sprängde sig till döds i Stockholm julen 2010). Utgångspunkten i många analyser är att Ausonius, Mangs och Behring Breivik är ensamma galningar. Man har sökt psykologiska förklaringar till deras gärningar. Abdulwahad betraktas av betydligt fler som representativ för sin religion eller kultur. Den senare antas förklara hans gärning snarare än någon personlig galenskap. Skillnaden i analytiskt angreppssätt var också tydligt efter händelserna i Oslo sommaren 2011. De första timmarna trodde de flesta att det var islamister som låg bakom dådet. En rad storpolitiska förklaringar gavs. När det stod klart att terroristen var en blond norrman ändrades perspektivet snabbt. Man ville knappt acceptera att det kunde vara fråga om en politiskt medveten gärning (Tamas 2012).

Etnicitet som konstruktionistiskt begrepp

Slutsatsen av dessa resonemang blir för min del att etnicitet måste ses som ett konstruktionistiskt begrepp, det vill säga att etnicitet är något som skapas genom sociala processer och social inlärning. Det kan handla om processer som antingen initieras av dem som vill tillhöra gruppen eller utifrån. Det ligger enligt min mening också

mycket i det postkoloniala synsättet att processerna att skapa etnicitet, särskilt när de initieras utifrån, ofta är djupt politiserade och sällan oskyldiga. I det senare fallet handlar det ofta om makt och tvång, det vill säga att personer mot sin vilja påtvingas etnifierande beteckningar.

Låt mig så något fördjupa diskussionen kring kulturbegreppet. Relationen mellan de bägge begreppen är något oklar. Ibland står de för nästan samma sak. Ibland kan kultur vara ett snävare begrepp, som när det är ett av flera kriterier för etnicitet, ibland ett vidare fenomen. Bayart behandlar i sina resonemang etnicitet och kultur parallellt.

Vad är kultur?

Kulturbegreppet är komplext då det kan beteckna både konst, musik, biologiska jäsprocesser, samhällliga värden, vanor och regler (etnologen Karl-Olov Arnstberg refererad i Wikström 2009:29). Jag väljer att utgå från kulturpsykologen Anthony Marsellas definition. Han menar att kultur innefattar inlärd beteenden och meningar som överförs socialt i olika livssituationer, och som syftar till såväl individuell som kollektiv anpassning. Kulturer kan vara tidsbegränsade eller varaktiga (till exempel etnisk-kulturella livsstilar), men de är ständigt i förändring. Kultur har inre uttryck såsom värderingar, trosföreställningar, attityder, axiom, inriktningar, kunskapsteorier, medvetandenivåer, varseblivningar, förväntningar och personligheter, och yttre såsom artefakter, roller, institutioner och sociala strukturer. Kulturer bidrar till våra världsbilder, uppfattningar och inriktningar av vilka i sin tur följer idéer, moraluppfattningar och preferenser. De skapar och konstruerar våra verkligheter (De Marinis 2012).¹⁴

I den internationella debatten om migration spelar kultursynen en viktig roll. Många av de europeiska partier, som förenas av sitt motstånd mot invandring och invandrare, drivs av en ideologi som brukar kallas etnopluralism eller etnonationalism (se vidare 4.2.1). Den har ett par centrala utgångspunkter.

¹⁴ Valerie De Marinis har som ledamot i utredningens expertgrupp rekommenderat denna definition. Hon har själv hämtat den från Anthony Marsalla (2005), *Culture and conflict: Understanding, negotiating, and reconciling conflicting constructions of reality*. International Journal of Intercultural Relations, 29, 651–673.

- En övertygelse om att möten mellan kulturer är konfliktskapande. Människor med olika etnisk och kulturell bakgrund kan inte leva tillsammans. Integration är därför ett omöjligt projekt.
- En övertygelse om att kulturutbyte över gränserna förstör de kulturer som finns. Paralleller dras till biologisk mångfald. Det gäller att rädda kvar så många kulturer som möjligt (det är det som är pluralismen). Därför ska man undvika migration som leder till kulturblandning. I det ligger också en strävan att slå vakt om den egna kulturen som anses vara hotad av mötet med andra kulturer.

Vad har kulturer för karaktär? Kulturer tar sig, som Marsella skriver, olika yttre och inre uttryck. De *yttre* uttrycken kan handla om till exempel enstaka byggnader och hela städer, sådant som gör att vi känner igen oss när vi reser mellan olika platser, men också om till exempel sociala koder. Alla dessa uttryck förändras av naturliga skäl långsamt – men det är självklart att också de förändras. Och ibland kan det gå snabbt. Min uppväxtstad Södertälje förändrades radikalt åren kring 1960. Hela centrum revs och nytt byggdes upp. Beijing förändrades mycket snabbt inför OS 2008. Även sociala koder kan ibland förändras snabbt, i Sverige till exempel synen på olika sexuella inriktningar där en radikal förändrad syn bland unga kunde uppmätas på bara sex år i början på 2000-talet (FLH 2010). Men ”normalt” går förändringarna relativt långsamt, vi kan känna igen oss över tid.

Individer är flexibla

Individer är oftast betydligt mer flexibla än både byggnader och sociala koder. Inom ramen för en och samma kultur myllrar det av olika slag av mänskliga liv, oavsett vilken kultur vi tittar på. Ingenstans lever alla människor ett och samma liv. Det speglar olika smaker, intressen, värderingar och kompetenser, men också människors flexibilitet. Samma individ rör sig mellan olika sociala sammanhang, mellan identiteter, och livet skiftar också över tid. Självklart erbjuder livet fler alternativ och nyanser för vissa än för andra, men variationen finns i snart sagt alla individers liv.

Ibland byter människor, eller tvingas de byta, kulturell miljö. En frivillig eller påtvingad migration kan vara ett sådant tillfälle. En

påtvungad migration, till exempel på grund av flykt från krig eller konflikt, är naturligtvis mest dramatisk. Uppbrottet är oönskat, resmålet ofta inte ens självvalt. Men även sådana situationer klarar de flesta på ett förvånansvärt smidigt sätt. Föreställningar om att individer skulle vara så präglade av den kultur de vuxit upp i att de inte skulle klara att leva i någon annan dementeras gång på gång av praktisk erfarenhet. Det innebär inte att omställningen alltid är enkel. Den går oftast bra för dem som tvingas till den i unga år, men svårigheterna ökar av naturliga skäl med stigande ålder.

De finns många olika sätt att leva i den miljö migranten kommer från och det finns också många sätt att leva i den miljö han eller hon kommer till. Om vi ser till den svenska kulturmiljön som exempel så rymmer den ett otal möjligheter. Snart sagt alla individer som har haft förmånen att leva här från födelsen lever i realiteten olika liv. En person som kommer till Sverige ifrån ett annat land för att permanent bo här måste anpassa sig till de allmänna förutsättningar som finns här, till våra artefakter, våra sociala koder, vårt klimat, våra lagar och regler. Men inom den ramen kan många olika liv levas.

Natur och kultur

Jag menar att parallellerna mellan kulturer och biologiska arter är djupt ovetenskaplig. Biologiska arter är snävt definierade, de är naturliga, det vill säga inte skapade av människor, de är oföränderliga (nä ja, ibland, sedan 10 000 år tillbaka när de första människorna beslutade slå ner sina bopålar, manipulerar vi naturen också!). Kulturer är helt annorlunda, de är vitt definierade, de är i allt skapade av människor och de är dynamiska, de förändras kontinuerligt i takt med nya erfarenheter och kunskaper. Visst kan vi ha intresse av att spara kulturella artefakter från förr för att bättre kunna förstå vilka liv man då hade möjlighet att leva, men att ha som mål att frysa kulturen så som den i dag ter sig, att säga nej till utveckling, kan inte rimligen vara ett mål.

Ledningen för Sveriges Hembygdsförbund, Jan Nordwall och Birger Svanström, skrev i oktober 2010 en artikel där de konstaterade att hembygdsrörelsen med 450 000 medlemmar är en av Sveriges största folkrörelser. Vi gräver där vi står, skriver de, i ett rikt folkligt kulturarv av berättelser från förr. Vi forskar i arkiven, vi tar hand om gamla gårdar, vi samlar föremål och minnen. Sedan

visar vi upp allt för alla som vill se. Men de konstaterar också att de vet att det inte alls var bättre förr. Våra arkiv, skriver de, berättar om tider när klasskillnaderna var stora, när okunskapen bredde ut sig och när folk fick arbeta hårt från späda ålder till ett liv på undantag i livets slutskede. Och de fortsätter:

Det finns människor som sökt sig bort från armodet till nya hembygder, till Amerika och Argentina eller Alingsås och Askersund. Det finns berättelser om valloner, tyskar och franska adelsmän och om de som förr kallades tattare, finnar, lappar och zigenare. Vi kan även läsa om smålänningar och dalkarlar, om gutar och upplänningar som lämnat sina hembygder för att leva någon annanstans i Sverige. I dokumenten från efterkrigstiden är det italienare, greker, jugoslaver och chilensare som bosatt sig i hembygden. Nu är det holländare, polacker, iranier, irakier, somalier och människor från alla världens hörn.

Alla dessa människor har fört med sig sina historier och alla har satt spår i hembygden och i det lokala kulturarvet. Vår kultur är en levande mångfald som ständigt förnyas, genom möten mellan människor lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Det är det som är den svenska kulturen och vi föreställer oss att det är likadant i alla samhällen som är öppna för utveckling.

(Nordwall & Svanström 2010)

Den syn på kultur och kulturell utveckling som de redovisar avviker radikalt från den etnopluralistiska.

I likhet med vad företrädarna för Hembygdsförbundet ger uttryck för menar jag att det är rimligt att i Norbert Elias anda våga tro på civilisationens framsteg (Elias 1989, 1991).¹⁵

Kultur är blandning

Hela tanken att motsätta sig kulturblandning är märklig. Kulturer har aldrig, som Bayart framhåller, varit isolerade öar utan ständigt utvecklats inte minst av impulser från varandra. Det är detta som är själva grunden för utveckling.

Det finns, som jag tidigare har påpekat, inte heller någon automatik i att skillnader mellan grupper leder till motsättningar. Människor har i årtusenden levt sida vid sida med varierande smaker, värderingar, vanor, intressen, sysselsättningar och livsstilar.

¹⁵ Norbert Elias (1897–1990) var tyskjudisk sociolog. Efter nazisternas maktövertagande lämnade han Tyskland. Hans huvudarbete är *Über den Prozess der Zivilisation* (1937/39; på svenska i två band som *Sedernas historia* och *Svärdet och plikten*), där han framlägger teorin om att de västeuropeiska staternas historia kan förstås som en lång civilisationsprocess.

Men olikheterna har också inspirerat. Under de senaste århundradena har demokratin och rättsväsendet utvecklats för att bättre kunna hantera de spänningar som kan uppkomma när människor har oförenliga intressen.

Inte svart eller vitt

Låt mig runda av detta resonemang om etnicitet och kultur. Man kan lägga in olika betydelser i begreppet etnicitet. Ibland avser man med etnisk bakgrund ingenting annat än individers födelseplats. Det är knappast kontroversiellt att notera den. Med platsen är ofta förknippad en ”kultur”, om än dynamisk. Problemet med etnicitetsbegreppet uppstår när någon hävdar att denna kultur i så hög grad sätter sin prägel på alla individer som föds där att de blir till en homogen grupp, med samma livsstilar, värderingar och vanor, och att de saknar anpassningsförmåga vid förändringar. Kulturen förutsätts ha stöpt dem i samma form.

Detta synsätt är enligt min mening orimligt. Ingen grupp av människor är homogen. Varje individ i gruppen har även andra ”sociala identiteter” än sin födelseplats eller etnicitet. Ingen av dessa kan självklart betraktas som viktigare än någon annan. Inom varje grupp finns viktiga skillnader i åsikter och värderingar (Eriksen 2007:177). Individer identifierar sig sällan på ett entydigt sätt med en given etnicitet eller kultur. I stället poängterar de ofta skillnader mellan sig själva och andra i gruppen. Skillnaden mellan två etniska grupper kan många gånger vara mindre än skillnaderna mellan individerna inom en grupp (Stier 2009:28, 34).

När en person hamnar i en helt ny kulturmiljö finns det många lägen på en skala som de kan befinna sig i. Michael A. Hogg, professor i socialpsykologi vid Claremont Graduate University, USA, och Graham Vaughan, professor i psykologi vid University of Auckland, Nya Zeeland, pekar på några sådana typiska lägen (Hoff & Vaughan 2010:330):

- *Integration* innebär att invandraren håller fast vid inslag i sin hemkultur men relaterar också till den dominerande kulturen i det nya landet.
- *Assimilation* innebär att invandraren ger upp sin hemkultur och fullt ut anpassar sig till den dominerande kulturen.

- *Separation* innebär att invandraren fullt ut håller fast vid sin hemkultur och isolerar sig från den dominerande kulturen.
- *Marginalisering* innebär att invandraren ger upp sin hemkultur men misslyckas med att anpassa sig till den dominerande kulturen.

Det är angeläget att förstå att det inte är svart eller vitt utan att det finns många stämninglägen i vilka en invandrare kan befinna sig. I regel handlar det inte heller om ett val som görs en gång för alla, utan om process där han eller hon över tid kan befinna sig i olika lägen, inklusive i det transnationella rum jag tidigare har beskrivit.

Dynamisk etnicitet

Ingvar Svanberg, forskare vid Uppsala universitet, och Mattias Tydén, lektor i historia vid Linköpings universitet, konstaterar att som individer och i familjen lever första generationens invandrare i någon mening ofta ett liv som har anknytning till deras etniska bakgrund. Men beroende på deras sociala situation finns många andra identiteter som kan vara lika viktiga eller viktigare, exempelvis klasstillhörighet eller yrkesidentitet.

De menar att inte bara individer utan etniska grupper i ett nytt land, till exempel Sverige, genomgår ett slags levnadslöpp med uppkomst, blomstring och (för)fall. För vissa invandrare har etniciteten givetvis en stor betydelse och de väljer att bejaka sin etniska identitet och underkasta sig ett grupptryck. Samtidigt är etniciteten för många andra, kanske flertalet invandrare, att blicka tillbaka varför det inte är aktuellt att utveckla en etnisk särkultur i Sverige. De har anlant som individer och det är som individer de här vill skapa sig en ny tillvaro (Svanberg & Tydén 2009:79).

Valfrihet och särartskulturer

I Sverige har det sedan 1970-talet förts en livlig diskussion om vad det valfrihetsmål innebär som då formulerades för svensk invandringspolitik. Det har tolkats och omtolkats. En konkret åtgärd som har vidtagits för att bidra till måluppfyllelsen är den hemspråksundervisning som erbjuds unga invandrare. Tanken har varit att de, genom att lära sig sitt hemspråk ordentligt, ska kunna

hålla kontakt med det gamla hemlandets kultur och släktingar som eventuellt finns kvar där, och kanske att det också ska underlätta ett eventuellt återvändande när förutsättningarna har förändrats.

Några starka krav på att den svenska staten i övrigt ska stödja invandrades särartskulturer har knappast rests från invandrarna själva. Zenia Hellgren, doktorand i sociologi vid Stockholms universitet, menar att de krav på särbehandling av kulturer som då och då framförs i debatten ofta kommer från mer fundamentalistiska krafter inom en etnisk grupp och mycket väl kan vara uttryck för maktspel och interna konflikter inom den etniska gruppen (Hellgren 2008:97).

Masoud Kamali, professor i socialt arbete vid Mittuniversitetet, har kritiserat den svenska integrationspolitiken för att i alltför hög grad präglas just av ett kulturellt "särartstänkande". Personer med invandrarbakgrund anses, menar han, tillhöra säregna kulturella system och reduceras ofta till i första hand bärare av vissa kulturella egenskaper. De tvingas in i "kulturella boxar" och tillskrivs vissa egenskaper. Integrationspolitiken riskerar på det sättet att bli en politik som särskiljer svenskar och invandrare i stället för att fokusera på de likheter som finns (Kamali 2006:12–13).

2.7 Svensk och utländsk bakgrund

Arbetet mot främlingsfientlighet utgår i regel från de etniska kategorierna svenskar och personer med utländsk bakgrund. Svenskarna, "vi", ingruppen, ställs mot främlingarna, dem med utländsk bakgrund, "dom", utgruppen. Men gränsdragningen är inte självklar. I det mycket långa perspektivet har alla svenskar utländsk bakgrund. Efter några generationer i Sverige brukar dock den utländska bakgrunden glömmas bort. Men efter hur många, efter hur lång tid?

Ska barn som är födda i Sverige av utrikesfödda föräldrar anses ha utländska bakgrund? Barnbarn till utrikesfödda? Hur ska man betrakta personer som fötts i Sverige av svenskfödda föräldrar men som i tidig barndom lämnat Sverige och nu är medborgare i ett annat land? Är de fortfarande "svenskar" om än bosatta på annat håll? Eller individer med svenskfödda föräldrar som har fötts och levt utomlands i hela sitt liv, som kanske inte ens talar svenska, men som på ålderns höst bestämmer sig för att bosätta sig här? Är

de svenskar eller räknas de som utrikesfödda? Den som råkar vara utrikesfödd men av svenska föräldrar räknas i dag som svensk.

I sin senaste rapport till FN:s kommitté för avskaffande av all rasdiskriminering redovisar regeringen vissa statistiska uppgifter om Sveriges befolkning (här återgivna med avrundade tal). Av den totala befolkningen den 31 december 2011 på 9,5 miljoner var 1,4 miljoner, eller drygt 15 procent, utrikes födda. Av de knappt 8,1 miljonerna inrikes födda hade 430 000 två utrikes födda föräldrar och 660 000 en utrikes född förälder. Av de utrikes födda var cirka 650 000 födda i utomeuropeiska länder varav drygt 550 000 i Asien och Afrika (Regeringskansliet 2012).

Denna kategorisering, som alltså utgår från det egna födelselandet eller ibland föräldrarnas, sker på *en* tänkbar *etnisk* grund, geografiskt ursprung. Utöver det som *faktiskt* förenar människor från den etniska gruppen kan de, som jag tidigare har beskrivit, av andra, och ibland av sig själva, tillskrivas även andra egenskaper, positiva eller negativa.

Kategorin personer med utländsk bakgrund i Sverige är naturligtvis mycket heterogen. Det enda som förenar dem alla är de själva och/eller kanske deras föräldrar är födda i ett annat land än Sverige. De tillhör, från ingruppen svenskarnas perspektiv, således många olika utgrupper. De olika grupperna med utländsk bakgrund är därtill in- och utgrupper i förhållande till varandra. Irakier och finnar kan vara främlingar för varandra i ett Sverige där bägge av svenskarna uppfattas som främlingar.

Det finns, som jag har redovisat, ofta en stark benägenhet att blunda för de olikheter som finns i utgrupper. För att förstå den heterogenitet som finns i alla etniska kategorier är det enklast att börja med den egna gruppen, i detta fall svenskarna. Jag ska därför i grova drag ge en bild av Sverige och svenskheten. Med den bilden i bagaget tror jag det är enklare att förstå att också andra grupper är heterogena.

2.7.1 Sverige, svenskarna och svenskheten

Den omständighet som definitionsmässigt förenar kategorin svenskar är alltså att det egna födelselandet, och ibland också föräldrarnas födelseland, är Sverige. För den allmänna uppfattningen om "vi-et" är detta tekniska kriterium kanske ändå av underordnad betydelse. Vilka andra kriterier förenar individerna i

kategorin svenskar? Finns det sådana? Frågan är inte alldeles enkel att besvara.

Ofta beskrivs *Sverige* och *svenskarna*, såsom vi i dag förstår avgränsningarna, som ett homogent land och folk med gamla historiska anor. Men denna bild formades i hög grad först på 1800-talet, som ett led i den nationella rörelse som då (i Sverige som i många andra länder) drog fram i kölvattnet av framförallt den franska revolutionens politiska nationalism (Ehn et al 1993:43). Bilden av homogenitet i Sverige – och de övriga nordiska länderna – framträder med hjälp av en viktig ingrediens i nationsbygget – förmågan till selektiv glömska (Ibid. 32). Westin påminner om några drag i den svenska historiska utvecklingen:

Den som talar om en gången tids nationella homogenitet bortser från det faktum att det svenska riket (under sexhundra år, fram till 1809) innefattade Finland. Det rör sig om tre fjärdedelar av den tid som vi kan tala om en svensk statsbildning. Under förhållandevis lång tid innefattade staten också baltiska och tyska provinser. Under stormaktstiden (1611–1718) var faktiskt en majoritet av befolkningen inom det svenska rikets gränser inte svensktalande. [...] Skåne, Blekinge och Halland erövrades från Danmark och inlemrades i den svenska statsbildningen först på 1600-talet, samtidigt med Bohuslän, Jämtland och Härjedalen, vilka som bekant tidigare var norska landskap.

(Westin 2004:215)

Försvenskningen av Sverige

Etnologiprofessorerna Billy Ehn, Jonas Frykman och Orvar Löfgren har i *Försvenskningen av Sverige* skildrat de stora ansträngningar som gjordes under 1800-talet och första hälften av 1900-talet för att skapa en nationell sammanhållning i ett ofta splittrat Sverige (Ehn et al 1993). Under tiden mellan 1900-talets världskrig formades visionen om Folkhemmet, baserad på en föreställning om kollektiva framsteg: en enda nation som beslutsamt tågade in i en gemensam framtid. På denna resa måste gammalt bagage, föråldrade vanor, traditioner och lojaliteter kastas i diket eller lämnas in i museernas effektförvaringar (Ehn et al 1993:54). Det nya Sverige behövde andra historier och andra hjältar än dem som ”punschpatriotismen” hade skapat. Det blev viktigt att förvandla historieskrivningen till en berättelse om den moderna demokratins seger (Ibid. 55). Förutsättningarna för en gemensam

nationell hållning skapades successivt av massmediernas framväxt, under 1800-talet dagstidningar och under 1900-talet först radion och sedan televisionen (Ibid. 130).

Ett av massmediernas viktiga bidrag var att homogenisera det *svenska språket*. Att tala och läsa svenska blev en viktig del i den nationella inskolningen (Ibid. 102). Det svenska språket är också i dag en viktig förenande faktor för svenskarna. Svenskan råkar dessutom vara ett litet språk som i princip bara talas i Sverige. Samtidigt kan vi konstatera att det talas på olika sätt i olika delar av landet. Vi kan ganska enkelt avgöra om en person har sin bakgrund i Skåne, Dalarna eller Norrbotten. Svenska talas dessutom av en minoritet i Finland och deras svenska klingar på ett alldeles särskilt sätt.

För dem som invandrat till Sverige i någorlunda vuxen ålder är språket ofta en markör av deras status. Men för dem som kommit till Sverige i tidiga år eller som är födda här blir svenska ofta deras förstaspråk och de talar utan brytning. Ändå betraktas de alltså inte självklart som svenskar.

Språket är som jag har redovisat ovan en aspekt på kultur. Sociala koder och annat som också är en del därav hjälper gruppens medlemmar att organisera och rutinisera vardagslivet (Stier 2003:66). Kulturen tas ofta för given i vardagslivet. Vi blir ofta medvetna om den bara i mötet med andra kulturer eller om den upplevs som hotad (Hogg & Vaughan 2010:322).

Litet unikt svenskt i svensk kultur

En närmare granskning av sådana faktorer som ingår i kulturen visar att det finns ganska litet som är unikt svenskt. Svensk kultur är, som all annan kultur, i högsta grad ett resultat av impulser utifrån. Svanberg konstaterar att kulturer är:

... produkter av korsbefruktningar, ett utbyte som utgör själva förutsättningen för utvecklingen av mänskliga kunskaper och tankesystem. Kulturella impulser känner inga nationella gränser och kulturdrag som återfinns i geografiskt vitt skilda områden kan ha gemensamt ursprung. Historien visar att isolering och avståndstagande undergräver möjligheterna för framåtskridande på kulturens alla områden, vare sig det gäller litteratur, vetenskap eller utbildning.

(Svanberg & Tydén 1999:97–104)

Samma slutsats drar Åke Daun, professor emeritus i etnologi vid Stockholms universitet, som kanske mer än någon annan försökt analysera svensk mentalitet. Han konstaterar att om vi studerar:

... värderingar i enkätundersökningar finner vi överallt en betydande variation, inom en region, ett land eller en etnisk grupp. Det är den *relativa frekvensen*, som skiljer det ena landet från det andra. Det är *procentsatserna som är kulturskiljande*, inte kvalitativa skillnader mellan homogena grupper. [...] Mätt på detta sätt är till exempel tystlåtenhet ett nationsspecifikt drag bland svenskar om vi jämför med greker och fransmän, men inte jämfört med finländare och japaner. Anspråkslöshet är det på samma sätt om vi jämför med amerikaner och italienare, men inte jämfört med norrmän och holländare.

(Daun 2005:174, 201, min kurs.)

World Values Survey

Ett exempel där de svenska procentsatserna sticker ut är den så kallade World Values Survey där man undersöker vilka *värderingsmönster*, som finns i olika länder i världen. Svenskarna har, enligt den, mer sekulära värderingar än andra vilket bland annat tar sig uttryck i att religion är mindre viktigt i deras liv och att de värderar individuell frihet och integritet högre än andra. Jämfört med andra nationaliteter tycker de att jämställdhet mellan män och kvinnor är viktigt, de accepterar skilsmässor och aborter och är toleranta mot människor med olika sexuell läggning och mot invandrare (Pettersson & Esmer 2005, www.worldvaluessurvey.org¹⁶).

Värderingar av detta slag har under de senaste årtiondena i flera fall manifesterats i politiska beslut, till exempel om individuell beskattning (särbeskattning), föräldraförsäkring, individualisering av densamma för att uppmuntra pappor att utnyttja försäkringen, rätt till abort, förbud mot barnaga, rätt för homosexuella att ingå äktenskap och adoptera barn och en utlänningslag, som innebär rätt för skyddsbehövande att få asyl i Sverige. Många av dessa beslut skulle ha tett sig otänkbara för bara några årtionden sedan, och i några fall bara några år innan de fattades. Det sker hela tiden värderingsförskjutningar även i Sverige och ibland ganska snabbt. Men att de politiska besluten inte alltid har fattats i enighet när dessa värderingar har manifesterats visar att värderingarna än i dag

¹⁶ Initiativtagare till World Values Survey är den kanadensiske professorn Ronald Inglehart. WVS startade 1981 och har utförts i närmare hundra länder. Institutet för framtidsstudier är sedan 2012 kontaktpunkt i Sverige och Inglehart är på deltid knuten till institutet.

inte omfattas av *alla* svenskar. Även sådant som av många anses karaktärisera Sverige och svensk kultur gillas alltså inte av alla.

Kultur och historia

Ett lands kultur måste alltid förstås i ljuset av dess historia. Denna kan skrivas på många olika sätt beroende på perspektiv. Inte minst kan det interna och det externa perspektivet te sig olika. Den danske kungen Kristian II har till exempel i svensk historia fått tillnamnet Tyrann. Som sådan uppfattades han i Sverige men inte i Danmark.

De flesta som har läst svensk historia i skolan vet att den ofta speglas genom sina regenter. När man år 1911 ställde en fråga till nära tusentalet folkskolebarn i Göteborg om vilken person, som de hade sett, hört talas eller läst om, som de helst skulle vilja efterlikna, kom Gustaf II Adolf överlägset på första plats (Ehn et al 1993:47). Det speglade de historier om Gustaf II Adolf som hade förmedlats till svenska elever vid denna tid. I dag skulle ett sådant svar på samma fråga knappast vara tänkbart. Firandet av Gustaf II Adolfs dödsdag den 6 november inskränker sig numera möjligen till att äta Gustaf Adolfsbakelser (Ibid. 47) och firandet av Karl XII:s dödsdag den 30 november, som länge uppmärksammades av högerextrema krafter, samlar allt färre skaror (Dagens Nyheter 2011a).

Om det är något ur Sveriges historia som i dag skapar positiva känslor hos många är det möjligen att landet under mer än 200 år stått utanför krig. Det har fått svenskarna att åtminstone i många ögon framstå som ett särskilt fredsälskande folk. Att det knappast är något som de har ärvt av sina förfäder visar historien fram till freden i Fredrikshamn 1809. Särskilt efter andra världskriget har det i Sverige, inte minst av ledande politiker, odlats en känsla av att vi helt av egen kraft och klokhets lyckades hålla oss utanför kriget. Nyckeln var den svenska neutralitetspolitiken. Efter kriget formulerades den svenska strategin som alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig. Det kan hävdas att de krig som andra förde resulterade, i alla fall för svenskarna själva, i bilden av den rationella, lagom, balanserade och fredsälskande svensken (Ehn et al 1993:145). Ett antal böcker från senare tid har inneburit att

denna syn delvis måst revideras (till exempel Åmark 2011 och Holmström 2011).¹⁷

Kultur som konst

Svensk kultur i en snävare mening än den som här anlagts kan syfta på den konst som produceras i Sverige av svenska konstnärer. Är den specifikt svensk? Naturligtvis finns det konst som avbildar, skildrar eller har inspirerats av svenska miljöer. Men samtidigt är kulturen i meningen konst i högsta grad internationell. Tekniker och uttrycksformer sprids snabbt, inte minst i dessa dagar. Många av de ”mest svenska” konstnärerna har anor utifrån eller har inspirerats under resor i andra länder. Anders Zorn fick sitt efternamn av sin tyskfödde far. Carl Larsson fick en del av sin utbildning i Paris. Evert Taube hämtade inspiration under sina resor i Sydamerika. Cornelis Vreeswijk kom hit från Nederländerna som tolvåring och blev aldrig svensk medborgare. Jussi Björling och Birgit Nilsson gjorde internationell karriär och sjöng sällan på svenska, ens i Sverige. Astrid Lindgrens Karlsson på taket var inspirerad av Mr O'Malley från Crocket Johnsons seriesaga Barnaby skapad i New York 1942 (Frigyes 2012). Pippi Långstrump bär knappast några ”svenska” drag och seglade dessutom på världshaven i jakt på sin pappa som var sjörövkung.

Att de internationella dragen i svensk konst inte är något nytt framgår av följande skildring av August Strindberg¹⁸ i *Likt och olikt* från 1884 (återgiven av Meidal 2001:37). Han hade fått besök av en bildad japan och ville under en rundvandring i Stockholm visa honom hur en svensk stad såg ut:

(Japanen) började med den iakttagelsen, att Svenskarne icke voro blonda, såsom man sagt honom. Hans fann vidare, att de alla voro klädda såsom man är klädd i Paris, Bryssel, London och Berlin, och han fann att gatorna och husen likna alla andra europeiska städer. Han bad mig visa en svensk byggnad, jag visade honom Slottet. Det är ett italienskt palats, invände han, med dekorationer från grekiska och

¹⁷ Historikern Klas Åmark har i *Att bo granne med ondskan* sammanställt mycket av den nya forskningens rön om Sveriges förhållande till nazismen, Nazityskland och Förintelsen. Journalisten Mikael Holmström har i *Den dolda alliansen* kritiskt granskat Sveriges säkerhetspolitik under efterkrigstiden och bland annat påvisat nära relationer mellan Sverige och NATO under hela det så kallade kalla kriget, vilka stod i strid med den officiellt deklarerade alliansfrihetspolitiken.

¹⁸ August Strindberg (1849–1912), författare, skrev romaner, dramatik, noveller mm, var även målare och fotograf. Han såg kulturen som ett enda stort internationellt låne- och bytesväsende (Meidal 2001:18–19).

romerska byggnader. Jag visade honom Ridderholmskyrkan. Den liknar en gotisk pagod, menade han, med påbyggnader i renässans. Det kunde jag icke förneka. Men så ledde jag honom till Nationalmuseum. Han sökte i sitt minne efter ett venetianskt-florentinskt palats, ty han hade sett hela Europa, som jag endast läst om. Han kunde icke finna namnet, men han betvivlade husets, stilens svenska ursprung, vilka jag inte kunde draga i bevis, då det var byggt av en tysk. Men så ledde jag honom in i huset. Vi började på nedra botten. Vårt barbari, våra stenxor, menade jag, skulle väl då få vara svenska, och jag pekade med stolthet på våra an-yxor. Han var nog artig icke betvivla deras svenska ursprung, men han meddelade samtidigt, att dylika hade man också i Europa. Så kommo vi till bronssakerna! Jag visade honom gjutfornarne! Han trodde mig, men menade att bronsgjutning icke var något särskilt för Sverige. Vi kommo till Järnåldern, och jag lyckades få fatt i några runor, mot vilka han icke kunde invända något. Men sedan var det slut. I medeltidens mässhakar, altarskåp och kyrkliga kärl fann han endast gotik; i vasatidens smycken och vävnader renässans, och i 1600- och 1700-talens minnen endast barock och rokoko, och sedan Louis XVI och Empire, vilka stilar både i möbler, kläder och smycken, gingo genom hela Europa.

Och så fortsätter det. Uppenbart är att svensk byggkonst och svenskt hantverk är inspirerade från och till stor del har utförts av arkitekter och konstnärer från andra länder.¹⁹

Den beskrivning som här gjorts av några drag i ”det svenska” skulle kunna fortsätta med fler exempel från olika områden. Redan urvalet av exempel kan naturligtvis variera beroende på vem som gör det. Värderingar, kulturella och andra intressen, syn på den svenska historien och mycket annat skiljer sig från svensk till svensk.

Svenskhet är mångfald

Frykman (Ehn et al 1993:150–154) konstaterar att berättelserna om vad svenskar och svenskhet är uppvisar en häpnadsväckande brist på konsistens och sammanhang. Det vore, menar han, fundamentalt fel att i dem leta efter trovärdiga beskrivningar på hur den nationella identiteten *egentligen* ser ut. Svensken kan i själva verket fungera som spegel för flera olika betraktare. Var och en kan välja

¹⁹ Ett intressant exempel är moskén vid Medborgarplatsen i Stockholm. Byggnaden uppfördes ursprungligen som ett elverk men arkitekten Ferdinand Boberg (1860–1946) hade inspirerats till utformningen vid ett besök i Marocko. Han försåg byggnaden med höga fönstervalv och orienterade den mot Mekka. Den var alltså väl lämpad som moské när elverket lades ned.

sin karaktär efter behov – inom mycket vida ramar. Och i sökandet efter hur svenskarna *är* vore det, framhåller han, fatalt att reducera den mångfalden.

Slutsatsen blir att svenskhet är mångfald, en i alla avseenden rik kultur. För oss som lever mitt i den är den just därför svår att beskriva, vi ser rikedom. Så fort vi i några meningar försöker fånga den inser vi att beskrivningen blev fel, alltför inskränkt, att bilden måste nyanseras, breddas, fördjupas, varieras. För dem som betraktar Sverige utifrån är det lättare att med grova penseldrag karaktärisera vårt land. Men när vi som lever i Sverige ser den bilden reagerar vi ofta mot fattigdomen och bristen på nyanser.

Detta är det viktigt att påminna sig när rollerna är ombytta, det vill säga när vi svenskar karaktäriserar andra kulturer eller etniska grupper. Då är det vi som gärna använder de grova penseldragen och som blundar för nyanserna. Men i verkligheten är naturligtvis alla kulturer och etniciteter lika rikt nyanserade som vår svenska.

2.7.2 Personer med utländsk bakgrund

Personer med utländsk bakgrund har, som jag har framhållit, egentligen bara det gemensamt att de eller deras föräldrar är födda utomlands. Vad som har fört dem till Sverige varierar. För en stor andel av dem, som har kommit under de senaste fyrtio åren, har skyddsbehov på grund av förföljelse, krig och konflikter varit en dominerande orsak.²⁰

Om vi någorlunda känner till den egna kulturen så är våra kunskaper om andra, främmande kulturer mer begränsade och vi är i regel utlämnade till mer schablonmässiga bilder och stereotypa uppfattningar (Stier 2009:75).

Trots att personer med utländsk bakgrund är en ytterst heterogen grupp finns ibland en benägenhet att klumpa ihop dem till ett kollektiv. Inte sällan görs jämförelser i olika avseenden mellan till exempel kategorierna svenskfödda och utrikesfödda personer. Det kan gälla till exempel sysselsättningsgrad och

²⁰ Ibland framhålls att de flesta invandrare har kommit som anhöriga. Det är riktigt. Men bara en mindre del av anhöriginvandringen är direkt kopplad till flyktinginvandringen. Under perioden 2005 - juni 2012 fick drygt 70 000 personer uppehållstillstånd i Sverige av skyddsskäl eller synnerligen ömmande omständigheter (den senare gruppen uppgick till cirka 15 000 personer). Under samma period fick drygt 40 000 anhöriga till flyktingar uppehållstillstånd. Samtidigt fick drygt 165 000 andra anhöriga uppehållstillstånd. De sistnämnda har ingen direkt koppling till flyktinginvandringen. (uppgifter från Migrationsverket oktober 2012).

arbetslöshet, hur de lyckas i skolan, i vilken utsträckning de får socialbidrag eller begår brott. Det finns skäl att fråga sig i vilket syfte denna kategorisering görs. Om syftet till exempel är att rikta stödinsatser till en viss socioekonomisk grupp är personer med utländsk bakgrund som kategori sällan relevant.

Risken är att statistiska skillnader mellan kategorierna tolkas som karaktärsskillnader mellan individerna i respektive grupp. Om statistiken visar att problem av något slag är vanligare i kategorin med utländsk bakgrund finns således en risk att det tolkas som att alla i kategorin har problem i det undersökta avseendet. Det är som jag har nämnt ett känt fenomen att vi när vi bedömer främmande människor ofta lägger större vikt vid negativ information än vid positiv (Hogg & Vaughan 2010:31). Jag ska strax ge exempel på sådana tolkningar.

Nerifrån och upp, uppifrån och ner

När vi möter en för oss främmande människa kan vi värdera vederbörande på olika sätt. Vid en vad forskare kallar *bottom-up-process* (nerifrån och upp) försöker vi successivt lära känna den okända. Vi lägger bit till bit och först så småningom formar sig en helhetsbild. Alternativet är en *top-down-process* (uppifrån och ner). Då utgår vi från vissa kriterier som snabbt kan registreras, till exempel utseendemässiga karaktäristiska, och kopplar enligt ett intuitivt schema snabbt ihop dem med olika egenskaper (Ibid. 41).

Inte minst i mötet med personer med utländsk bakgrund finns många gånger en benägenhet att använda en sådan top-down-process, det vill säga att på grundval av en snabbgranskning tillskriva en person en rad egenskaper: "Han ser ut som en arab och jag vet ju hurdana araber är. Då vet jag också hurudan han är!" Sådana föreställningar bygger ofta på fördomar och stereotypa föreställningar om hur människor från olika länder eller av olika etnicitet är (Ibid. 34, jmf Rydgren om främlingsrädslans logik under 2.4). Hogg & Vaughan nämner som exempel en forskningsrapport från USA från mitten av 1990-talet där över 25 procent av de tillfrågade karaktäriserade afro-amerikaner (svarta) som atletiska och rytmiska och också som mindre intelligenta, mer kriminella, fientliga och högljudda än vita (Ibid. 198). Liknande stereotypa föreställningar finns naturligtvis om grupper i vårt eget land.

Om vi på ett personligt plan djupare lär känna en person av annan etnicitet förändras ofta bilden av honom eller henne. Den blir mer nyanserad och personen visar sig i många avseenden avvika från den stereotypa föreställning vi har av personer från samma grupp. Det innebär dock inte självklart att vi ändrar uppfattning om gruppen som sådan utan ofta drar vi i stället slutsatsen att personen avviker från gruppen i övrigt (Ibid. 221).

Om att tolka statistik

Låt mig så ge några exempel på hur statistiska skillnader används för att karaktärisera hela grupper. Tekniken är inte ovanlig. Det har inte sällan använts för att säga något om till exempel hurudana män och kvinnor är. Små skillnader mellan könen i ett visst mått på till exempel spatial begåvning har fått en del att dra slutsatser att män är mer spatialt begåvade än kvinnor. Vi kan på grundval av sådan statistisk information inte dra några som helst slutsatser om individuella män eller kvinnor. Spridningen när det gäller spatial begåvning är långt större inom könen än den lilla skillnaden i genomsnittet mellan kategorierna män och kvinnor.

Fil dr Ylva Brune har visat hur medierna i många fall medverkar till att omvandla statistiska skillnader mellan kategorier till något som ser ut som egenskaper hos de individer som ingår i (den avvikande) kategorin (Brune 2004, 2008).

Brune (2008:344) ger som ett exempel en artikel i Svenska Dagbladet den 14 augusti 1975 om ”den typiska invandrarkvinnan”. Hon pekar på hur rubrikerna

Hon städar och kan ingen svenska
- det är den typiska invandrarkvinnan
U-landskvinna i Sverige

pekar ut ”den typiska invandrarkvinnan”: hon kommer från ett u-land, kan ingen svenska och städar. I artikeln som följer redovisas svårigheter som invandrarkvinnor kan ha i olika grad, eller inte alls, men de förvandlas i rubriken till egenskaper hos en kategori av människor.

Ett andra exempel är en artikel i dagens Nyheter den 15 augusti 2003 med rubriken ”*Invandrare risk i trafiken*”. I brödtexten nyanseras rubrikens påstående något när man skriver:

Många invandrare är en fara i trafiken, säger Vägverket. Trots att information om svenska trafikregler finns på de flesta språk har man svårt att nå fram till invandrargrupperna.

Bakgrunden till artikeln är en undersökning som Vägverket genomfört som visar att det 1998 förekom 16 olycksfall per 1 000 körkortsinnehavare bland män från Mellanöstern och Nordafrika mot fem olycksfall bland svenskfödda. En knappt synlig statistisk skillnad omvandlas till en negativ egenskap hos hela kategorin invandrare (Brune 2008:347–348).

Ett tredje exempel är från Dagens Nyheter den 27 augusti 1999 då rubriken var *”Invandrarbarn går ofta ut skolan utan betyg”* (Brune 2004:81 f.). I ingressen till artikeln konstateras:

Under läsåret 1997/1998 lämnade sammanlagt 1 102 elever grundskolan utan slutbetyg. 357 av dessa, en tredjedel, var barn med utländsk bakgrund.

Det är ordet ”ofta” i rubriken som ger nyhetsvikt åt artikeln. Brune berättar att i sak handlade det om att knappt två procent av eleverna med utländsk bakgrund saknade slutbetyg i viktiga ämnen när de lämnade grundskolan. Mer än hälften av dem hade kortare vistelsetid i landet än fyra år, men det framgick inte av notisen. Om man tar hänsyn till denna faktor, var inte ungdomar med utländsk bakgrund överrepresenterade bland elever som saknade slutbetyg från grundskolan.

DN: ”Skolan misslyckas med utrikesfödda elever”

Låt mig fylla på med ytterligare ett exempel på samma tema. Dagens Nyheter hade under hösten 2011 en artikelserie på temat ”I nytt land” (Dagens Nyheter 2011 b). I en av artiklarna den 29 november var rubriken *”Skolan misslyckas med utrikesfödda elever”*. Rubriken är tillspetsad. Av artikeln framgår att nästan två tredjedelar av de utlandsfödda ungdomarna faktiskt klarar skolan. Av ett uttalande av utbildningsministern framgår dessutom att en viktig förklaring till att andelen som inte gör det har ökat från 25 till 37 procent på tio år är att barnen/ungdomarna under senare år i genomsnitt har kommit till Sverige vid en högre ålder och därför har färre år i den svenska skolan bakom sig. Det är inte osannolikt att det förklarar skillnaden i resultat under denna tioårsperiod. De uppnådda resultaten kan naturligtvis ändå vara ett uttryck för

misslyckande från skolans sida, men de siffror som redovisas i artikeln är inte något bevis för detta.

Det kan också vara intressant att se till de absoluta talen. Antalet ungdomar med två svenskfödda föräldrar som misslyckas uppgår till närmare 9 000 medan antalet utlandsfödda som misslyckas uppgår till drygt 3 000. Till det kommer 1 500 som är födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar. Sedan 2001 har den största ökningen i absoluta tal skett bland ungdomar med två svenskfödda föräldrar. Siffrorna visar alltså att ungdomar med svenskfödda föräldrar utgör två tredjedelar av det problem med misslyckanden i skolan som Sverige har att hantera. Kanske är de ”svenska” ungdomarnas andel av problemet i själva verket större eftersom de utlandsfödda än så länge bara fått i genomsnitt 4,5 år i den svenska skolan.

Även här har vi alltså ett exempel på hur man med hjälp av statistik kan stigmatisera i detta fall både en grupp av människor – invandrarna – och en svensk institution – skolan.

”Klintbergare”

Bo Petersson, professor i internationell migration och etniska relationer vid Malmö högskola, har följt rapporteringen kring invandrare i den regionala tidningen Småläningen under ett år (2002). Tidningen är helt dominerande i tre kommuner, Ljungby, Markaryd och Älmhult (Petersson 2006).

I januari 2002 återupptogs verksamheten vid ett flyktingläger i Markaryds kommun (Petersson 2006:57 ff.). 350 asylsökande från tidigare Sovjetunionen, Mongoliet, Turkiet, Albanien och tidigare Jugoslavien placerades där. Ungefär samtidigt rapporterade Småläningen om en märkbar ökning av butiksnatterier i kommunen. Misstankarna riktades omedelbart, bland annat från en ledande politiker i kommunen, mot de asylsökande. Trots att polisen senare under våren kunde redovisa att antalet anmälda brott under de första månaderna på året snarast hade minskat, och att sex personer som under mars månad hade anhållits av polisen för en serie inbrott faktiskt var svenskar, så lugnades inte opinionen. I slutändan framkom att några av de asylsökande verkligen hade medverkat till brott, men att det rörde sig om några få. Händelserna ledde trots det till att flyktingfrågan blev en av de hetaste i den lokala valdebatten hösten 2002 och till att politikerna överlag intog en

alltmer restriktiv hållning. De asylsökande själva fick få tillfällen att kommentera utvecklingen.

Petersson berättar också om en historia som utspelade sig i Älmhult. En ung kvinna sades ha fått herpes efter att ha ätit pizza på en restaurang i kommunen. Enligt uppgift hade pizzan analyserats på sjukhuset i kommunen och befunnits innehålla sperma. Läkare försökte förklara att historien var helt osannolik, men det hejdade inte ryktesspridningen. Så småningom framkom dock att det hela var en av många vandringshistorier om invandrare som sprids i Sverige (och också i många andra länder) (Petersson 2006:105 ff.). Etnologen Bengt af Klintberg har skrivit flera böcker om sådana historier och de har därefter kommit att uppkallas efter honom, "klintbergare" (Stier 2009:91, af Klintberg 1986). Sperman i pizzan var alltså en sådan klintbergare.

Personer med utländsk bakgrund mer kriminella än personer med svensk?

En av de vanligaste föreställningarna i Sverige är att personer med utländsk bakgrund är mer benägna till kriminalitet än svenskar. Sådana föreställningar finns för övrigt om invandrare också i många andra länder. Brottsrisker har studerats på olika sätt, till exempel där man jämfört risken i olika socioekonomiska grupper. Av en sådan studie framgick till exempel att risken för att personer med endast förgymnasial utbildning ska begå brott är 5,7 gånger högre än för personer med eftergymnasial utbildning (Pettersson 2008:319).

På samma sätt har brottsriskerna för personer med utländsk bakgrund studerats och jämförts med gruppen svenskar. Man kan naturligtvis ifrågasätta rimligheten att klumpa ihop en så heterogen grupp i en sådan undersökning (Pettersson 2008:328–29). Men likväl har flera sådana studier gjorts och de visar generellt att det finns en viss överrisk för brott i gruppen. Den är större bland utlandsfödda än bland barn till utlandsfödda. Flera försök har också gjorts att förklara dessa skillnader. Det finns självfallet en palett av möjliga orsaker. Martin Hällsten, Jerzy Sarnecki och Ryszard Szulkin, forskare i sociologi och kriminologi vid Stockholms universitet, har nyligen visat att i gruppen ungdomar födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar är den avgörande

skillnaden mot ungdomar med svenskfödda föräldrar skillnaderna i socioekonomiska förutsättningar (Hällsten et al 2011).

Det avgörande problemet är om igen när slutsatser på grundval av statistiska skillnader av detta slag dras om alla individer i en hel grupp. Den stora majoriteten av alla invandrare – och svenskar – begår aldrig något brott och majoriteten av brott i Sverige begås av svenskfödda med svenskfödda föräldrar (Martens & Holmberg 2005:30). Mot bakgrund av krav som framförts i debatten på att all invandring, eller åtminstone all invandring från vissa länder, skulle stoppas mot bakgrund av dessa överrisker för brott ställde Sarnecki i en artikel i Svenska Dagbladet den retoriska frågan om det är rimligt att stoppa alla svenska män från att åka till Thailand därför att några av dem ägnar sig åt sexhandel med barn (Sarnecki 2010). Svaret är lika självklart nej på den frågan som på frågan om det är rimligt att stoppa invandringen till Sverige på grund av de överrisker för brott som har påvisats.

Även om personer med utländsk bakgrund ibland, som jag här har gett exempel på, behandlas som *en* kategori är i dag kanske trots allt en mer differentierad syn vanligare. Inom Norden har det sedan början av 1950-talet funnits en öppen arbetsmarknad. Historiskt har det i Sverige funnits en negativ syn på framförallt finska invandrare (Catomeris 2004:72 f.), men den öppna nordiska arbetsmarknaden ifrågasätts i dag av få. Sedan 1995 är Sverige medlem i EU och därmed en del av den gemensamma europeiska arbetsmarknaden. Den omfattar i dag EU:s 27 medlemsländer. Även invandrare från dessa länder förefaller i dag vara accepterade av de flesta. Den arbetskraftsinvandring som i dag är möjlig för personer utanför EU är mer kontroversiell (se till exempel Dagens Nyheter 2011b). Men de som i dag tydligast utpekats som ett hot mot Sverige och det svenska är de utomeuropeiska invandrarna och särskilt de som kommer från muslimska länder. Jag återkommer till den gruppen i avsnitt 4.4.

2.8 Främlingsfientlighet i Sverige i historiskt perspektiv

Jag har redan gett exempel på att Sverige på inget sätt har varit – eller är – immunt mot främlingsfientlighet. Även i den officiella politiken har grupper pekats ut som i olika avseenden hotfulla mot Sverige. Det har varit grupper som har kommit utifrån, men också

grupper som med sitt ursprung i Sverige (samer, finnar, utvecklingsstörda) eller som vistats här länge (judar, romer, resande).

När judeförföljelserna i Tyskland tog fart med Hitlers makttillträde i början av 1930-talet fördes i Sverige en mycket restriktiv flyktingpolitik. Politiken i Sverige, liksom i många andra länder, skärptes efter Kristallnatten i november 1938 då den tyska politiken blev tydlig för omvärlden. Den officiella motiveringen var att den svenska arbetsmarknaden skulle skyddas och att "ej önskvärda befolkningselement" skulle förhindras att komma till landet. Socialminister Gustav Möller var orolig för att det skulle komma "en oöverstiglig flyktingström" om Sverige öppnade sina gränser. Det var också en utbredd uppfattning vid denna tid att ett land som tog emot många judar skulle få en växande antisemitism på halsen och det anfördes som ett argument mot att ta emot fler. Det fanns en beredskap i Sverige att ta emot politiska flyktingar men begreppet täckte inte dem som flydde "därför att de på grund av sin ras eller eljest inskränkts i sina försörjningsmöjligheter eller där känna vantrevnad", inte ens när "vantrevnaden" uppkom på grund av systematiska och våldsamma förföljelser av staten (Åmark 2011:467 ff.).

Det råder ingen tvekan om att flyktingpolitiken i hög grad var inriktad på att stoppa just judar. Det fanns en spridd uppfattning i flera europeiska länder att det fanns en "judefråga", det vill säga att judarna utgjorde ett särskilt problem i samhällena, att de inte passade in i de länder de levde i, att de alltid var på något sätt främmande i den nationella kulturen. Många fruktade att Sverige med ökad judisk invandring också skulle få en "judefråga" vilket skulle kunna medföra en stärkt, obehaglig antisemitism. Det fanns också en uppfattning om att etnisk homogenitet var fördelaktig för Sverige och därför borde bevaras (Åmark 2011:483–85).²¹

²¹ Den amerikanske historikern Theodore S. Hamerow har i *Why we watched* skildrat hur man såg på dessa frågor i Europa och USA före och under kriget. Han berättar bland annat hur "judefrågan" betraktades som en internationell angelägenhet som man även i Nationernas Förbund försökte hitta en lösning på. Ett förslag som utreddes var att skapa en bosättning för judar på Madagaskar, världens fjärde största ö i sydöstra Afrika. Hamerow gör en tänkvärd reflektion om varför antisemitismen försvann efter kriget: "Förintelsen blev inte bara slutet på det långa kapitlet i judisk historia, som började med diasporan i biblisk tid. Den löste också ett problem som hade bekymrat och oroat västliga samhällen nästan lika länge, nämligen vad man skulle göra med en minoritet som hårdnackat förblev annorlunda, ovillig att acceptera tro och traditioner i den nation som den var en del av, men ändå kapabel att spela en viktig roll i nationens ekonomi, kultur och politik. Vad man skulle göra åt detta problem upphörde nu att vara en fråga. Slutligen hade den fått en lösning, eller snarare eliminerats" (Hamerow 2008:469).

Den svenska inställningen till bland andra judar ska ses mot bakgrund av det rasbiologiska tänkande som under 1800-talet och början av 1900-talet spelade en stor roll. Maja Hagerman, populärvetenskaplig författare, har i *Det rena landet* (2006) skildrat hur svenska forskare var djupt inblandade i rasforskningen i slutet av 1800- och början av 1900-talet.

Folktypsutställningen 1919

År 1921 beslutade Sveriges riksdag att inrätta ett rasbiologiskt institut vid Uppsala universitet. Det hade föregåtts av årtionden av forskning om människoraser och vad som konstituerade dessa. Carl von Linné var, som nämnts, en av den första, möjligen den allra första, att redan på 1700-talet dela in arten människor i olika raser. Den omfattande forskning som följde därefter kom att sammanfattas i den "Folktypsutställning", som i mars 1919 invigdes på Konstakademien i Stockholm. Utställningen vandrade därefter runt i Sverige och sågs av uppskattningsvis 40 000 besökare. Initiativtagare var dåvarande docenten i rasbiologi med medicinsk ärftlighetsforskning vid Uppsala universitet, Herman Lundborg, som sedermera blev det rasbiologiska institutets förste chef.

Över ingången till utställningen i Stockholm citerades författaren Viktor Rydberg²² för att besökaren skulle komma i rätt stämning: "Till ariskt blod, det renaste och äldsta, till svensk jag vigdes av en vänlig norna." I utställningen riktades uppmärksamheten mot de olika former av blandrasighet som hade uppstått i norra Sverige där finnar, samer och svenskar levde tillsammans. Herman Lundborg menade:

En blandning (...) mellan svensk befolkning, finnar och lappar, som äro av mongoliskt ursprung är avrådlig. Av samma orsak må vi söka förhindra slaviska folk av undermålig beskaffenhet, vidare ryska judar o.d. att här få fast fot, ty sådana blandningar komma med all säkerhet att sänka det svenska folkets kvalitet. Vi må allt mer få klart för oss, att svenskarna, som jämförelsevis rena germaner, äro ett ädelt rasfolk, av välboren stam i biologisk mening. Härför må vi vara tacksamma, ty det är endast ett mindre antal folk i världen, som i detta hänseende äro lika gynnsamt ställda som vi.

²² Viktor Rydberg (1828–1895), författare, tidningsman och professor vid Stockholms högskola (NE). Han är för dagens publik kanske mest känd för sin dikt *Tomten* som först publicerades år 1881.

Sådana uttalanden kan i dag uppfattas som extrema, men Lundborgs tankar hade vid denna tid starkt stöd även inom politiken och han utsågs alltså till chef för det rasbiologiska institutet bara ett par år efter att Folktypsutställningen hade invigts.

Det kan ha sitt intresse att i sammanhanget notera att idén med denna utställning kom från Tyskland där en annan forskare, Alfred Ploetz, 1911 hade ordnat en stor rashygienisk utställning. Lundborg och Ploetz hade träffats när Lundborg några år tidigare studerade i Tyskland. Ploetz hade i sin tur blivit inspirerad till rashygienisk forskning under studier i USA i början av 1890-talet. Efter avskaffandet av slaveriet infördes stränga raslagar i sydstaterna på 1890-talet. Forskning initierades för att vetenskapligt underbygga den amerikanska raspolitiken och den unge Ploetz tog intryck.

Lundborg och hans forskarkolleger anvisade också vilka metoder som borde användas för att säkra den svensk-germanska rastypens överlevnad. Det gällde att stoppa olämpliga individer från att bli föräldrar och att till varje pris undvika rasblandningar mellan svenskar och främmande folkslag. Svenska äktenskapslagar innehöll redan sedan 1915 förbud mot giftermål för personer som led av till exempel efterblivenhet, men det räckte inte. En mer effektiv metod att hindra olämpliga individer från fortplantning vore segregering (internering) och sterilisering (Hagerman, 2006:352–365).

Några år senare hörsammade Sveriges riksdag även detta önskemål och möjligheter öppnades för sterilisering. Steriliseringslagen sköt till en början främst in sig på utvecklingsstörda, men kom i början av 1940-talet att vidgas så att sterilisering också kunde ske på så kallade sociala indikatorer. Den användes bland annat mot individer ur resandefolket, de så kallade tattarna, och mot romer.

Journalisten Christian Catomeris har i *Det ohyggliga arvet* skildrat svensk politik genom tiderna mot olika grupper av ”främlingar”. Han redovisar den politik bedrivits mot afrikaner (svarta), finnar, judar, orientaler, samer, tattare (resande) och zigenare (romer). I de berättelser han återger avtecknar sig vad han kallar:

... ett främlingsskapandets grammatik, ett slags osynlig ordning som styr våra tankar och vårt tal om Främlingen. I denna värld ställs vi mot dom, gott mot ont, mänskligt mot djuriskt, kristendom mot andra religioner, ljus hy mot mörk, osv. Det annorlunda betonas, det likartade förbigås med tystnad.

(Catomeris 2004:15)

Den följande redovisningen bygger huvudsakligen på Catomeris bok.

Bilden av afrikanen

Redan Carl von Linné gav en mycket negativ bild av Homo afer som ”svart, slapp (kvinnorna har bröst som räcker till knäna) och flegmatisk, lat, behärskas av godtycke”. Det är kanske inte att förvånas över att Sverige i slutet av 1700-talet och en god bit in på 1800-talet kom att delta i slavhandel. Sverige hade till och med under drygt 60 år en slavkoloni i Västindien, S:t Barthélemy.

Från 1800-talet deltog svenskar i missionärsverksamhet i Afrika, till exempel i Kongo. De ifrågasatte, enligt Catomeris, aldrig den rovdrift som där bedrevs av de vita i den belgiske kungen Leopolds så kallade fristat. Missionens uppgift var att på det andliga planet bryta ned det lokala motståndet. En central analogi gjordes mellan afrikanens hudfärg och det civilisatoriska mörker denne ansågs befinna sig i. ”Kongonegern” skildrades som ”godmodig, gladlynt, barnslig” och med ett gott minne eftersom ”hjärnan inte är fylld”. Andra epitet som användes var ”slug, falsk och lat”. Det hände att afrikaner transporterades till Sverige för att visas upp inför publik. Denna bild av afrikanen präglade också svenska läromedel från det folkskolan infördes 1842 och fram till efter andra världskriget. Afrikanen framställdes som en biologiskt och socialt underlägsen varelse och européernas insatser i Afrika som lyckobringande.

För många svenskar sammanföll det första mötet med svarta med mötet med jazzmusiken. Reaktionerna var starka från flera håll. Filadelfiapastorn Gösta Rosén menade att ”jazzens födelseplats är apdjungeln i Afrika, sexualdansen i negerbyn”. Svenska Musikerförbundet värjde sig mot ”Onödig negerimport”. Kulmen på jazzmotståndarnas rasistiska attacker nåddes under Louis Armstrongs besök 1933.²³ I Dagens Nyheter liknades han vid ”en

²³ Louis Armstrong (1900–1971) var amerikansk jazzmusiker, trumpetare och sångare. Som den första stora solisten revolutionerade han jazzen under 1920-talet och fick avgörande

berusad gorilla” som ”svettig och dreglande skuttade omkring och utstötte sina illaluktande vrål” medan Socialdemokraten beskrev honom som ”primaten med sina apliknande konster och läten”. För Aftonbladet var det positiva med konserten att ”den gjorde slut på den gamla tvisten huruvida aporna har ett språk”.

Catomeris ger en rad exempel också från ”modern” tid på fördomsfulla uttalanden från svenskar i framskjutna positioner och hur människor med mörk hudfärg diskrimineras i det svenska samhället (Ibid. 28–71).

Bilden av finnen

Finland var under mer än sexhundra år, fram till 1809, en del av Sverige. Redan under denna tid utvecklades vissa fördomar mot finnar. En av de mest seglivade myterna, att finnar alltid bär kniv, kan spåras ända tillbaka till Olaus Magnus historia från 1500-talet.²⁴ I slutet av 1500-talet uppmuntrade hertig Karl (senare Karl IX) finnar att kolonisera ödemarkerna i Mellansverige. Det fick tusentals svedjebönder att söka sig dit, men klagomålen, inte minst mot deras så kallade daglönare, var legio i Fryksdalen. De beskrevs som ”landzstrykare” som borde avhysas. I Västerdalarna klagade man på ”invasionen” av finnar. Kyrkliga myndigheter ansåg dem vara okunniga, vildsinta och ”alldeles barbara”.

Linné beskrev finnarna som ett särskilt folkslag i Sverige, skilt från bland andra göterna (de riktiga svenskarna). Jämförelser mellan svenskar och finnar utföll i alla skildringar till finnarnas nackdel. Finnarna ansågs trollkunniga och från medeltiden finns flera exempel på domar mot häxor och trolldom där finnar står anklagade. Ännu vid sekelskiftet 1900 förekom på flera håll i landet att föräldrar skrämde barnen med ”finnkäringarna”.

Efter 1809 förstärktes differentieringstendenserna drastiskt. Medan nya nationalmyter mejslades fram, i både Sverige och Finland, glömdes den gemensamma historien bort. Den nya vetenskapen, som jag ovan har berört, bidrog till att slå fast nya stereotyper om svenskt och finskt. I många bygder fanns bilden av finnar som super, är vilda, häftiga och farliga. När finska flyktingar

betydelse för dess vidare utveckling (NE). En av de många inspelningar som än i dag ofta spelas är *What a Wonderful World*.

²⁴ Olaus Magnus (1490–1557), kyrkoman och lärd. År 1555 kom hans storverk *Historia om de nordiska folken* (NE). Ett utdrag finns i *Svenska krusbär i urval av Björn Linnell och Mikael Löfgren*.

kom till Sverige efter inbördeskriget 1918–1919 kunde myndighetspersoner beskriva dem som ”slödder” och ”landsplåga”, som genast skulle börja stjäla, supa och misshandla andra om de tilläts stanna.

Uppe i norr bedrevs en kompromisslös skolpolitik för att utrota det finska språket, som inte betraktades som något kulturspråk. Till exempel förbjöds barn att tala finska på rasterna. Sådana lokala förbud upphävdes först år 1957 efter att ha anmälts till Skolöverstyrelsen.

Bilden av supande och bråkande finnar har levt kvar långt in i modern tid. Återkommande tidningsrubriker årtiondena efter kriget ledde till sist till att den finländska ambassaden såg sig föranlåten att be den svenska pressen nyansera bilden av den finländske invandraren. En undersökning år 1969 visade att när det gällde negativa associationer till olika invandrargrupperna tillhörde finnarna de högst rankade (Ibid. 72–108).

Bilden av juden

Jag har redan skildrat den svenska flyktingpolitiken under 1930- och 40-talen som i hög grad var riktad mot judar. Men judarna hade då förekommit i svensk politik sedan flera hundra år tillbaka. Längre präglades synen på judarna av kristna religiösa argument. De sågs som ansvariga för mordet på Kristus. Enligt en kyrkolag från 1686 fanns en möjlighet för judar som kom till Sverige att få stanna men bara om de konverterade till kristendom och lät döpa sig. Annars skulle de utvisas. I en förordning från 1741 stadgades att ”alle judar, savoyarder, lindansare, komedianter med flere gycklare, vad namn de hava måge, tartarer och zigeuner, som med varjehanda ogudaktighet, spådomar, lögn, tjuveri tillfoga menige man stort besvär och olägenhet” omedelbart skulle utvisas ur riket.

Från 1775 tilläts en viss reglerad invandring av judar. Gustav III ville tillvarata de affärskontakter som judar kunde ha genom sin närvaro i många länder. Men beslutet väckte förstämning i vida kretsar. Inflyttade judar fick under en tid stanna inomhus av rädsla för repressalier från omgivningen. Några år senare infördes ett särskilt judereglemente, som bland annat innebar att judarna bara fick bo i Stockholm, Göteborg eller Norrköping, att de måste ha med sig ett betydande kapital för att få inresetillstånd, att deras näringsfrihet var beskuren och att de förbjöds anställa svenskar eller ingå äktenskap med icke-judar.

Tidningar skrev gärna om utländska nyheter där judar anklagades för diverse brott, alltifrån mord och spioneri till medvetet spridande av pest och sjukdomar. I riksdagen gick det inte ett år utan att det väcktes förslag om inskränkningar av judarnas redan mycket kringskurna rättigheter. I Stockholm anklagades judarna för att ha bemäktigat sig de bästa fastigheterna och därmed driva upp hyrorna. I själva verket ägde de bara 18 av stadens 6 000 fastigheter.

Kulmen av de antijudiska stämningarna nåddes vid 1815 års riksdag. Vissa debattörer hävdade att Sveriges allmänna ekonomiska problem orsakades av de cirka 900 judar som då befann sig i landet. Uppgifterna tillbakavisades av majoriteten, men resultatet av debatten blev likväl en skärpning av invandringsbestämmelserna. När man några årtionden senare lättade på vissa administrativa inskränkningar som gällde judarna utbröt gatukravaller i Stockholm och människor skanderade slagord mot judarna och krossade fönster på judiska hus.

1870 beslutade Sveriges riksdag att judarna i Sverige skulle emanciperas, det vill säga i princip behandlas som andra medborgare om än med vissa restriktioner. Trots det förstärktes under slutet av 1800-talet de antijudiska stämningarna. I Svenska Israelmissionens tidskrift "Barnavännen, veckotidning för söndagsskolan och hemmet" framhölls 1888 att "Guds förbannelse hvilar över både judarnas land och folk till följd av deras otro". Framstående svenska kulturpersoner som författarna Erik Axel Karlfeldt²⁵ och August Strindberg publicerade antisemitiska texter. Schabloner om juden som girig och snål spreds i olika kontexter. Judarna ansågs vara lycksökare som hade kommit hit för att berika sig på svenskarnas bekostnad. Handelns organisationer var särskilt aktiva i den antisemitiska kampanjen. Riksdagen gick opinionen till mötes genom att skärpa näringsfrihetsförordningen för att stoppa bland annat judiska gårdfarihandlare.

Restriktionerna mot judisk invandring under 1930-talet motiverades bland annat med att det bland judar fanns en hel del individer som ansågs mindre önskvärda för det sunda affärlivet. I till exempel filmer pekades judiska män ut som ett hot mot den svenska kvinnan. Sådana stämningar utgjorde en del av det anti-

²⁵ Erik Axel Karlfeldt (1864–1931), var författare, som år 1931 postumt tilldelades Nobelpriset i litteratur. Hans mest kända litterära gestalt är Fridolin, "en studerad karl av bondestam" som kunde tala "med bönder på bönders sätt, men med lärde män på latin" (NE).

semitiska bakgrundsbrus i det svenska samhället som jag tidigare har berört (Ibid. 109–155).

Bilden av samnen

Samerna har levt i Sverige sedan urminnes tider men har trots det, precis som nyanlända utlänningar, drabbats av diskriminering. Redan i Olaus Magnus *Historia om de nordiska folken* pekades de ut som annorlunda. Den bilden odlades sedan genom århundradena. Under vissa perioder drabbades de av särskilt hårda skatter. Under trettioåriga kriget på 1600-talet tvångsrekryterades samer för malmtransporter. För att få bukt med rymningar och trotsande samer kunde de släpas under kallt vatten. Informationen om samerna kom länge från präster som särskilt noterade deras seder och religion. Religionen sågs som ett uttryck för hedendom. Liksom finnar betraktades de som trollgubbar och kunde dömas för häxeri. Från 1800-talet tillkom de rasmässiga bedömningarna då samerna ansågs tillhöra den mongoliska folkstammen och därmed befinna sig ett snäpp över negrerna men långt under germanerna, till vilka svenskarna hörde.

Från slutet av 1600-talet bedrevs en aktiv kolonisering av Lappland. Samerna trängdes undan av nybyggare. Det fanns en tydlig oro långt in på 1900-talet för att samerna skulle börja leva ett liv som liknade ”svenskarnas”. Ecklesiastikminister Fridtjov Berg sa i början av 1900-talet att ”lapprasen genom sin art och sin nedärvda anpassning efter naturförhållandena icke lämpar sig för vår svenska befolknings levnadssätt”. År 1916 förbjöds de renägande samerna att sätta sina barn i vanliga svenska skolor. De skulle undervisas i särskilda kåtor. När skolinspektören kom på besök och såg att det fanns bord och stolar i kåtorna kommenderades barnen ner på golvet. Barn som trots allt tog sig in i ”svenska” skolor hämtades av länsman och placerades i skolkåtan. Först 1939 beslutade staten om medel för riktiga fasta skolor i lappmarken, och på 1940-talet fick de renägande samerna rätt att bygga hus med el, vatten och avlopp trots lantbruksstyrelsens protester därför att samerna sades ha rasegenskaper som gör dem olämpliga som jordbrukare (Ibid. 188–221, även Lundmark 2008).

Bilden av zigenaren och tattaren

Först i början av 1900-talet började svenska myndigheter skilja på zigenare (romer) och tattare (resande). Sedan början av 1500-talet hade de setts som en och samma grupp. Deras kringvandrande levnadssätt betraktades tidigt som en icke önskvärd avvikelse från normen. I flera lagar under århundradena slogs fast att det skulle utvisas ur landet. 1741 års lag pekar, som tidigare nämnts, ut "tartare och zigeuner" bland dem som skulle utvisas. I början av 1900-talet skildes sålunda de bägge grupperna åt. Zigenarna klassades då som en "främmande nation", vilket samtidigt innebar att tattarna erkändes som en del av det svenska samhället.

Tattare karaktäriserades, enligt den förhärskande meningen, av häftigt lynne, lömskhet, opålitlighet, oärlighet, slösaktighet och tjuvaktighet. De ansågs starkt benägna till kriminalitet och var ett stort samhällsproblem. Så sent som 1942 publicerades en bok med titeln *Tattarplågan*. Ganska tidigt under 1900-talet diskuterades hur "tattarfrågan" skulle kunna lösas och många menade att det måste ske genom att gruppen på ett eller annat sätt utrotades. Från länsstyrelser och polisen framfördes förslag om sterilisering som en lämplig metod och 1941 utvidgas den svenska steriliseringslagen så att sterilisering kunde ske på så kallade sociala indikatorer. Det blev startpunkten för att sterilisera hundratals personer som hade klassats som tattare och som var zigenare. I Jönköping, som var en av de städer med flest tattare, utbröt 1948 raskravaller. Ett antal män hade bestämt sig för att sätta skräck i tattarbefolkningen.

År 2000 uttalade den svenska regeringen en offentlig ursäkt till de resande för den behandling de under årens lopp hade utsatts för av den svenska staten.

Zigenarna tillskrevs i hög grad samma egenskaper som tattarna. I folkmun påstods att de inte bara var tjuvaktiga i största allmänhet utan att de också stal barn. Den tidigare nämnda lagen 1914, som satte stopp för gårdfarihandlare, riktade sig i hög grad mot zigenare. Den gjorde det i praktiken också omöjligt för de familjer som befann sig i Sverige att lämna landet eftersom de då inte kunde återvända. Inreseförbudet upprepades sedan i flera lagar under 1900-talet.

Gruppen zigenare uppgick efter andra världskriget enligt Catomeris till endast några hundra personer.²⁶ Deras sociala situa-

²⁶ År 1922 kom pastorsexpeditionerna fram till att det fanns 2 575 tattare och zigenare och "med dem jämställda" i Sverige. I en ny räkning som utfördes av polisen år 1944

tion var pressad. Barnen fick till exempel inte gå i skola trots att romska familjer vädjat till myndigheterna att de skulle få den möjligheten. Propåerna avvisades därför att det inte ansågs möjligt att ta in romska barn i den svenska skolan på grund av skillnaden mellan dem och de ”svenska” barnen. I början av 1960-talet publicerade författaren Katarina Taikon sin bok *Zigenerska* som var en skoningslös vidräkning med den svenska politiken gentemot romerna. Den satte fart på debatten och ledde till konkreta åtgärder, om inte alltid med de resultat som eftersträvades (Catomeris 2004:222–290, se även Taikon 1963, Cederberg 2010 och Hazell 2011).

Romernas situation har nyligen varit föremål för utredning i Sverige (SOU 2010:55, se vidare 5.2.1).

2.9 Sammanfattning

Främlingsfientlighet är ett paraplybegrepp för alla former av generaliserad intolerans, det vill säga intolerans riktad mot hela grupper med någon form av etnisk sammansättning. Främlingsfientlighet kan avse såväl rasism i biologisk eller kulturell mening som religiös intolerans. Den kan ta sig uttryck i attityder, kulturella föreställningar och handlingar, och handlingarna kan vara såväl diskriminering som våld.

Alla åtgärder som kan tänkas drabba personer med utländsk bakgrund hårdare än personer med svensk bakgrund behöver inte vara uttryck för främlingsfientlighet. Avgörande är vilka motiv som ligger bakom.

Främlingar kan vara personer med ursprung i andra länder men det kan också vara personer som är födda mitt ibland oss, till och med vara ”en av oss”.

Främlingsfientlighet kan karaktärisera alltifrån små grupper i ett samhälle till den officiella politiken. Nazityskland är ett exempel på det senare, men också i Sverige finns många exempel på att den officiella politiken med dagens mått mätt har varit främlingsfientlig.

uppskattades antalet ”tattare och zigenare” till omkring 8 000. Det är mycket sannolikt att den senare uppskattningen inbegrep fler lösdrivare och asociala, som då ofta klassificerades som tattare (Cederberg 2010:41). Någon direkt uppskattning av antalet zigenare som bekräftar Catomeris uppskattning har jag inte kunnat finna.

Majoriteten av människor i ett land tenderar att följa auktoriteter, till exempel statens ledning. Man kan därför hävda att det finns en potentiell främlingsfiende inom oss alla och att det är det största hotet mot ett samhälle för alla. Samhällets auktoriteter, inte minst politiska företrädare, har därför ett stort ansvar för utvecklingen.

Det finns på det individuella planet ett slags främlingsrädslans logik. Den går ut på att man dömer individer ur grupper med utgångspunkt i stereotypa föreställningar om gruppen, föreställningar om hurdana alla individer i gruppen är. Delvis kan sådana föreställningar påverkas av om man lär känna individer ur gruppen.

Den faktor som starkast påverkar sannolikhet för toleranta eller främlingsfientliga attityder är utbildning. Med högre utbildning minskar sannolikheten för främlingsfientliga attityder.

Främlingsfientligheten påverkas också av samhällsfaktorer. I länder där politiker har en mer negativ inställning till invandring eller där de ekonomiska problemen är stora tenderar främlingsfientligheten att vara större.

Främlingsfientlighet förutsätter kategorisering av människor, en indelning i vi och dom. Kategorisering kan generellt sett vara motiverad av till exempel administrativa skäl. Men ofta kategoriserar vi andra utan att ha sådana rationella skäl.

Ofta tillskrivs kategorier av människor gemensamma egenskaper. Men individer inom en grupp har i själva verket olika egenskaper och också många andra sociala identiteter än sin etnicitet, till exempel medborgarskap, bostadsort, kön, klass, politiska åsikter, yrke, matvanor, sportintresse, musiksmak och sociala engagemang.

Kategorisering innebär att man fokuserar på olikheter mellan till exempel etniska grupper. Men det finns alltså stora individuella variationer inom alla grupper och mycket som förenar grupper och individer från olika etniska grupper.

Man kan se på etnicitet på olika sätt, som en egenskap, något socialt inlärt eller något som formas av andras schablonartade bilder.

Indelningen i etniciteter kan ifrågasättas. Alla människor har sitt ursprung i Afrika. Under 60 000 år har människorna spritt sig ut över världen. Människor har inte etablerat slutna samhällen och kulturer utan snarare levt i nätverk av samhällen med ett ständigt utbyte av erfarenheter och kunskaper. Under vissa omständigheter kan ändå en känsla av etnisk tillhörighet växa fram. Den viktigaste

faktorn bakom förefaller vara känslan av yttre hot som vi måste gå samman och värja oss mot.

Allt fler människor känner inte tillhörighet bara till en etnisk grupp utan till flera. De befinner sig i ett ”transnationellt rum”.

I svensk kultur finns det ganska litet som är unikt svenskt. Den svenska kulturen har, liksom andra kulturer, formats i fortlöpande kontakter med andra kulturer. Vissa värderingar och beteenden kan vara vanligare eller mindre vanliga i Sverige än i andra länder. Men det är den relativa frekvensen som skiljer det ena landet från det andra. Det är procentsatserna som är kulturskiljande, inte kvalitativa skillnader mellan homogena grupper. Och värderingar förändras över tid. Många av de värderingar vi i dag kan förknippa med svenskhet har manifesterats i politiska beslut under de senaste årtiondena och var dessförinnan otänkbara.

Svenskhet är mångfald. Det vore fundamentalt fel att försöka göra någon trovärdig beskrivning av hur vår nationella identitet egentligen ser ut. Svensken kan i själva verket fungera som en spegel för flera olika betraktare. Var och en kan välja sin karaktär efter behov och inom mycket vida ramar.

Svenskheten skiljer sig i det avseendet inte från andra kulturer. Alla kulturer är mångfald. Men det är ofta svårare att se det när andra kulturer ska värderas än den egna. Därför uppstår ofta stereotypa föreställningar av andra kulturer och ur dem kan växa främlingsfientlighet. För att bekämpa främlingsfientlighet är det därför angeläget att bryta ner dessa stereotypa föreställningar och lära sig se nyanser och individer och i andra grupper.

Referenser

Publikationer

- Bayart, Jean-Francois, 2005. *The Illusion of Cultural Identity*. The University of Chicago Press.
- Borevi, Karin & Strömblad, Per, 2004. *Kategorisering och integration – en introduktion*, i Karin Borevi & Per Strömblad (red), *Kategorisering och integration*. SOU 2004:48.
- Browning, Christopher R., 1998. *Helt vanliga män. Reservpolisbataljon 101 och den slutliga lösningen i Polen*. Norstedts.
- Brune, Ylva, 2004. *Nyhetslogik och främlingssyn i mediernas konstruktion av 'invandrare'*, i Karin Borevi & Per Strömblad (red), *Kategorisering och integration*. SOU 2004:48.
- Brune, Ylva, 2008. *Bilden av invandrare i svenska nyhetsmedier*, i Mehrdad Darvishpour & Charles Westin (red), *Migration och etnicitet*. Studentlitteratur.
- Catomeris, Christian, 2004. *Det ohyggliga arvet. Sverige och främlingen genom tiderna*. Ordfront.
- Cederberg, Irka, 2010. *Född fördömd. Romerna – ett europeiskt dilemma*. Leopard.
- Ceobanu, Alin M. & Escandell, Xavier, 2010. *Comparative Analyses of Public attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research*. The Annual Review of Sociology, soc.annualreviews.org.
- Dagens Nyheter 2011a. *Extremhögerns nya ansikte*. Dagens Nyheter 2111130–111216.
- Dagens Nyheter 2011b. *Skolan misslyckas med utrikesfödda elever*. Dagens Nyheter 111129.
- Daun, Åke, 2005. *En stuga på sjätte våningen*. Symposion.
- DeMarinis, Valerie, 2012. *Psykologiska funktioner av existentiella ritualer: fallstudier från Sverige och Syrien*, i A. Geel & O. Wikström (red), *Den religiösa människan: en introduktion till religionspsykologi*. Natur och Kultur.
- Demker, Marie, 2012. *Positiv attityd till invandring trots mobilisering av invandringsmotstånd, tillgänglig på http://www.som.gu.se/digitalAssets/1375/1375031_095-106-marie-demker.pdf*.

- Dencik, Lars, 2011. *Neo-tribalism: Exploring the Populist Backlash to a Cosmopolitan Europe*, i David Walton & Michael Frazier, *An Anthology of Contending Views on International Security*. Nova Science.
- Diamond, Jared, 2005. *Guns, Germs and Steel*. Norton. (På svenska *Vete, vapen och virus*. Norstedts.)
- Ehn, Billy, Frykman, Jonas & Löfgren, Orvar, 1993. *Försvenskningen av Sverige*. Natur och Kultur.
- Ekehammar, Bo, 2005. *Socialpsykologi*, i Philip Hwang m fl (red), *Vår tids psykologi*. Natur och Kultur.
- Elias, Norbert, 1991. *Från svärdet till plikten*. Atlantis.
- Elias, Norbert, 1989. *Sedernas historia*. Atlantis.
- Eriksen, Thomas Hylland, 2007. *Etnicitet och nationalism*. Nya Doxa.
- Essed, Philomena, 1991. *Understanding Everyday Racism*. Sage.
- FLH (Forum för levande historia), 2010. *Den mångtydiga intoleransen – en studie av gymnasieelevers attityder 2009/2010*. Rapportserie 1:2010.
- Fredrickson, George M., 2005. *Rasism. En historisk översikt*. Historiska Media.
- Frigyes, Paul, 2012. *Karlsson på taket – made in USA*. Dagens Nyheter 120115.
- Furuhagen, Hans, 2010. *Bibeln och arkeologerna*. Natur och Kultur.
- Gilroy, Paul, 1993. *The Black Atlantic. Modernity and Double Consciousness*. Harvard.
- Grunewald, Karl, 2009. *Från idiot till medborgare*. Gothia.
- Gustafson, Per, 2007. *Ett transnationellt perspektiv på migration*, i Erik Olsson et al (red), *Transnationella rum*. Borea.
- Hagerman, Maja, 2006. *Det rena landet. Om konsten att uppfinna sina förfäder*. Prisma.
- Hamerow, Theodore S., 2008. *Why We Watched. Europe, America, and the Holocaust*. Norton.
- Hannerz, Ulf, 1993. *When culture is everywhere: Reflections on a favorite concept*. *Ethnos*, 58:1–2, 95–111.
- Hazell, Bo, 2011. *Resandefolket. Från tattare till travellers*. Ordfront.

- Hellgren, Zenia, 2008. *Myten om det mångkulturella samhället. Teoretiska perspektiv på mångkulturalismen*, i Mehrdad Darvishpour & Charles Westin (red), Migration och etnicitet. Studentlitteratur.
- Hinnfors, Jonas, Spehar, Andrea & Bucken-Knapp, Gregg, 2011. *The missing factor: why social democracy can lead to restrictive immigration policy*. Journal of European Public Policy, DOI:10.1080/13501763.2011.607348.
- Hjerm, Mikael, 2008. *Främlingsfientlighet*, i Abby Peterson & Mikael Hjerm (red), Etnicitet. Perspektiv på samhället. Gleerups,
- Hjerm, Mikael, & Nagayoshi, Kikuko, 2011. *The composition of the minority population as a threat: Can real economic and cultural threats explain xenophobia?*. International Sociology 1–28
- Hogg, Michael A. & Vaughan, Graham M, 2010. *Essentials of Social Psychology*. Prentice Hall.
- Holmström, Mikael, 2011. *Den dolda alliansen. Sveriges hemliga NATO-förbindelser*. Atlantis.
- Husseini, Rana, 2009. *Murder in the Name of Honour*. Oneworld.
- Hällsten, Martin, Sarnecki, Jerzy & Szulkin, Ryszard, 2011. *Crime as a Price of Inequality? The Delinquency Gap between Children of Immigrants and Children of Native Swedes*.
- Johansson, Kenneth (red), 2005. *Hedersmord: Tusen år av hederskulturer*. Lagerbringbiblioteket.
- Kamali, Masoud, 2006. *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*, i Masoud Kamalai (red), Den segregeringande integrationen. SOU 2006:76.
- Klintberg, Bengt af, 1986. *Rättan i pizzen. Folksägner i vår tid*. Norstedts.
- Lange, Anders & Westin, Charles, 1981. *Etnisk diskriminering och social identitet*. Publica.
- Legrain, Philippe, 2006. *Immigrants. Your country needs them*. Little Brown.
- Lindholm, Torun, 2005. *Socialpsykologiskt perspektiv. Fördomar och diskriminering – klassiska problem*, i Christian Diesen m fl, Likhet inför lagen. Natur och Kultur.

- Lundh, Lars-Gunnar & Smedler, Ann-Charlotte, 2005. *Personlighetspsykologi*, i Philip Hwang m fl (red), Vår tids psykologi. Natur och Kultur.
- Lundmark, Lennart, 2008. *Stulet land. Svensk makt på samisk mark*. Ordfront.
- Malik, Kenan, 2008. *Strange Fruit. Why both sides are wrong in the race debate*. Oneworld.
- Martens, Peter L. & Holmberg, Stina, 2005. *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Brå rapport 2005:17.
- Meidal, Björn, 2001. *August Strindberg – ”Oh, så osvenskt!”*, i Alf W. Johansson (red), Vad är Sverige? Prisma.
- Milgram, Stanley, 2010. *Obedience to Authority*. Pinter & Martin.
- Mella, Orlando, Palm, Irving & Bromark, Kristina, 2011. *Mångfaldsbarometern 2011*, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Nordwall, Jan & Svanström, Birger, 2010. *SD:s hembygd är inte vår hembygd*. Aftonbladet 20101002.
- Olsson, Erik et al (red), 2007. *Transnationella rum*. Borea.
- Petersson, Bo, 2006. *Stories about strangers. Swedish Media Constructions of Socio-Cultural risk*. UPA.
- Pettersson, Torleif & Esmer, Yilmaz, 2005. *Vilka är annorlunda? Om invandrarens möte med svensk kultur*. Integrationsverkets rapportserie 2005:03.
- Pettersson, Tove, 2008. *Invandrare och brott*, i Mehrdad Darvishpour & Charles Westin (red), Migration och etnicitet. Studentlitteratur.
- Regeringskansliet 2012. *Sveriges nittonde, tjugonde och tjugoförsta rapport till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering*. Regeringskansliet 120627 A2012/1917/DISK.
- Regeringskansliet 2011. *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*.
- Rosenberg, Göran, 2010. *Det nya vansinnet*. Aftonbladet 101115.
- Rydgren, Jens, 2004. *The Logic of Xenophobia*. Rationality and Society, Vol 16(2):123–148.
- Sarnecki, Jerzy, 2010. *SD:s rapport får icke godkänt*. Svenska Dagbladet 100827.
- Sen, Amartya, 2006. *Identitet och våld*. Daidalos.

- Simmel, Georg, 1981. *Hur är samhället möjligt?* Korpen.
- Skovdahl, Bernt, 1999. *Skelett i garderoben. Om rasismens idé-historiska rötter.* Mångkulturellt centrum.
- SOU 2012:35. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap,* betänkande av utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.
- SOU 2010:55. *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige,* betänkande från delegationen för romska frågor.
- SOU 2005:56. *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige,* betänkande från utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.
- SOU 1989:13–14. *Mångfald mot enfald,* slutrapport från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet.
- Stier, Jonas, 2009. *Kulturmöten. En introduktion i interkulturella studier.* Studentlitteratur.
- Stier, Jonas, 2003. *Identitet. Människans gåtfulla porträtt.* Studentlitteratur.
- Stix, Gary, 2008. *Traces of a distant past.* Scientific American, July 2008.
- Svanberg, Ingvar & Tydén, Mattias 2009. *I nationalismens bakvatten. Om minoritet, etnicitet och rasism.* Studentlitteratur.
- Svenska krusbär i urval av Björn Linnell och Michael Löfgren, 1996. En historiebok om Sverige och svenskar. Bonnier Alba.
- Taikon, Katarina, 1963. *Zigenerska.* W&W.
- Tamas, Gellert, 2012. *Den ensamme galningen är också en terrorist.* Dagens Nyheter 120710.
- Wallach Scott, Joan, 2007, *Slöjans politik.* Tankekraft.
- Welzer, Harald, 2007. *Gärningsmän. Hur helt vanliga människor blir massmördare.* Daidalos.
- Westin, Charles, 2010. *Identity and inter-ethnic relations,* i Charles Westin m fl (red), *Identity Processes and Dynamics in Multi-Ethnic Europe.* Amsterdam University Press.
- Westin, Charles, 2004. *Mångfald, nationell identitet och samhörighet,* i Karin Borevi & Per Strömblad (red), *Kategorisering och integration.* SOU 2004:48.
- Wikström, Hanna, 2009. *Etnicitet.* Liber.
- Wolff, Stefan, 2006. *Ethnic Conflict. A Global Perspective.* Oxford.

Zimbardo, Philip, 2007. *The Lucifer Effect. Understanding How Good People Turn Evil*. Random House.

Åhré Älgamo, Kickis, 2009. *Hedersrelaterat förtryck och våld i Stockholms stad*. Stockholms stad.

Åmark, Klas, 2011. *Att bo granne ed ondskan, Sveriges förhållande till nazismen, Nazityskland och Förintelsen*. Albert Bonnier.

Övriga källor

www.sverigedemokraterna.se

www.worldvaluessurvey.org

3 Främlingsfientliga och intoleranta attityder

I mitt uppdrag ingår att sammanställa den kunskap som finns om främlingsfientliga och intoleranta attityder i samhället. Främlingsfientlighet kan enligt utredningsdirektiven ”komma till uttryck genom en negativ attityd – missaktning eller rent av hat – mot vissa personer på grund av etnisk tillhörighet eller religiös eller kulturell bakgrund. Företeelser som t ex antisemitism, islamofobi, afrofofi och antiziganism omfattas av uppdraget. Avgörande i sammanhanget är om det är fråga om ideologier, uppfattningar och värderingar som står i strid med principen om alla människors lika värde.”

En stor del av senare tids flyktinginvandring till Sverige har kommit från krigsområden där islam är majoritetens religion – Iran, Irak och Somalia – eller den dominerande religionen – Bosnien. Det betyder att andelen personer med sin bakgrund i muslimskt dominerade länder har ökat i befolkningen. Antalet bedöms för närvarande totalt uppgå till cirka 450 000 eller närmare fem procent av befolkningen (Otterbeck & Bevelander 2012). Enligt statistik från Nämnden för statligt stöd till trossamfund är 110 000 personer registrerade medlemmar i muslimska församlingar som får statsbidrag. Det totala antalet ”religiösa muslimer” har uppskattats till 150 000 varav 5 000 svenska konvertiter (Gardell 2011:87).

Judar och romer är nationella minoriteter i Sverige.¹ Det har som jag tidigare redovisat funnits judar och romer i Sverige sedan 1500-talet. Grupperna har numerärt ökat genom invandring under perioder av rasism, förföljelse och pogromer i olika länder. Antalet

¹ Gemensamt för de nationella minoritetsgrupperna i Sverige (samer, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar) är att de har befolkat Sverige under lång tid och att de är grupper med en uttalad samhörighet. De har också en egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet tillsammans med en vilja att behålla sin identitet (SOU 2010:55: 81).

judar uppskattas för närvarande till cirka 20 000 personer varav cirka 9 000 är registrerade medlemmar i judiska församlingar. Antalet romer uppskattas till cirka 50 000 (Palosuo 2008).

3.1 Hur mäta främlingsfientlighet?

I det följande belyses främlingsfientlighet i Sverige med utblickar mot i första hand Europa från i huvudsak tre perspektiv.

Det *första* perspektivet ges av olika opinionsundersökningar som försöker ta reda på vilka åsikter individer har (3.2). Sådana undersökningar utförs i regel genom att man gör ett slumpmässigt statistiskt urval av personer, som ska spegla Sveriges (eller andra länders) befolkning(ar). Respondenterna ställs inför olika påståenden som de kan instämma i eller ta avstånd från. Det ställs sällan raka frågor om sådant som främlingsfientlighet utan man får genom att väga samman svaren på ett antal relaterade frågor försöka få ett mått på den.

Ett problem med denna typ av undersökningar är att frågorna inte alltid är lättolkade. En negativ inställning till invandring *kan* till exempel vara ett uttryck för främlingsfientlighet, men behöver inte vara det. Avgörande är vilka motiv som ligger bakom, och det känner man inte alltid till.

Vissa undersökningar upprepas regelbundet. Det gör det möjligt att avläsa trender över tid. Samtidigt får man inte blunda för risken att frågorna kan tolkas olika när de ställs över mycket långt tid. Det kan tänkas att individer som får en viss fråga i dag uppfattar den annorlunda än när samma fråga ställdes till andra individer för 40 år sedan. Det motiverar en viss försiktighet i tolkningen.

En annan fråga som ofta väcker mycket diskussion är tolkningen av nivåer i opinionsundersökningar. Är 30 procent mycket eller litet? Även här är det motiverat med en viss försiktighet.

Människor hyser naturligtvis vilka åsikter de vill, men handlingar kan vara tillåtna eller förbjudna. Sambandet mellan attityder och handlingar är inte helt klart. Individer kan till exempel uttrycka mycket negativa åsikter om utrikes födda, men samtidigt i handling uppträda helt korrekt mot dem. Andra kan uttrycka positiva åsikter men i handling uppträda diskriminerande. En del kan vara starka anhängare av till exempel principerna i FN:s mänskliga rättigheter, men ändå ha stereotypa föreställningar om vissa etniska grupper, vilket kan påverka deras handlingar. Att bara studera attityder ger

därför inget svar på hur omfattande den främlingsfientlighet är som manifesteras i handling.

Det *andra* perspektivet som ska belysas är därför hur vanligt det är att brott med främlingsfientliga motiv anmäls till polisen eller att fall av diskriminering med sådana motiv anmäls till Diskrimineringsombudsmannen (DO) (3.3). Samtidigt måste betonas att även dessa siffror kan ge en falsk bild av exakthet. Hur stor andel av inträffade händelser som anmäls till polisen eller DO kan variera över tid. Ändrad lagstiftning, medial uppmärksamhet eller skiftande bedömningar av vad man tror att anmälningar leder till kan påverka anmälningsbenägenheten. I dag anmäls drygt en fjärdedel av de brott med främlingsfientliga motiv som enskilda upplever sig ha varit utsatta för till polisen. En ökad anmälningsbenägenhet, till exempel därför att anmälningsförfarandet underlättas, kan snabbt leda till en kraftig uppgång i anmälda brott utan att det motsvaras av en ökning av antalet begångna brott. Av de brott inom denna kategori som anmäls till polisen är det bara en bråkdel som hos polisen registreras som hatbrott. Ändrade administrativa rutiner hos polisen skulle leda till en kraftig uppgång i brottsstatistiken även vid en nedgång i de brott som faktiskt sker.

Det *tredje* perspektivet, till sist, som ska redovisas är enskilda individers upplevelser av vardagsrasism (3.4). De undersökningar som finns om detta är nästan undantagslöst kvalitativa, det vill säga ett begränsat antal individer intervjuas om sina upplevelser. Urvalet har sällan skett slumpmässigt och är dessutom för litet för att kunna vara representativt. Denna metod innebär att man kan få veta vilka uttryck främlingsfientlighet kan ta sig, men man har ingen möjlighet att uttala sig om hur vanligt det är.

Jag kommer efter denna genomgång att redovisa vilka övergripande slutsatser jag anser att man kan dra av materialet (3.5).

3.2 Inställningen till främlingar

3.2.1 Inställningen till mångkultur, invandrare och invandring

Det finns flera serier av undersökningar som visar att det har skett en utveckling i positiv riktning under de senaste decennierna när det gäller inställningen till invandring och invandrare. Påståendet ”det finns för många utlänningar i Sverige” har upprepats i SOM-

institutets undersökningar vid sex tillfällen från 1993 till 2009.² En jämförelse mellan de olika mätningarna visar att svaren blivit alltmer tillåtande. Även andelen som anser att ”det är ett bra förslag att ta emot färre flyktingar” minskar. År 1992 var andelen som ansåg att det var ett bra förslag 65 procent medan den år 2011 hade minskat till 41. För sympatisörer till de traditionella riksdagspartierna varierar andelen mellan 21 och 47 procent. För Sverigedemokraternas sympatisörer är andelen 94 procent.

Den andel som anser att invandrare helt eller delvis ska få utöva sin religion i Sverige har ökat och uppgår 2011 till 63 procent.³ Andelen som tycker att denna tanke är helt felaktig har halverats. Även på denna punkt sticker Sverigedemokraternas sympatisörer ut, endast en dryg fjärdedel av dem anser att invandrare fritt ska få utöva sin religion.

Andelen som kan tänka sig att gå med i en organisation som arbetar mot rasism och främlingsfientlighet har sedan år 1993 legat stabilt mellan 20 och 25 procent. Andelen som helt instämmer i detta påstående uppgick år 2011 till 22 procent. Räknas även de som delvis kan tänka sig det överstiger andelen 50 procent. Omvänt är andelen som helt eller delvis kan tänka sig att gå med i en organisation som vill stoppa invandringen 11 procent (varav 4 procentenheter helt).

I 2011 års SOM-undersökning ställdes för första gången frågor om svenskarnas uppfattning om invandring som problem och hot. Resultaten tyder på att det finns en mindre andel som tydligt uppfattar invandring på det sättet. 10 procent anger att det är helt riktigt att invandringen är ett hot mot svensk kultur och svenska värden, 16 procent att de känner många som tycker invandringen är den viktigaste frågan och 23 procent att de inte litar på att svenska medier ger en sanningsenlig bild av invandringens problem. Räknas också de in som anser att påståendena delvis är riktiga ökar andelarna till mellan en tredjedel och hälften.

Ser man till socioekonomiska bakgrundsfaktorer är det en större andel män än kvinnor, en större andel äldre än yngre och en större andel lågutbildade än högutbildade som upplever invandringen som ett hot (Demker 2012).

² SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför årliga postenkätundersökningar baserade på slumpmässiga urval av totalbefolkningen i åldrarna 16–78 år. SOM står för ”Samhälle, Opinion, Medier”.

³ Frågan är naturligtvis inte lättolkad, men är ställd så och torde ge en allmän indikation på inställningen till religionsfrihet.

Ett annat datamaterial sträcker sig över ännu längre tid, mer än tre decennier, men bygger bara på fyra undersökningar utförda åren 1969, 1987, 1993 och 2005. De forskare som har analyserat materialet konstaterar att den svenska opinionen över tid har blivit mer accepterande till arbetskraftsinvandring, men också till internationell adoption. Andelen som instämde i påståendet att vi i första hand måste värna om arbete till svenskar halverades mellan åren 1969 och 2005, från 90 procent till 45. Såväl den andel som anser att invandrare utnyttjar socialsystemet som den som stödjer en assimilationspolitik har minskat från cirka 70 procent till cirka 50 (Westin et al 2011).

Undersökningar som har mätt den svenska allmänhetens attityder till det "mångkulturella samhället" visar överlag att den är övervägande positiv och snarast har blivit mer positiv över tid. Men den visar också att det finns en del som ogillar mångkultur och också att en liten del av befolkningen är mycket negativ. Resultaten överensstämmer alltså väl med dem som ovan redovisats för inställningen till invandring och invandrare.

Mångfaldsbarometern, som under åren 2005–2011 har utförts av Orlando Mella, professor i sociologi vid Uppsala universitet, och medarbetare, visar på en positiv inställning till mångfald hos den övervägande delen av befolkningen. Drygt hälften anser att invandrare ska få bevara sina kulturella traditioner och behålla sitt modersmål och lära sina barn det och över 70 procent att de ska ha samma rättigheter som landets övriga befolkning. De mest negativas andel har legat kring fem procent och uppgick i mätningen 2011 till 4,9 procent.⁴ Detta kan möjligen ses som ett mått på främlingsfientlighetens omfattning.

Majoriteten av svenskar anser enligt Mångfaldsbarometern att etnisk mångfald utvecklar svensk kultur, samtidigt som cirka 80 procent anser att invandrarna ska anpassa sig till vårt lands vanor. Forskarna frågar sig hur det ska tolkas: anpassning till en svensk kultur i förändring? Ungefär var fjärde anser att invandrarna är en fara för vår kultur (Mella et al 2011). Den andelen stämmer

⁴ Mångfaldsbarometern görs på ett riksrepresentativt urval av befolkningen 18–75 år (inkl. utrikesfödda) på cirka 1 000 personer. Ett index för attityder till kulturell mångfald baseras på sex påståenden: "Samhället bör skapa möjligheter för invandrare att bevara sina kulturella traditioner", "Alla invandrare som kommer hit måste ges samma sociala rättigheter som landets egen befolkning", "Det är bra om invandrarna som kommer hit till Sverige behåller sitt modersmål och lär sina barn det", "Ju mindre man märker av alla utlänningar desto bättre är det", "Svenskarna känner ett större ansvar för sitt arbete än de utlänningar som har kommit till Sverige", "Många utlänningar kommer till Sverige bara för att utnyttja våra sociala förmåner".

ganska väl med SOM-studien (10 procent instämde helt, 27 procent delvis i den studien).

När det gäller inställningen bland gymnasister (16–18 år) till invandrare, invandring och mångkultur visar en undersökning från år 2009 att 38 procent hade en positiv inställning, knappt hälften inte hade någon klar uppfattning och knappt 20 procent en negativ inställning, varav 7,5 procentenheter en mycket negativ (FLH 2010).⁵

Den studie som forskare vid SOFI har gjort för utredningens räkning baseras på uppgifter från åttondeklassare insamlade hösten 2011. Eleverna har fått frågor som gör det möjligt att belysa deras inställning till mångkultur respektive assimilering och till ensidig respektive ömsesidig anpassning från svenskars och invandrades sida. En majoritet har ingen uttalad uppfattning i frågan. En tredjedel bland ungdomarna, både bland dem med svensk bakgrund och bland dem med utländsk, har uttalat en uppfattning. Bland dem med svensk bakgrund och en uttalad uppfattning är det ungefär lika stora andelar som är positiva till mångkultur som till assimilering. Bland elever med utländsk bakgrund är nästan alla positiva till mångkultur. En klar majoritet av svenskarna vill ha ömsesidig anpassning medan det omigen gäller praktiskt alla med utländsk bakgrund (Jonsson et al 2012).

Internationell jämförelse

I internationella jämförelser placerar sig Sverige bland de länder där allmänhetens attityder till invandrare och minoriteter är mest positiva. I Eurobarometerns specialundersökning 2008 (Eurobarometer 2008) ställdes några frågor om inställning till grannar med annan etnisk tillhörighet. Sverige hörde till de EU-länder där de tillfrågade var mest bekväma med att ha en sådan granne.

Ett annat mått på hur den svenska opinionen förhåller sig i jämförelse med omvärlden ger den europeiska undersökningen European Social Survey (ESS), som redovisar befolkningens attityder och värderingar i 20 länder. Sverige och övriga skandinaviska länder hör till de länder som har de mest liberala attityd-

⁵ Index Inställning till invandrare bestod av sju påståenden: "Invandring är bra för Sveriges ekonomi", "Invandring är bra för Sveriges kultur", "Sverige borde tillåta invandring från fattiga utomeuropeiska länder", "Utomeuropeiska invandrare ska återvända hem", "Sverige bör fortsätta ta emot flyktingar", "Invandrare bör bli så lika svenskarna som möjligt", "För stor utomeuropeisk invandring förstör svensk kultur".

erna till och störst acceptans för etnisk och kulturell mångfald (Hjerm 2007).⁶

I det europeiska forskningsprojektet Group-focused Enmity in Europe⁷ utmärker sig några länder när det gäller traditionell rasism. I Ungern instämde 30 procent i påståendet att det är önskvärt att svarta och vita människor inte gifter sig och i Polen över 20 procent. Det kan jämföras med ett genomsnitt på 13 procent. I påståendet att det finns en naturlig hierarki mellan svarta och vita instämde i genomsnitt en tredjedel av alla. I Portugal, Polen och Ungern var andelen över 40 procent.

Europarådets kommission mot rasism och intolerans, ECRI, har i sina landrapporter pekat på hur den politiska debatten i flera länder på senare tid har färgats av rasism och fördomar.⁸ Stereotypier om personer med muslimsk bakgrund sprids genom medierapportering och politiska debatt. ECRI lyfter fram de problem som i arbetet mot terrorism kan uppstå för exempelvis muslimska grupper.

3.2.2 Inställningen till muslimer

SOM-institutet har i sin senaste undersökning frågat om inställningen till världsreligionerna. Hälften förhåller sig negativa till islam, drygt 40 procent är varken positiva eller negativa och nio procent positiva. Andelen negativa har minskat och andelen positiva ökat sedan 2005. I ett längre perspektiv, sedan början på 1990-talet kan SOM-institutet rapportera en kraftig nedgång i

⁶ ESS data från 2002, 2004 och 2006 inkluderade 22 länder: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Israel, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Österrike. Jämförelsen baserades på svarsfördelningarna för följande sex attitydpåståenden: "Would you say that people who come to live here generally take jobs away from workers in (country), or generally help to create new jobs?", "Most people who come to live here work and pay taxes. They also use health and welfare services. On balance, do you think people who come here take out more that they put in or put in more that they take out?", "Would you say it is generally bad or good for (country)'s economy that people come to live here from other countries?", "Would you say that (country)'s cultural life is generally undermined or enriched by people coming to live here from other countries?", "Is (country) made a worse or a better place to live by people coming to live here from other countries?", "Are (country)'s crime problems made worse or better by people coming to live here from other countries?" (Israel ingick inte i jämförelsen.)

⁷ Begreppet "Group-focused Enmity" används för att beskriva samverkande negativa attityder och fördomar mot grupper av människor som identifieras som "De andra". Attitydmåtten beskriver utbredning av invandrarfientlighet, rasism, antisemitism, islamofobi, sexism och homofobi (Zick et al 2011).

⁸ ECRI Reports 2009 on Norway, Germany, and Belgium, 2010 on UK, France, Poland, and Austria.

andelen med negativa attityder till islam, från 65 procent till cirka 50 (Weibull 2012).

I Mångfaldsbarometern har flera frågor om islam och muslimer ställts. Enligt den senaste är motståndet mot *heltäckande* slöjor stort.⁹ Det övervägande flertalet ansåg att burka och niqab är oacceptabelt, särskilt i skolan och arbetslivet men även på annan allmän plats. Däremot kunde en majoritet acceptera huvuddukar (Mella et al 2011).

Integrationsbarometern, som på 2000-talet fram till och med år 2007 gjordes av Integrationsverket, använde fyra attitydpåståenden för att mäta inställningen till muslimer i Sverige.¹⁰ Den andel som uttryckte negativa attityder varierade, men understeg inte i något fall 30 procent. I mätningen 2007 instämde 38 procent av de svarande (16 procent instämde starkt) i att den muslimska invandringen till Sverige skulle begränsas. 30 procent ansåg att antalet muslimer i Sverige gör att de ibland känner sig som främlingar i landet (12 procent instämde starkt). 40 procent kände sig mer misstänksamma mot personer med muslimsk tro (14 procent instämde starkt). 55 procent skulle ha svårt att flytta till ett område där det bor många muslimer (25 procent instämde starkt) (Integrationsverket 2007).

Tendensen är densamma bland ungdomar. År 2009 tog 30 procent av gymnasieungdomarna avstånd från påståendet ”programledare i tv ska få bära slöja” varav 19 procentenheter var helt emot. Andelen som var helt emot hade dock nästan halverats sedan år 2003 (FLH 2010).

Internationell jämförelse

Utifrån data från European Values Survey 1999–2000 har forskare observerat att det redan före terrordåden i Europa och USA under 2000-talet fanns en högre grad av fördomar mot muslimer än mot andra invandrare i de 30 europeiska länder som deltog i under-

⁹ Frågan löd: ”I flera europeiska länder är man kritisk mot att muslimska symboliska slöjor används offentligt. Vad tycker du om att dessa används i skolan eller arbetet?” Respondenter fick ta ställning till fem olika former av slöjor, från heltäckande till sja. Svarsalternativen varierade från helt acceptabelt till helt oacceptabelt.

¹⁰ Integrationsbarometerns frågor hade utvecklats i ett internationellt forskningsprojekt: ”Man bör begränsa muslimers invandring i Sverige”, ”Det stora antalet muslimer i Sverige gör att jag ibland känner mig som en främling i mitt eget land”, ”Jag är mer misstänksam mot personer med muslimsk tro!” och ”Jag skulle ha svårt att flytta till ett område där det bor många muslimer”.

sökningen. Författarna drar slutsatsen att fördomarna mot muslimer i Europa har djupare rötter än dessa terroråd. De finner samma slags fördomar i länder där den muslimska gruppen är mycket liten, som i länder där den är större (Strabac & Listhaug 2008).

Ett indexmätt på *antimuslimska attityder* från forskningsprojektet Group-focused Enmity in Europe visade att i genomsnitt hälften av befolkningarna i de åtta undersökta länderna uttryckte en negativ inställning till muslimer.¹¹ De negativa attityderna var särskilt utbredda i Italien, Polen, Tyskland och Ungern. Befolkningen i Ungern svarade därtill i högre grad än övriga instämmande i ett påstående som löd ”Majoriteten muslimer tycker att terrorism är försvarbart” (Zick & Küpper 2009, Zick et al 2011).

En annan studie från 2008 visar att islamofobiska attityder var mest utbredda i Tyskland och Spanien av undersökta länder.¹² Hälften hade där en negativ inställning till muslimer. Det var dubbelt så många som i USA och Storbritannien. De negativa attityderna mot muslimer hade ökat med 15 procentenheter i Spanien sedan år 2005 och med fyra i Tyskland (Pew Global Attitudes Project 2008).

3.2.3 Inställningen till romer

Det finns endast enstaka undersökningar som mäter allmänhetens inställning till romer i Sverige. Dock lät Delegationen för romska frågor våren 2008 utföra en sådan.¹³ Den visar att kunskapen om romerna är dålig och intresset svagt. På frågor om intresse för att lära sig mer svarade 61 procent att de inte var intresserade. Undersökningen visade att motviljan mot romer är utbredd och tar sig olika uttryck. En fjärdedel av de tillfrågade ville inte ha romer som grannar och åtta procent ville inte ha romer till arbetskamrater. Ungefär hälften trodde inte att folk i allmänhet vill ha romer till grannar eller till arbetskamrater. Hela tre fjärdedelar ansåg att svenska folket har en negativ inställning till romer. När de hör orden romer eller zigenare associerar drygt hälften till romska

¹¹ De tre påståenden som ingick i detta index var ”Det finns för många muslimer i (land)”, ”Muslimer är för krävande” samt ”Islam är en intolerant religion”.

¹² Undersökningen baseras på telefonintervjuer i Frankrike, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Polen, USA och Ryssland.

¹³ Undersökningen är en telefonintervjuundersökning med ett urval om 1 000 personer i åldrarna 18–75 år. Urvalet är draget med hjälp av telefonkatalogen.

kvinnors traditionella klädsel och en femtedel till brottslighet (ARS Research AB 2008). Romer är en minoritet som i olika attitydmätningar alltid hamnar längst ned i rangordning bland etniska grupper (se Trankell 1974, W, Westin 1987, Lange & Westin 1993).

Romer hamnade även lågt i rang i den undersökning bland gymnasieungdomar som Forum för levande historia genomförde år 2009. Hälften av gymnasieungdomarna hade inte någon entydig uppfattning om romer, en fjärdedel hade en positiv inställning och en fjärdedel en negativ, varav 7,5 procentenheter en extremt negativ inställning (FLH 2010).

I SOFI:s undersökning kan inte inställningen till romer anses sticka ut på något tydligt sätt, även om gruppen tillhör dem med minst andel positiva omdömen (Jonsson et al 2012).

Internationell jämförelse

I Eurobarometerens specialundersökning 2008 (Eurobarometer 2008) ställdes som nämnts några frågor om inställning till grannar med annan etnisk tillhörighet. På frågan om hur man ställde sig om grannen tillhörde den romska minoriteten var inställningen mer negativ än när frågan ställdes allmänt. I genomsnitt för hela EU-området kände sig en fjärdedel obekväma med att ha en rom som granne. Återigen var man enligt den undersökningen i Sverige mer positiv. Det kan dock noteras att enligt den ovan redovisade undersökningen från ARS var andelen svenskar som kände sig obekväma med att ha romer till grannar lika stor som genomsnittet för Europa i Eurobarometeren.

3.2.4 Inställningen till judar

En omfattande attitydundersökning om antisemitism i Sverige utfördes år 2005 på uppdrag av Forum för levande historia. Den visade att andelen i befolkningen (16–75 år) som på ett generellt sätt avvisade antisemitiska fördomar uppgick till 59 procent (sammanslagen antisemitismskala).¹⁴ Andelen som hade en mer oklar uppfattning utgjorde en tredjedel medan fem procent

¹⁴ Undersökningen var en postenkätundersökning. Resultaten baseras på femton attitydpåståenden och fem attitydmått: Föreställningar om makt och inflytande, Antisemitism relaterat till Förintelsen, Antisemitism är judarnas eget fel, Antisemitism relaterat till Israel, Avvisande till jude som statsminister.

uttryckte konsekvent antisemitiska föreställningar. Gamla anti-semitiska stereotyper om girighet, snålhet, makt och utsugning levde fortfarande kvar parallellt med nyare former av antisemitism.¹⁵ 14 procent instämde helt eller delvis i påståendet att: ”Judarna utnyttjar nazisternas judeutrotning (Förintelsen) i ekonomiska och politiska syften” och åtta procent helt eller delvis i påståendet att ”På grund av Israels politik tycker jag allt mer illa om judar” (Bachner & Ring 2006).

De två undersökningar av gymnasieungdomar som Forum för levande historia genomförde åren 2003 och 2009 gav en liknande bild. Resultaten från 2009 visar att 19 procent av ungdomarna var negativa till judar varav 6,5 procentenheter hade en mycket negativ inställning. Andelen med en positiv attityd till judar var 28 procent och andelen med en oklar eller ambivalent inställning mer än hälften. Det kan noteras att inställningen till judar var särskilt negativ hos ungdomar med muslimsk bakgrund. 55 procent av dem var negativa till judar (FLH 2010).

Integrationsbarometern åren 2005, 2006 och 2007 innehöll ett mått på ”traditionell” antisemitism.¹⁶ De visade att andelen som avvisade antisemitiska påståenden var cirka 90 procent och andelen som instämde med antisemitiska uppfattningar drygt fem, varav ett par procentenheter uppvisade extremt antisemitiska attityder (Integrationsverket 2005, 2006, 2007).

Internationell jämförelse

Måttet på antisemitism i forskningsprojektet Group-focused Enmity in Europe visade att opinionerna i Polen, Portugal och Ungern var mer antisemitiska än i övriga länder. Antisemitismen kopplad till Israel var högst i Polen. 37 procent instämde där helt eller delvis i påståendet ”Med tanke på Israels politik kan jag förstå varför människor tycker illa om judar”. Sammanlagt var det närmare hälften av respondenterna i alla länder som instämde i påståenden om Israel som kan tolkas som antisemitiska (Zick & Küpper 2009, Zick et al 2011).

¹⁵ Se även Bachner 2011.

¹⁶ Undersökningarna baseras på postenkäter till personer i åldrarna 16–78 år (Integrationsverket 2005, 2006, 2007). Integrationsverket använde följande påståenden från en tysk undersökning (Heitmeyer 2007) ”Judar har för stort inflytande i Sverige!” och ”Genom sitt beteende är judarna medskyldiga till judeförföljelsen” för att mäta ”traditionell antisemitism”.

En undersökning från 2008 i sju länder visade att inställningen till judar generellt, med undantag av Storbritannien, hade blivit mer negativ under senare år.¹⁷ Det land som enligt denna jämförelse hade störst problem med antisemitism var Spanien. Men även Polen och Ryssland uppvisade högre andelar än genomsnittet. De negativa attityderna i Spanien hade mer än fördubblats mellan 2005 och 2008 (Pew Global Attitudes Project 2008).

Traditionella myter och stereotyper om judars makt och illojalitet är vanliga i flera länder i Europa. År 2009 var det närmare hälften av de tillfrågade i Ungern, Polen och Spanien som instämde i tre av fyra antisemitiska stereotyper enligt organisationen Anti-Defamation League.¹⁸ I Nederländerna och Storbritannien var det mindre än 10 procent av de tillfrågade som instämde i antisemitiska påståenden och i Frankrike och Tyskland cirka 20 procent. I både Nederländerna och Storbritannien hade de antisemitiska attityderna minskat de senaste åren (Anti-Defamation League 2007a, 2007b och 2009).

3.3 Främlingsfientliga hatbrott samt diskriminering på etnisk och religiös grund

3.3.1 Hatbrott

Enligt den nationella trygghetsundersökningen (NTU)¹⁹ som genomförs av Brottsförebyggande rådet (Brå) var det år 2010 drygt 80 000 personer som utsattes för knappt 130 000 främlingsfientliga hatbrott. Med hatbrott avses i sammanhanget ett spektrum av handlingar, motiverade av alltifrån negativa inställningar till människor på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung till händelser av mer renodlat rasistisk karaktär. Av dessa 130 000 upplevda hatbrott anmäldes drygt 25 procent till polisen. Hos polisen registreras i sin tur drygt 4 500 brott som hatbrott med rasistiska, främlingsfientliga eller antireligiösa motiv.

En förklaring till differensen mellan antalet anmälda hatbrott och de som registreras som hatbrott kan vara att brott som av

¹⁷ Undersökningen baserades på telefonintervjuer i Frankrike, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Polen, USA och Ryssland 2008.

¹⁸ Dessa fyra påståenden var: "Judar är mer lojala till Israel än till [respektive land]", "Judar har för mycket inflytande i affärsvärlden", "Judar har för mycket inflytande på den internationella finansmarknaden" och "Judar pratar fortfarande för mycket om vad som hände dem under Förrintelsen".

¹⁹ NTU genomförs i form av telefonintervjuer med nära 14 000 personer.

anmälarna uppfattas som hatbrott inte i polisiär eller juridisk mening bedöms vara sådana. Det bör observeras att hatbrott inte är ett särskilt brott utan en grund för straffskärpning om motivet för ett brott – det kan handla om allt från mord till kränkande klotter – är till exempel brottsoffrets etniska bakgrund, hudfärg, nationalitet eller religion (Brå 2011, 2012).

För år 2011 redovisade Brå 3 940 polisanmälda hatbrott med främlingsfientliga eller rasistiska motiv och därtill 650 med anti-religiösa motiv. Tillsammans utgjorde dessa två kategorier 84 procent av alla anmälda hatbrott som Brå har identifierat. Eftersom alla hatbrott inte anmäls till polisen och alla hatbrott som anmäls inte registreras som sådana ska statistiken över anmälda och registrerade hatbrott ses som en minimiskattning.

Knappt vart femte anmält hatbrott var ett våldsbrott och vart sjunde skedde via Internet, sms eller telefon. De som misstänks för främlingsfientliga och rasistiska hatbrott är i större utsträckning brottsbelastade än dem som misstänks för andra hatbrott.

Brå särredovisar brott riktade mot *afrosvenskar*. Dessa uppgick år 2011 till drygt 800. Exempel på brott är rasistiska tillmälen och kommentarer i gatumiljö. Jämfört med samtliga främlingsfientliga och rasistiska hatbrott var andelarna våldsbrott och ärekränkning högre.

Brå har under senare år även särredovisat brott mot *romer*. Antalet anmälningar år 2011 var drygt 180. Grannar, kunder och butikspersonal hör till gärningsmännen och brottsplatserna är ofta till exempel butiker och tvättstugor.

Statistiken över anmälda hatbrott med *antireligiösa motiv* handlar huvudsakligen om antisemitiska och islamofobiska hatbrott. Motiven registreras i dessa fall som antireligiösa även om de också kan vara grundade i negativa etniska föreställningar om judar eller muslimer.²⁰ Under 2011 identifierades drygt 650 anmälningar med antireligiösa motiv. Av dessa bedömdes drygt 40 procent vara islamofobiska, 30 procent antisemitiska och övriga ha andra religiösa grunder (huvudsakligen, 25 procentenheter, kristofobiska). Anmälningar varierar från hatiska tillmälen och trakasserier mot enskilda till vandalisering av religiösa lokaler och begravningsplatser. Majoriteten av brotten är riktade mot enskilda

²⁰ Anklagelser mot judar som handlar om kritik mot staten Israel och dess politik klassificeras inte som antisemitiska hatbrott med hänvisning till "att brottet inte är specifikt riktat mot den judiska befolkningsgruppen eller judendomen" (Brå 2010b:17).

personer. Andelen anmälda våldsbrott är lägre än för andra hatbrott och andelen brott i form av skadegörelse och klotter högre.

Antalet anmälda hatbrott med *antisemitiska motiv* har varierat de senaste åren. För år 2011 var antalet 194. År 2009 anmäldes 250 brott, vilket var det högsta antalet under 2000-talet. En motsvarande ökning registrerades samma år i flera andra europeiska länder (se nedan).²¹ Brott mot person utgjorde den vanligaste brottskategorin (54 procent), följt av hets mot folkgrupp (28 procent) och skadegörelse (16 procent). Kategorin hets mot folkgrupp var vanligare för de antisemitiska hatbrotten än för övriga hatbrott liksom skadegörelse/klotter. I drygt en fjärdedel av de antisemitiska brotten ingår vit makt-ideologi i motivbilden, vilket är en hög andel jämfört med övriga motiv.

Antalet anmälningar med *islamofobiska motiv* uppgick till 278.²² Flertalet av dessa var riktade mot enskilda personer (72 procent), hets mot folkgrupp (16 procent) eller skadegörelse (6 procent). Brott riktade mot personer var något vanligare än brott via Internet och medier.

I Brå:s statistik över hatbrott redovisas även kategorin *vitmaktideologiskt* motiverade hatbrott. Dessa brott kategoriseras utifrån gärningspersonens värderingar eller ideologi. Statistiken över anmälningar omfattar förutom främlingsfientliga, rasistiska och antireligiösa motiv även hatbrott riktade mot hbt-personer. Kategorin vitmaktideologiska hatbrott uppgick till drygt 500 stycken motsvarande nio procent av alla hatbrottsanmälningar. Av dessa var hets mot folkgrupp det vanligaste brottet med drygt 40 procent av anmälningarna, följt av skadegörelse/klotter och olaga hot/ofredande. Antalet anmälda brott har sedan år 2004 pendlat mellan 300 och 700. Huvuddelen av brottsanmälningarna med vitmaktideologiska motiv är främlingsfientliga och rasistiska. Skolan är brottsplats för knappt vart femte av dessa brott. Enligt bedömningar från Säkerhetspolisen utgör vitmaktmiljön i Sverige inte något direkt hot mot det demokratiska samhället, men däremot mot enskilda personer genom tillgången till vapen och sprängmedel.

²¹ Brå skriver att ökningen i Sverige år 2009 kan bero på att denna typ av brott har diskuterats mer i media det senaste året och att händelser i anslutning till en tennismatch i Malmö 2009 orsakade en stor mängd anmälningar. Internationellt har ökningen 2009 kopplats till händelser som rör konflikten mellan Israel och Palestina (Brå 2010a).

²² Den söklista som Brå använder för att hitta brott med islamofobiska motiv innehåller olika sökord med koppling till sådana brott som exempelvis islam, muslim, moské, slöja, huvudduk och Allah. Listan uppdateras med jämna mellanrum varvid ord kommer till eller tas bort. Brå:s bedömning är dock att detta inte nämnvärt påverkar statistiken (Brå 2010b).

Internationell jämförelse

Det är svårt att jämföra omfattningen av rasistiskt våld och hatbrott inom EU på grund av kvalitetsbrister i statistiken. För perioden 2001–2004 var Sverige ett av nio medlemsländer som redovisade statistik över rasistiskt våld. Trenden var nedåtgående i samtliga länder utom två, Nederländerna och Irland. Bland gärningsmännen dominerade unga män, såväl medlemmar i extremistiska organisationer med politiska motiv som män utan organisationstillhörighet. Rapporter från Sverige, Nederländerna och Frankrike visade att merparten av de rasistiska brotten och våldshandlingarna inte kunde tillskrivas extremistiska grupper (EUMC 2005a).

Den tillbakagång i antalet rasistiska brott som observerades i början av 2000-talet har på senare år förbytts i en uppgång. I den senaste redovisningen av rasistiska våldsbrott jämförs trender i tolv av EU:s medlemsländer för perioden 2000–2008.²³ De rapporterade rasistiska våldsbrotten hade då ökat i samtliga länder utom Tjeckien (FRA 2010b).

Utbredningen av islamofobi har väckt stor internationell uppmärksamhet. FN:s flyktingkommissarie nämner det som en av de stora utmaningarna för Europa i dag. Han menar att politiker och regeringar har misslyckats med att bekämpa islamofobin och att skydda muslimer mot utsatthet, hatbrott och diskriminering. Han pekar även på de problem som kan komma av att många populistiska partier i Europa använder sig av en hatpropaganda mot muslimer i sina politiska kampanjer (UNHCR 2010).

EUMC/FRA har i olika rapporter beskrivit situationen för muslimer i medlemsstaterna efter terrorattentatet i USA den 11 september 2001, mordet på Theo van Gogh i Nederländerna 2004 och terrorbombningarna i Madrid 2004 och London 2005.²⁴ Samtliga dåd följdes av ökade aggressioner mot muslimer och institutioner där muslimer är verksamma. Kvinnor med slöja drabbades i stor utsträckning. Allmänhetens ökade rädsla för terrordåd i Europa utnyttjades av nynazistiska och högerextremistiska grupper i propagandaverksamhet. En annan effekt i flera länder var en ökad acceptans i de offentliga samtalen för fördomsfulla och stereotypa föreställningar om muslimer.

²³ Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Irland, Österrike, Polen, Slovakien, Finland, Sverige samt Storbritannien.

²⁴ Se FRA 2007a, EUMC 2006a, 2005a, 2005b, 2002 och 2001.

I sin senaste rapport över hatbrott i regionen visar OSSE/ODIHR²⁵ att det efter konflikten mellan Israel och Palestina år 2009 har skett en ökning av brott mot muslimer i Frankrike, Spanien och USA (och också mot judar, se nedan). I Schweiz ökade våldet mot muslimer och muslimska institutioner i anslutning till folkomröstningen om minareter (OSSE/ODIHR 2010a). ECRI har uttryckt oro över muslimers utsatthet i flera länder (ECRI 2010e).

En jämförande studie av *antisemitiska* brott visar att Sverige, efter Tyskland och Storbritannien, är det land som har det största antalet inrapporterade antisemitiska brott av de 20 medlemsländer i OSSE/ODIHR som tillhandahåller statistik (OSSE/ODIHR 2010a). Efter konflikten mellan Israel och Palestina år 2009 har en ökning även av antisemitiska hatbrott rapporterats från Frankrike, Spanien och USA. För svensk del har OSSE uttryckt oro över situationen för den judiska befolkningen i Malmö (OSSE/ODIHR 2010b).

Ökningen av antisemitiska hatbrott har i flera länder således samband med konflikten mellan Israel och Palestina. År 2011 publicerade Tel Aviv University en rapport om antisemitism i världen, vilken visade att år 2009, då *Operation Cast Lead* genomfördes, i flertalet länder var ett "peak year".^{26, 27} År 2010 registrerades också ett antal incidenter i anslutning till *Ship to Gaza*. Flera länder har noterat en trendmässig ökning under hela 2000-talet även bortsett från dessa händelser. Under år 2010 uppmättes de högsta nivåerna av antisemitiskt våld i Kanada, Storbritannien och Frankrike och jämfört med dessa länder var nivån i Sverige låg. Det är i hög grad judar som bär traditionella kläder eller kippa som drabbas, oftast på offentliga platser och i närheten av synagogor och judiska skolor. I Sverige och Norge menar judiska grupper att det finns en tendens att bagatellisera och förneka förekomst av antisemitism. Den ständiga närvaron av

²⁵ OSSE = Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, det engelska namnet på organisationen är OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe).
ODIHR = Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter.

²⁶ Argentina, Armenien, Australien, Brasilien, Belgien, Bulgarien, Chile, Danmark, Egypten, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Iran, Kanada, Kazakstan, Kroatien, Kirgizistan, Lettland, Litauen, Mexiko, Moldavien, Nederländerna, Nya Zeeland, Polen, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Tjeckien, Tyskland, Ukraina, Ungern, USA, Vitryssland och Österrike.

²⁷ En israelisk militäröffensiv mot Hamas på Gazaremsan efter en tid av beskjutning av israeliska städer från Gaza. Offensiven pågick december 2008–januari 2009.

antisemitism i stora delar av världen ger anledning till oro (Antisemitism Worldwide 2011).

FRA rapporterar om en tydligt ökande trend i EU när det gäller högerextrema gruppers användning av Internet för att sprida hatpropaganda. Internet är även en arena för personer som inte har direkt koppling till högerextrema miljöer. Enligt FRA har webbsidor med ett specifikt antimuslimskt budskap ökat i många EU-länder under 2000-talet (FRA 2007b). ECRI har påtalat att den politiska debatten i medier på senare tid i flera länder har färgats av rasism och islamofobi, vilket har fått konsekvenser för muslimer.²⁸

Enligt uppgifter från Wiesenthal Center finns det i dag cirka 15 000 hemsidor på Internet med rasistiskt innehåll och hatiska uttalanden.²⁹ Till dessa ska läggas kommentarsfälten i medier och på minoritetsgruppernas webbsidor. Att det skett en dramatisk ökning på kort tid framgår av att Wiesenthal år 2009 uppskattade antalet rasistiska hemsidor till 8 000 (Akdeniz 2009). Av EUROPOL:s årsrapport för år 2011 framgår att det ökade internationella samarbetet mellan terrorist- och extremgrupper sker via Internet och sociala medier, som bland annat används för rekrytering och propaganda (EUROPOL 2011:11).

Jag återkommer i avsnitt 4.3 till hur Internet används i Sverige för att sprida främlingsfientliga budskap.

3.3.2 Diskriminering på etnisk och religiös grund

Integrationsbarometern 2007 konstaterade att ungefär en tredjedel av alla tillfrågade i en nationell undersökning uppgav att de under det senaste året hade varit vittnen till kränkande kommentarer om muslimer eller personer med svart hudfärg. 14 procent hade bevittnat sådana kommentarer om judar (Integrationsverket 2007).³⁰

Bara en bråkdel av de utsatta anmäler diskriminering till DO. Antalet registrerade anmälningar år 2011 om diskriminering på grund av etnisk tillhörighet uppgick till 694 och på grund av religion eller annan trosuppfattning till 121. Diskriminering på etnisk grund är den vanligaste grunden för diskrimineringsanmälningar till DO. Skälen till att många som utsätts för diskriminering väljer att inte anmäla är bland annat osäkerhet om

²⁸ ECRI 2006, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d.

²⁹ Anförande av Weitzman vid OSSE/ODIHR högnivåmöte i Prag mars 2011.

³⁰ Postenkätundersökningar till nationella urval om 4 000 personer i åldrarna 16–78 år.

vilka rättigheter de har, okunskap om hur de ska gå till väga och bedömning att en anmälan inte gör någon skillnad (DO 2012).

Från *romer* inkommer i genomsnitt 30–40 anmälningar per år. DO rapporterade år 2011 att en genomgång av anmälningar från romer visar att nästan 70 procent av de cirka 230 anmälningar som hade kommit in till myndigheten under åren 2004–2010 är från romska kvinnor. Enligt majoriteten av anmälningarna, närmare ett hundratal, har romska kvinnor blivit diskriminerade och trakasserade i butiker när de ska handla mat eller kläder. Andra anmälningar avser diskriminering på hotell och restauranger.

Cirka 45 anmälningar, eller runt 20 procent, rör diskriminering på bostadsmarknaden. Romer upplever sig ha blivit bortvalda i förmedlingsprocesser eller nekats köpa en bostadsrätt med hänvisning till deras romska tillhörighet. Likaså anmäls diskriminerande beteenden och trakasserier från hyresvärdar och grannar. Trångboddhet, dålig standard och sanitära brister är andra aspekter som anmäls.

Ungefär lika många anmälningar handlar om att romer upplever diskriminering vad gäller handläggning och bemötande inom socialtjänsten. Ett växande antal anmälningar rör att skolor och hälso- och sjukvården anmäler till socialtjänsten att förhållanden i romska familjer bör utredas. Romska föräldrar kan också uppleva diskriminering i samband med att barn omhändertas och placeras i icke-romska miljöer. Få anmälningar från romer rör romska barns villkor i skolan eller diskriminering i arbetsliv, hälso- och sjukvård eller rättsväsende (DO 2011).

Från den *judiska* minoriteten har DO inte mottagit några anmälningar de senaste åren. DO uppmärksammade dock för några år sedan att judiska barn har upplevt trakasserier i skolan och att de hade varit utsatta av både elever och lärare. Föräldrar hade blivit tillsagda att se till att barnen inte använder davidsstjärnor i skolan eller pratar sitt minoritetsspråk för att undvika trakasserier (DO 2008:34). DO nämner att det i en rapport från Skolverket 2006 framkom att problemet med att det endast är ett litet antal elever som tar del av undervisning i jiddisch inte beror på ett bristande engagemang från kommunernas sida utan på att föräldrar ibland avstår från att låta barnen gå i skolor där jiddisch lärs ut på grund av den allmänna hotbild som finns mot judiska inrättningar.

En genomgång av anmälningar till DO åren 2003 och 2004 av diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller religion visade att majoriteten av anmälningarna kom från personer med *muslimsk*

bakgrund (Hakim 2005).³¹ Närmare hälften av anmälningarna gällde arbetslivet, jämnt fördelade mellan privat och offentlig sektor. Flera undersökningar har visat att muslimer även i hög grad riskerar att utsättas för diskriminering på bostadsmarknaden (Ahmed & Hammarstedt 2008). I en undersökning bland troende muslimer från år 2008 uppgav samtliga intervjuade att de hade erfarenheter av diskriminering på grund av sin religion. Ungefär hälften hade upplevt diskriminering tio gånger eller fler. Ungefär en tredjedel hade upplevt diskriminering på arbetsmarknaden och lika många på bostadsmarknaden (Shirinov 2008).³²

I en undersökning bland skolungdomar år 2003 uppgav sig ungdomar med en religiös tro i större utsträckning ha varit utsatta för kränkningar än icke-troende.³³ Bland unga troende muslimer uppgav en fjärdedel att de hade varit utsatta för någon form av kränkande handling.³⁴ Det var fyra gånger fler än elever med kristen trosuppfattning. De muslimska flickorna i undersökningen hade i högre grad än pojkarna varit utsatta för verbala trakasserier, medan pojkarna oftare hade utsatts för våld (FLH & Brå 2004, Otterbeck & Bevelander 2006).

Brå publicerade år 2008 en studie rörande *diskriminering i rättsprocessen* av personer med utländsk bakgrund.³⁵ Den visade att diskriminering var utbredd på alla nivåer inom rättsväsendet. Generellt framkom att arbetet inom rättsväsendet påverkades av informella koder och förhållningssätt. Muslimer var en av de grupper som var extra utsatt inom rättsväsendet och som oftare än andra dömdes utifrån stereotypa föreställningar.

³¹ Undersökningen baserades bland annat på samtliga anmälningar för år 2004 och jämfördes med den undersökning DO genomfört av anmälningar från år 2003.

³² Studien fokuserar på unga troende svenska muslimers upplevelse av diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden. Undersökningen genomfördes på uppdrag av DO men är opublicerad.

³³ Datainsamlingen omfattar totalt 10 599 elever i årskurserna 8 och 9 samt gymnasiet år 2003. Andelen elever som svarade att islam var deras religion uppgick till totalt 565 elever.

³⁴ Med utsatthet på grund av islam avses något av följande: att ha blivit retad, utfrysad, hotad, slagen, mottagit hotfulla e-post meddelanden, sms eller chat-meddelanden.

³⁵ Undersökningen bygger på en analys av 168 inkomna diskrimineringsanmälningar till DO och webbenkäter och fokusgruppsintervjuer med aktörer inom rättsväsendet.

Internationell jämförelse

När det gäller anmälningar om diskriminering inom EU:s medlemsländer är antalet lågt trots att många personer med minoritets- eller invandrarbakgrund i olika undersökningar säger sig ha upplevt diskriminering. Frankrike utgör ett undantag med 10 500 anmälningar år 2009. Sverige, Belgien och Irland har ett högre antal anmälningar än genomsnittet i Europa, men ligger långt under Frankrike. Samtliga länder som för statistik över anmälningar rapporterade en ökning år 2009 (FRA 2010a).

Diskriminering mot *romer* har fått ökad uppmärksamhet i samband med utvidgningen av EU. Tjeckien, Slovakien och Ungern fick stark kritik för sin politik gentemot romer inför EU-anslutningen. Den romska organisationen European Roma Rights Center rapporterade att sterilisering av romska kvinnor ägde rum i dessa tre länder så sent som år 2004 (ERRC 2006). ECRI har i tidigare rapporter kritiserat en rad länder, däribland Sverige, för diskriminering av romer (ECRI 2005).

3.4 Utsattas erfarenheter

Det finns några svenska undersökningar som vänt sig direkt till personer eller grupper i samhället som riskerar utsättas för rasistiskt våld, etnisk eller religiös diskriminering eller negativ särbehandling för att få del av deras erfarenheter.

Ulrika Schmauch, lektor i sociologi vid Mittuniversitetet, skrev sin doktorsavhandling om *Den osynliga vardagsrasismens realitet*. Hon intervjuade där 20 unga personer (22–41 år) födda i Afrika eller med minst en förälder född där. Intervjupersonerna hade bott i Sverige mellan ett halvår och 20 år när intervjuerna gjordes. Det framkommer att den vardagsrasism som har drabbat dem har tagit sig många olika, ofta subtila och svårfångade uttryck. Det kan vara allt ifrån en känsla av utanförskap till rädsla för rasistiskt våld och plumpa uttalanden. Schmauch konstaterar att upplevelsen av vardagsrasism skapar osäkerhet, frustration, sorg, ilska och känslor av förnedring hos respondenterna. En slutsats är att den vardagsrasism som drabbar afrikaner i Sverige är ett stort problem och försätter människor i situationer där de har begränsade möjligheter att själva definiera vilka de vill vara (Schmauch 2006).

En annan undersökning om *svenskafrikanska* ungdomars utsatthet från år 2009 visade att för den som är ung och mörkhyad i Sverige är sannolikheten stor att han eller hon har upplevt diskriminering och rasism och blivit utsatt för detta redan i tidig ålder. De intervjuade var unga svenska medborgare med afrikansk bakgrund och samtliga uppgav att de hade utsatts för diskriminering, rasistiskt språkbruk och integritetskränkningar och för att bli uteslutna ur någon grupp eller gemenskap. Dessa erfarenheter hade de ofta gjort i de miljöer där de hade tillbringat stora delar av sin vardag, inte minst i skolan (Kalonaityté et al 2009).

DO har gett röst åt utsatta genom uppföljningar av anmälningar på etnisk och religiös grund. År 2010 publicerade DO rapporten *Upplevelser av diskriminering*. Den omfattar alla diskrimineringsgrunderna. Totalt har 100 individuella intervjuer och åtta fokusgruppsintervjuer genomförts. Som nämnts är anmälningar om diskriminering på etnisk grund vanligast. Respondenterna uttrycker frustration över att av omgivningen bli placerade i en viss kategori och behandlade utifrån stereotypa föreställningar om denna kategori. DO konstaterar att diskriminering för den drabbade kan få allvarliga konsekvenser av både ekonomisk och hälsomässig art (DO 2010).

Dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering genomförde år 2008 en studie av diskrimineringen av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet. Där framkom att skolan inte bidrar till att stärka minoritetsungdomarnas identitet, språk och kultur. I dialogen med de nationella minoriteterna framkom att elever hade erfarenheter av trakasserier kopplade till sina etniska tillhörigheter. Det har lett till att de ofta döljer sin etniska identitet i skolan för att skydda sig mot kränkningar (DO 2008).

Troende *judar* vittnar om diskriminering på religiös grund. I en intervjuundersökning med 20 unga personer med judiskt ursprung vittnade samtliga om fördomar mot judar. De ansåg att det finns ett nedlåtande sätt att prata om judar i allmänhet, som upplevs som obehagligt och kränkande och som leder till att många väljer att inte berätta om sitt ursprung. De intervjuade uttryckte oro för sin egen och närståendes säkerhet. De menade att antisemitism förekommer i form av generaliseringar om judar med hänvisning till staten Israels politik. De intervjuade ansåg inte att ansvariga i Sverige gör tillräckligt för att bekämpa antisemitismen i samhället (Nylund Skog 2006).

De judiska församlingarna utsätts för mycket hot och skadegörelse. På individnivå är personer med visuella judiska kännetecken mest utsatta, men i anslutning till judiska institutioner eller vid manifestationer är hotbilden riktad mot alla deltagare och besökare. Hotbilden förstärks när judiska organisationer syns eller uttalar sig i medier. Hoten kan ta sig uttryck i till exempel hakkors inritade i synagogans bänkar, hatbrev, krossade glasrutor, hot-samtal och sms, våld, intrång och hot (Judiska församlingen 2011).

Intervjuundersökningar med *muslimska* flickor visar att huvud-duk är ett vanligt skäl till att de utsätts för kränkningar eller trakasserier. Flertalet av de unga kvinnorna kunde ge exempel på kränkningar som de mött i sin vardag på grund av omgivningens fördomar mot kvinnor med slöja. Det hade handlat såväl om direkta påhopp som om mer subtila uttryck. Få av kvinnorna hade anmält detta till polisen eftersom de inte trodde att det skulle förbättra situationen (Englund 2006,³⁶ Sixtensson 2008³⁷).

En undersökning bland muslimska församlingar visade att fientligheten mot muslimer även i Sverige ökade efter terrordåden i USA 2001. En enkätundersökning ett år efter terrordåden visade att flertalet ansåg att såväl inställningen till muslimer som medie-rapporteringen hade blivit mer negativ (Larsson 2006).³⁸

Men det är inte bara troende muslimer som är utsatta. En undersökning från DO år 2010 visar att negativa attityder mot islam även drabbar andra från muslimska länder.³⁹ Utsattheten gör dessutom att många väljer att inte vara öppna med sin religiösa tro. Många upplever att de blir diskriminerade i situationer som inte omfattas av diskrimineringslagen. Det kan handla om medie-rapportering eller polisiära beslut (DO 2010).

³⁶ Undersökningen omfattar 90 enkäter och fem intervjuer.

³⁷ Undersökningen omfattar 19 intervjuer.

³⁸ Enkäten besvarades av 176 religiöst praktiserande personer från muslimska föreningar och församlingar främst i Göteborg. Enkäten kompletterades med tio intervjuer med nyckelpersoner inom islamska församlingar. Undersökningen är en del av ett EU-projekt som förutom Sverige inkluderar England och Tyskland.

³⁹ Undersökningen omfattar 92 djupintervjuer och åtta fokussamtal.

Internationell jämförelse

De intervjuundersökningar som EU gjorde år 2008 med invandrare och etniska minoriteter i medlemsländerna har påvisat betydande diskriminering och rasistiskt våld som inte rapporterats till myndigheter (FRA 2009a).⁴⁰

År 2008/09 gjordes i 14 EU-länder, däribland Sverige, en intervjuundersökning med *muslimer*.⁴¹ Var tredje muslim uppgav att de hade upplevt diskriminering under de senaste 12 månaderna, unga män mer än övriga. En av tio hade utsatts för rasistiskt våld. I huvuddelen av de sistnämnda fallen hörde gärningsmannen till majoritetsbefolkningen. Andelen muslimer i Sverige som utsatts för diskriminering motsvarade genomsnittet för alla länder när det gällde somalier (33 procent) men var väsentligt lägre för irakier (10 procent). I flertalet länder var diskriminering vanligast i samband med arbetssökande (FRA 2009).

I en intervjuundersökning som FRA genomförde av unga människors upplevelse av diskriminering, social marginalisering och våld i tre EU-länder (Frankrike, Spanien och Storbritannien) visar att fördomar om troende muslimers våldsbenägenhet var vanliga. Detta drabbar speciellt den unga muslimska befolkningen. Var fjärde tillfrågad ungdom hade upplevt någon typ av orättvis behandling. I Frankrike och Spanien var de mer utsatta än andra ungdomar. I Storbritannien var skillnaderna mindre (FRA 2010c).

Behandlingen av *romer* anses ibland kunna tjäna som ett lackmustest för hur länder lyckas hantera de utmaningar som "främlingskap" kan innebära. Den del av FRA:s kartläggning av utsatthet för diskriminering och rasistiskt våld år 2008 som beskriver situationen för romer ger en mörk bild.⁴² I genomsnitt för de sju länderna i undersökningen uppgav hälften av respondenterna att de hade utsatts för diskriminering under de senaste 12 månaderna. Huvuddelen hade inte anmält detta och visste varken att diskriminering var förbjudet eller var de skulle vända sig. En av fem hade utsatts för rasistiskt våld. Flest antal fall av

⁴⁰ Sammanlagt har 23 500 invandrare i och personer ur etniska minoriteter i samtliga EU:s medlemsländer svarat på en enkät. De som själva identifierade sig som muslimer har skiftande etniskt ursprung och kommer från Nordafrika, Afrika söder om Sahara, Turkiet, Irak och före detta Jugoslavien.

⁴¹ Förutom Sverige ingick Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Slovenien, Tyskland och Österrike. I Sverige intervjuades irakier och somalier.

⁴² Intervjuer med romer utfördes i Bulgarien, Grekland, Tjeckien, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern.

diskriminering rapporterade romer från Tjeckien, Ungern och Polen. Diskriminering var vanligt på arbetsmarknaden, men i än högre grad i vardagliga situationer och i kontakter med polis (FRA 2009b).

I en annan forskningsrapport från FRA från 2009 beskrivs hur romer använder sin rätt till fri rörlighet inom EU. Romer vittnar om utbredd utsatthet för rasism och segregering, våld, särbehandling och diskriminering både i ursprungsländerna och i de länder de söker sig till. Redan vid gränsstationerna särbehandlas de trots att de är EU-medborgare. Även om det finns skillnader mellan medlemsländer, har romer överlag stora svårigheter med tillträde till arbets- och bostadsmarknaden på lika villkor liksom till social välfärd, sjukvård och utbildning (FRA 2009c).⁴³

En studie av *judars* utsatthet i åtta av EU:s medlemsländer visar att antisemitism under 2000-talet har blivit mer "normaliserad".⁴⁴ På grund av en ökad känsla av utsatthet och hot har många judar blivit mer försiktiga med att offentligt visa sin judiska identitet. Speciellt i Belgien och Frankrike har de uppfattat en ökad antisemitism, särskilt från personer med ursprung i Maghreb-regionen. Många vittnade också om hur den judiska gruppen i Europa i den offentliga debatten sammanblandas med Israels politik. I många länder finns en öppen antisemitism som ibland slår över i antisemitism (EUMC 2003).⁴⁵

3.5 Sammanfattning

Denna sammanställning utgår från opinionsundersökningar och från anmälningar om och upplevelser av hatbrott och diskriminering vilka sammantaget speglar situationen i Sverige i dag.

Även med alla de reservationer som måste göras för osäkerheten i redovisade siffror kan konstateras att det finns problem med främlingsfientliga attityder och handlingar. Situationen i Sverige är ungefär som i Europa i övrigt, möjligen något ljusare. Men åtskill-

⁴³ Se även EUMC rapport om diskriminering av romer och resande inom utbildningsområdet, EUMC 2006b.

⁴⁴ Undersökningen bygger på 35 djupintervjuer år 2003 med representanter från den judiska befolkningen i åtta länder i EU: Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike. FRA planerar för en ny studie (FRA 2011).

⁴⁵ Nationalencyklopedin beskriver sionism som "en världsomfattande judisk rörelse som stöder staten Israel och tidigare spelade en stor roll för uppkomsten av denna stat". Antisemitism kan med andra ord förstås som ett motstånd mot en politisk rörelse till skillnad från antisemitism som är ett motstånd mot en grupp människor.

iga personer som är invandrare eller tillhör minoritetsgrupper har egna erfarenheter av om inte annat så vardagsrasism. På offentliga platser och institutioner utsätts dagligen ungdomar med mörk hudfärg, kvinnor med huvudduk och romska kvinnor i traditionella kläder för sådan. Denna utbredda vardagsrasism avspeglas inte i brottsanmälningar till polisen eller diskrimineringsärenden till DO. Den kan inte heller avläsas i de många undersökningar som genomförts under det senaste decenniet om befolkningens attityder till invandring, invandrare, mångkultur, muslimer, judar och romer.

Den del av befolkningen som har en starkt främlingsfientlig inställning utgör enligt olika undersökningar mellan fem och tio procent av befolkningen. Den ideologiskt grundade främlingsfientligheten torde vara långt mindre än så.

Den grupp som är negativ mot islam och muslimer är däremot större. Samtidigt finns skäl tro att långt ifrån alla som är negativa till islam och muslimer är det av ideologiska skäl. Hos de allra flesta torde den negativa attityden grunda sig i osäkerhet och okunskap. Opinionsutvecklingen kan tolkas så att med fler muslimer i våra miljöer och med fler kontakter minskar rädslan och ökar nyfikenheten. Med ökade kunskaper, förvärvade framförallt genom egna erfarenheter och möten med personer med muslimsk tro, finns hopp om att attityder ska påverkas mot ökad respekt och förståelse.

Men det finns också andra positiva trender att peka på. Färre är negativa till invandring i dag än för 20 år sedan. Antisemitismen möter ett starkt motstånd i breda befolkningslager. Många individer och grupper bland invandrare och minoriteter finner sig väl till rätta i Sverige och möter inte kränkningar och diskriminering. Men att sådant överhuvudtaget förekommer är illa nog. Vi måste visa "nolltolerans" mot sådana övergrepp mot individer.

Referenser

Publikationer

- Ahmed, Ali, & Hammarstedt, Mats, 2008. *Discrimination in the rental housing market: A field experiment on the Internet*. Journal of Urban Economics 64, 362–372.
- Akdeniz, Yaman, 2009. *Racism on the Internet*. Council of Europe Publishing.
- Anti-Defamation League:
2009, *Attitudes toward Jews in Seven European Countries*.
2007a, *Attitudes toward Jews and the Middle East in Six European Countries*.
2007b, *Attitudes toward Jews and the Middle East in five European Countries*.
- Antisemitism Worldwide, 2011. *General Analysis. European Jewish Congress*. Tel Aviv University.
- ARS Research AB, 2008. *Undersökning av attityder och kunskaper om romer*. Underlagsrapport till Delegationen för romska frågor, stencil.
- Bachner, Henrik, 2011. *Political Cultures of Denial? Antisemitism in Sweden and Scandinavia*, i L. Rensmann och J. H. Schoeps (red) Politics and Resentment. Antisemitism and Counter-Cosmopolitanism in the European Union. Brill.
- Bachner, Henrik, & Ring, Jonas, 2006. *Antisemitiska attityder och föreställningar i Sverige*. Forum för levande historia och Brottsförebyggande rådet.
- Brås (Brottsförebyggande rådets) rapporter:
2012. *Hatbrott 2011. Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv*. Rapport 2012:7.
2011 *Hatbrott 2010: Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv*. Brå Rapport 2011:8.
2010a *Hatbrott 2009: Statistik över polisanmälningar där det i motivbilden ingår etnisk bakgrund, religiös tro, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck*. Brå rapport 2010:12.
2010b *Hatbrott 2009: Teknisk rapport: Statistik över polisanmälningar där det i motivbilden ingår etnisk bakgrund, religiös tro, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck*. Teknisk rapport 2010:13.

- 2008 *Diskriminering i rättsprocessen. Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund*. Rapport 2008:4.
- 2006 *Hatbrott 2006: En sammanställning av polisanmälningar med främlingsfientliga, islamofobiska, antisemitiska och homo-fobiska motiv*. Rapport 2007:17.
- Brå (Brottsförebyggande rådet) & Säpo (Säkerhetspolisen), 2009. *Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*.
- Demker, Marie, 2012. *Positiv attityd till invandring trots mobilisering av invandringsmotstånd*.
http://www.som.gu.se/digitalAssets/1375/1375031_095-106-marie-demker.pdf
- DO (Diskrimineringsombudsmannen) 2012. *Årsredovisning 2011*.
- DO (Diskrimineringsombudsmannen) 2010. *Upplevelser av diskriminering – en sammanfattande rapport samt analys baserat på en kvalitativ undersökning om upplevd diskriminering*.
- DO (Diskrimineringsombudsmannen) 2008. *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet*. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Rapport 2008:2.
- ECRI (European Commission on Racism and Intolerance) rapporter:
- 2010a, *Fourth report on the United Kingdom*. March 2010.
- 2010b, *Fourth report on France*. June 2010.
- 2010c, *Fourth report on Poland*. June 2010.
- 2010d, *Fourth report on Austria*. March 2010.
- 2010e, *Annual Report on ECRI's Activities. Covering the period from 1 January to 31 December 2009*.
- 2009a, *Fourth report on Norway*. February 2009.
- 2009b, *Fourth report on Germany*. May 2009.
- 2009c, *Fourth report on Belgium*. May 2009.
- 2006, *Third report on Denmark*. May 2006.
- 2005, *Third report on Sweden*. June 2005.
- Englund Cecilia, 2006. *Att leva med huvudduk i Sverige 2005 – Muslimska kvinnors upplevelser av diskriminering och rasism*. Integrationsverkets rapportserie 2006:02.
- ECCR (European Roma Rights Center) 2006. *Exclusion from Employment*.

- EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) rapporter:
2006a, *Muslims in the European Union – discrimination and islamophobia*.
2006b, *Roma and travelers in public education*.
2005a, *Policing racist crime and violence. A comparative analysis*.
2005b, *The Impact of 7 July 2005 London Bomb Attacks on Muslim Communities in the EU*.
2003, *The fight against anti-Semitism and islamophobia – bringing communities together. A summary of three Round Tables*.
2002, *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*.
2001, *Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA – A collection of country reports from RAXEN NFP 12 September to 31 December 2001*.
- Eurobarometer, 2008. *Special report on Discrimination in the European Union*. EUROPOL, 2011, *TE-SAT 2011 EU Terrorism situation and trend report*. European Police Office.
- FLH (Forum för levande historia), 2010. *Den mångtydiga intoleransen – en studie av gymnasieelevers attityder läsåret 2009/2010*.
- FLH & Brå 2004. *Intolerans: Antisemitiska, homofobiska, islamofobiska och invandrarfientliga tendenser bland unga*. Forum för levande historia och Brottsförebyggande rådet.
- FRA (Fundamental Rights Agency) rapporter:
2011, *Anti-Semitism Summary overview of the situation in the European Union 2001–2010*.
2010a, *Annual Report 2010*.
2010b, *Anti-Semitism Summary overview of the situation in the European Union 2001–2009*.
2010c, *Experience of Discrimination, Social Marginalization and Violence: A comparative study of Muslim and non-Muslim youth*.
2009a, *EU-MIDIS 5 Data in Focus report: Multiple Discrimination*.
2009b, *EU-MIDIS 2 Data in Focus Report: Muslims, 2009*.
2009c, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU member states*.
2007a, *Annual report 2007*.
2007b, *Trends and Developments 1997–2005: Combating Ethnic*

and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union.

Gardell, Mattias, 2011. *Islamofobi*. Leopard.

Hakim, Mohsen, 2005. *DO anmälningar och etnisk bakgrund*, i Rasism och främlingsfientlighet i Sverige. Integrationsverkets rapportserie 2005:02.

Heitmeyer, Wilhelm, (ed.) 2007. *Deutsche Zustände, folge 5*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Hjerm, Mikael, 2007. *Do Numbers Really Count? Group Threat Theory Revisited*. Journal of Ethnic and Migration Studies.

Integrationsverkets rapporter:

2007, *Integrationsbarometern – En delrapport om allmänhetens attityder och erfarenheter inom området rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och islamofobi*.

2006, *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005*.

2005, *Integrationsbarometern – En rapport om allmänhetens attityder, erfarenheter och kunskaper inom områdena integration, mångfald och diskriminering*.

Jonsson, Jan O., Brolin Låftman, Sara, Rudolphi, Frida, & Engzell Waldén, Per, 2012. *Integration, etnisk mångfald och attityder bland högstadiel elever*. Resultat från enkätstudien YES! Inom projektet CILS4EU. Bilaga 6 till utredningen.

Judiska församlingen, 2011. *PM till Säkerhetspolisen*. Opublicerat material.

Kalonaityté, Viktorija, Kawesa, Victoria, & Tedros, Adiam, 2009. *Att färgas av Sverige: Upplevelser av diskriminering och rasism bland ungdomar med afrikansk bakgrund i Sverige*. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Lange, Anders, & Westin, Charles, 1993. *Den mångtydiga toleransen – förhållningssätt till invandring och invandrare 1993*. Centrum för Invandringsforskning. Stockholms universitet.

Larsson, Göran, 2006. *Muslimerna kommer! Tankar om islamofobi*. Makadam förlag. Göteborg.

Mella, Orlando, Palm, Irving & Bromark, Kristina, 2011. *Mångfaldsbarometern 2011*, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.

- Nylund Skog, Susanne, 2006. *Med Davidsstjärnan under tröjan – Upplevelser av diskriminering och judiskt ursprung i Sverige 2005*, i Rasism och främlingsfientlighet i Sverige – Antisemitism och islamofobi 2005. Integrationsverkets rapportserie 2006:02.
- Otterbeck, Jonas & Bevelander, Pieter, 2012. *Islamophobia in Sweden: Politics, representation, attitudes and experiences* i M. Helbling (red.) *Islamophobia in the West: Measuring and Explaining Individual Attitudes*. London: Routledge, 2012, 70–82.
- Otterbeck, Jonas, & Bevelander, Pieter, 2006. *Islamofobi – en studie av begreppet, ungdomars attityder och unga muslimers utsatthet*. Forum för levande historia.
- OSSE/ODIHR (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa/Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter) rapporter:
2010a, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses. Annual Report for 2009*.
2010b, *Country Visit: Sweden. Report of the Personal Representative of the OSCE Chair-in-Office on Combating Anti-Semitism, Rabbi*.
- Palosuo, Laura, 2008. *En inventering av forskning om romer i Sverige*. Uppsala universitet Centrum för multietnisk forskning. Ett uppdrag från Delegationen för romska frågor.
- Pew Global Attitudes Project, 2008, *Unfavorable Views of Jews and Muslims on the Increase in Europe*.
- Shirinov, M., 2008. *Unga muslimers upplevelse av religiös diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden. En undersökning grundad på resultatet av 40 intervjuer med unga muslimer mellan 18–30 år i Stockholm, Uppsala, Göteborg och Malmö*. DO, Opublicerat material.
- Schmauch, Ulrika, 2006. *Den osynliga vardagsrasismens realitet*. Avhandling vid Sociologiska institutionen Umeå Universitet No 43 2006.
- Sixtensson, Johanna, 2009. *Hemma och främmande i staden. Kvinnor med slöja berättar*. Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS) 4.
- SOU 2010:55 *Romers rätt – strategi för romer i Sverige*, slutbetänkande från Delegationen för romska frågor.

- SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, slutbetänkande från Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.
- Strabac, Zan & Listhaug, Ola, 2008. *Anti-Muslim prejudice in Europe: A multilevel analysis of survey data from 30 countries*. Social Science Research 37, 2008, pp 268–286.
- Trankell, Arne, 1974. *Svenskars fördomar mot invandrare*. Invandrarutredningens huvudbetänkande, bilagedelen. SOU 1974:79.
- UNHCR 2010, *Annual Report*. Finns tillgänglig på: www.unhcr.org
- Weibull, Lennart, 2012. *Världsreligioner i Sverige*. Finns tillgänglig på www.som.gu.se/digitalAssets/1375/1375809_545-556-weibull--v--rldsreligioner.pdf
- Zick, Andreas, & Küpper, Beate, 2009. *Group-Focused Enmity across Europe. Objectives, Method and First Results*. Institute for Interdisciplinary Research on Conflict and Violence at the Universities of Amsterdam, Bielefeld, Budapest, Grenoble, Lisbon, Marburg, Oxford, Padua, Paris and Warsaw. Short study report. www.allacademic.com
- Zick, Andreas, Küpper, Beate & Hövermann, Andreas, 2011, *Intolerance, Prejudice and Discrimination. A European Report*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Westin, Charles, 1987. *Den toleranta opinionen. Inställning till invandrare 1987*. CEIFO rapport nr 8.
- Westin, Charles, Bromark, Kristina & Mella, Orlando, 2011. *Explaining attitudes to immigration* (ej publicerad).

Övriga källor

Anförande av Weitzman vid OSSE/ODIHR högnivåmöte i Prag mars 2011.

4 Spridningen av främlingsfientliga budskap

Enligt direktiven ska jag kartlägga på vilket sätt främlingsfientliga budskap ges spridning och vilka grupper som är måltavla för budskapen.

Detta kapitel är upplagt på följande sätt. Vilka förutsättningarna är för att sprida främlingsfientliga budskap hänger samman med ”det allmänna samhällsklimatet”. Detta är naturligtvis inte ett alldeles lättfångat begrepp, men jag menar att det spelar roll vad ledande politiker säger och inte säger. Om de underblåser främlingsfientliga stämningar kan sådana snabbt sprida sig. De historiska exempel jag tidigare har gett på hur främlingsfientlighet kan göras till officiell politik illustrerar det (4.1). Därefter kommer jag att redovisa vilka främlingsfientliga partier som finns i Europa och Sverige och även några mindre främlingsfientliga organisationer i Sverige (4.2). Främlingsfientliga budskap sprids framförallt genom Internet. Jag redovisar fakta och problem kring detta (4.3). Till sist kommer jag in på den grupp som i dag är den viktigaste måltavlan för främlingsfientliga budskap, nämligen islam och muslimer. Jag redovisar hur islamfientliga krafter bygger upp sina budskap och vilka invändningar som kan riktas mot dessa (4.4). Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning (4.5).

4.1 Antirasistisk norm

Forskarna Elisabeth Ivarsflaten från Universitetet i Bergen, Norge, Scott Blinder från University of Oxford, och Robert Ford från University of Manchester, bägge i Storbritannien, har noterat att en del av deras forskarkolleger sökt uppskatta vad man skulle kunna kalla potentialen för stöd till främlingsfientliga partier i olika länder. De har gjort det genom att till exempel se hur stor andel av

väljarkåren som har åsikter som ligger nära de främlingsfientliga partiernas. Det intressanta är att inte ens de mest framgångsrika av dessa partier har kommit i närheten av denna potential. Ivarsflaten et al drar slutsatsen att det inte räcker att bara erbjuda en restriktiv invandringspolitik. De menar att ett av skälen för det uteblivna stödet är att det i samhällena finns en antirasistisk norm som i många fall väger tyngre. Det är i sammanhanget värt att notera att fler individer ger uttryck för främlingsfientliga attityder när de får göra det anonymt än när de måste stå för sina åsikter, en iakttagelse som återkommer i beskrivningen av hur Internet används för spridningen av främlingsfientliga budskap (se vidare avsnitt 4.3).

Ivarsflaten et al redovisar resultat från amerikansk forskning där en sådan antirasistisk norm fick ett starkt genomslag på 1960-talet. Den har bidragit till en kraftig minskning av självrapporterade rasistiska övergrepp. De refererar en amerikansk forskare som har funnit att normen visserligen inte utesluter rasistiska utspel, men att den starkt påverkar hur sådana kan ske. Hon konstaterar också att det genom appeller till den antirasistiska normen ofta är möjligt att förhindra mobilisering av rasistiska opinioner.

Vilken roll, frågar de sig, spelar då den antirasistiska normen för individen? De konstaterar att en och samma individ å ena sidan kan vara principiellt övertygad om att jämlikhet mellan etniska grupper är moraliskt rätt, men å den andra ändå ha stereotypa föreställningar om olika etniska grupper. I amerikansk forskning har man kunnat visa att vita personer som i grunden är för att svarta och vita ska behandlas jämlikt, i sin inställning till svarta ändå styrs av stereotypa föreställningar om svarta. I sådana fall kan den antirasistiska normen spela en roll för deras beteende.

Ivarsflaten et al bedömer att erfarenheterna i Europa inför och under andra världskriget har bidragit till att etablera en sådan norm också här. Att stärka den normen är viktigt om man vill förhindra främlingsfientliga partier från att nå framgångar (Ivarsflaten et al 2011).

Det jag här har kallat antirasistisk norm överensstämmer ofta med vad främlingsfientliga krafter ofta kallar ”politiskt korrekthet”. Den brittiske journalisten Gary Younge konstaterar att det inte är helt lätt att hitta en bra definition av politisk korrekthet, men finner den ärligaste definitionen i en rapport från Institute of Economic Affairs i USA, författad av en Dennis O’Keeffe.

O’Keeffe hävdar att politisk korrekthet är ”den fria världens senaste inneideologi. Det är en blandning av extrema jämlikhets-

doktriner såsom feminism, antirasism och multikulturalism. Den är ett starkt hot mot social sammanhållning.” Younge konstaterar att i kretsar där feminism och antirasism uppfattas som extrema doktriner är det inte konstigt om man känner sig hotad när rasismen och sexismen utmanas. Man kan, skriver han, föreställa sig O’Keeffes förfäder på 1800-talet beklaga slutet på slaveriet efter det amerikanska inbördeskriget 1861–1865, som fördes på grund av strävan efter ”politiskt korrekthet”, eller skälla ut suffragetterna när de krävde en rösträtt därför att det var ”politiskt korrekt”.

Younge menar att det är helt riktigt att gränserna för vad man får och inte får säga och göra under årens lopp i vissa avseenden har snävats in. Tidigare var det inte ovanligt att personer vräkte ur sig förolämpande skämt om personer med annan etnisk tillhörighet, om kvinnors kroppsformer eller om personer med exempelvis CP-skador. Det är inte på samma sätt socialt accepterat i dag. Vi har slutat med det, skriver Younge, av samma skäl som vi har slutat bränna häxor på bål och placera föräldralösa barn på institutioner. Civilisationen har gått framåt. Värderingar förändras, samhällen utvecklas och därmed språk och beteenden. Det är inte ett utslag av någon politisk korrekthet utan av sociala och politiska framsteg. Ingen har tvingat på våra samhällen dessa sociala regler utan de har vuxit fram i medborgerlig konsensus. De som är ovilliga att följa med i utvecklingen har all rätt att argumentera emot. Men vad de egentligen argumenterar för är sin rätt att vara okänsliga och för att den okänsligheten inte ska kunna utmanas. Då måste de räkna med motstånd (Younge 2010:60–61).

Det är alltså enligt min mening inte fel att vara ”politiskt korrekt”. Tvärtom innebär det att vara hänsynsfull och eftertänksam, att låta principerna styra över de ofta fördomsfulla tankar som först kan poppa upp i allas hjärnor. Att tro att det spontana, det ohämmade, det som först kommer för en, också är det klokaste är nästan alltid ett misstag. Därför är det viktigt att stärka den antirasistiska normen i samhället.¹ Politiker har ett stort ansvar för att det sker.

¹ I modern psykologi talar man om att den mänskliga hjärnan består av två system, ett som är äldre, snabbare och känslotyrt och ett som är nyare, långsammare och styrt av förnuftet. Vi har alla erfarenhet av den inre dialogen mellan systemen: den intuitiva reaktionen som kan nyanseras eller helt förändras efter att vi fått tänka på saken. De ”politiskt inkorrekta” uttalandena kan ofta hänföras till det första systemet, de ”politiskt korrekta” till det andra. För de psykologiska teorierna bakom rekommenderas Nobelpristagaren Daniel Kahnemans *Thinking, fast and slow* (2011).

Danmark och Sverige

De danska statsvetarna Christoffer Green-Pedersen och Jesper Krogstrup, bägge på Universitetet i Aarhus, har gjort en intressant jämförelse mellan utvecklingen i Danmark och Sverige sedan 1980-talet. Danmark har kommit att föra en långt mer restriktiv invandrings- och integrationspolitik och i viktiga avseenden med främlingsfientliga inslag. Författarna konstaterar att det inte är några opinionsförskjutningar i väljarkåren, mediastormar eller förekomsten av främlingsfientliga partier (först Fremskrittspartiet och sedan Dansk Folkeparti), som har drivit fram politiken. Det är i stället det högerliberala partiet Venstre som anför opinionen.

Fram till 1993 satt Venstre i regeringen och var beroende av stöd från det vänsterliberala partiet Radikale venstre. Då fanns inget utrymme för någon mer restriktiv invandringspolitik. Men när Venstre tvingades lämna regeringen 1993 och Radikale bytte sida, så valde Venstre på eget initiativ att driva en mer främlingsfientlig linje. I 2001 års valrörelse gjorde man invandringspolitiken till en huvudfråga och lyckades återerövra regeringsmakten. Konservativa har inte varit lika drivande men hängt med i utvecklingen. Socialdemokraterna är djupt splittrade i frågan.

Författarna jämför också med utvecklingen i Sverige och konstaterar att det där inte funnits några tendenser från de etablerade partierna att slå in på en dansk politisk linje. Detta kan tyckas förvånande då invandringen till Sverige har varit betydligt större än till Danmark, men förhållandet är ändå ett faktum.

Deras slutsats är att det som i hög grad avgör om frågan kommer högt på dagordningen är vilken position de ledande borgerliga partierna intar, i Danmark främst Venstre och i Sverige Moderaterna. Däremot tycks förekomsten av främlingsfientliga partier i parlamentet vara av mer underordnad betydelse (Green-Pedersen & Krogstrup 2008).

Den nuvarande regeringen i Sverige har alltså ett stort ansvar för att upprätthålla och förstärka den antirasistiska normen.

4.2 Främlingsfientliga organisationer

4.2.1 Tillbakablick

När Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet år 1989 presenterade sitt slutbetänkande fanns det i detta en redovisning av de då mest tongivande rasistiska organisationerna i Sverige (SOU 1989:13–14).

Slutsatsen var att grupperna var små och inte utgjorde något hot mot den demokratiska ordningen. Den svenska rasismen i slutet av 1980-talet beskrevs som präglad av en ”defensiv revirnationalism med ett utmärkande drag av främlingsfientlighet” (SOU 1989:14:55).

De flesta av de organisationer som då fanns har i dag upphört att existera, men många av de tongivande personerna finns kvar i dagens organisationer. En av organisationerna har vuxit kraftigt och det är Sverigedemokraterna. Det var då ett nystartat parti med cirka 2 000 medlemmar. Partiet beskrev sig självt som ett parti på frammarsch och den förutsägelsen har onekligen slagit in (SOU 1989:13:136).

4.2.2 Främlingsfientliga partier i Europa

Elisabeth Ivarsflaten och Froy Gulbrandsen från Universitetet i Bergen har nyligen gjort en sammanställning av vad som på engelska kallas ”the populist radical right” i Västeuropa. De nämner tio partier som är etablerade i sina länders parlament: Vlaams Belang i Belgien, Dansk Folkeparti i Danmark, Sverigedemokraterna i Sverige, Sannfinnländarna (Perussuomalaiset) i Finland, Front National i Frankrike, Schweizerische Volkspartei i Schweiz, Partij voor de Vrijheid i Nederländerna, Fremskrittspartiet i Norge, Lega Nord i Italien och Freiheitliche Partei Österreichs i Österrike.

Partierna skiljer sig från land till land, men det finns, enligt författarna, en rad gemensamma drag. Viktigast är deras motstånd mot invandring och invandrare, särskilt muslimer. Deras väljare är också mer negativa till invandrare och invandring än andra politiska partiers (jmf Sverigedemokraterna i föregående kapitel). De är skeptiska mot EU och misstror uppfattningen att klimatet är hotat. De motsätter sig i regel höjningar av bensinskatten. De för en anti-etablissemangsretorik och säger sig företräda ”vanligt folk”, ”mannen på gatan”. Deras ideologi kan beskrivas som nationalis-

tisk. De värjer sig mot alla beskyllningar för att vara rasistiska, sannolikt i syfte att övervinna den antirasistiska norm jag nyss har beskrivit (Ivarsflaten & Gulbrandsen 2011).

En ideologisk bestämning som blivit alltmer populär på senare tid är etno-pluralism. Den bygger på att så långt möjligt bevara olika kulturer. Det kräver etnisk separation, det vill säga att man håller isär kulturer och undviker kulturblandning. I motsats till tidigare rasistiska ideologier är de ofta noga med att inte rangordna kulturer utan hävdar att alla har rätt att leva på sina villkor. Upprinnelsen till etno-pluralismen finns inom den franska nya högern (Nouvelle Droite) där filosofen Alain de Benoist tillhör de tongivande. En annan förgrundsfigur är den amerikanske författaren Richard McCulloch. Han förespråkar att varje etnisk grupp ska ha rätt till ett eget territorium, ”åtskilt från och slutet för andra raser”. Att blanda raser eller grupper skulle resultera i ”utspädning, försvagning eller utplåning” (Expo 2011a:11). Etno-pluralismen bygger följaktligen på ett rasistiskt tänkande, men utgångspunkten skiljer sig från den klassiska rasismens. Fil dr Ulla von Essen granskade år 2006 Sverigedemokraterna och fann att deras ideologiska linje också präglades av etno-pluralism (Integrationsverket 2007).

Till sist kan noteras att experter anser att det har skett en uppdelning av de främlingsfientliga gruppernas fiendebilder under senare år. Medan främlingsfientliga partier i de europeiska parlamenten i dag främst riktar sina angrepp mot muslimer riktar de utomparlamentariska högerextrema grupperna fortfarande sina mot judar (Lagerlöf 2006, Bjurwald 2011, Brå & Säkerhetspolisen 2009).

Det är i ljuset av denna internationella utveckling man ska se de partier och organisationer som i dag uppträder på den svenska politiska arenan. Alltså ”the populist radical right” på engelska. På svenska finns flera olika beteckningar: främlingsfientliga organisationer, högerextrema organisationer, vitmaktrörelsen, den rasideologiska miljön, den nationalistiska rörelsen. De organisationerna som omfattas av sådana begrepp utgör en heterogen skara. Gemensamt är även i Sverige att de motsätter sig det mångkulturella samhället och i olika utsträckning vill begränsa invandringen.² Den väv de arbetar i är föränderlig, grupper splittras och upphör och

² Ingen av de grupper som beskrivs motsätter sig all invandring, olika grupper förespråkar begränsad invandring från olika delar av världen.

andra kommer till. De tongivande individerna är dock, som nämnts, ofta desamma.

Den följande beskrivningen av de aktuella organisationerna bygger på information från Heléne Lööw, som författade kapitlet om sådana organisationer åt Kommissionen mot främlingsfientlighet och rasism, och som under mycket lång tid har följt frågan.³ Hon har varit ledamot av utredningens expertgrupp. Det har också journalisten Lisa Bjurwald varit. Hon publicerade år 2011 boken *Europas skam – rasister på frammarsch*. Även hon har bidragit med fakta och synpunkter. Stiftelsen Expo som kontinuerligt följer dessa organisationer skriver rapporter och tillhandahåller fakta på nätet. Vad beträffar Sverigedemokraterna har jag gått direkt till källan och studerat framförallt dess nya principprogram. Jag har också intervjuat partiets ledare Jimmie Åkesson.

4.2.3 Främlingsfientliga partier i Sverige

I dag finns det tre partier med främlingsfientliga idéer representerade i riksdagen eller i åtminstone någon av Sveriges kommuner. De tre partierna är Sverigedemokraterna, Nationaldemokraterna och Svenskarnas parti. Partierna, deras framväxt och ideologier, beskrivs här i korthet.

Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna (SD) bildades år 1988 av gamla medlemmar i Bevara Sverige Svenskt (BSS). SD har särskilt sedan 1995 arbetat med att rensa ut vitmaktsymbolerna och det nazistiska arvet från BSS. Det ledde temporärt till att det tappade medlemmar. 2001 splittrades partiet och en grupp bildade Nationaldemokraterna (se nedan). Sedan dess har SD vuxit i medlemstal och hade enligt egna uppgifter i mars 2012 knappt 5 800 medlemmar.⁴

Den nuvarande partiledaren, Jimmie Åkesson valdes till posten 2005 efter att tidigare ha varit ordförande för partiets ungdomsförbund, SDU.

³ Helene Lööw har bland annat skrivit *Nazismen i Sverige 1980-1997: Den rasistiska undergrund-rörelsen: musiken, myterna, riterna* och *The extreme right in Sweden: Growing slowly*.

⁴ Uppgiften om antal medlemmar kommer från SD:s pressansvarige Martin Kinnunen.

SD-kuriren är partiets officiella partiorgan. SD-kuriren kommer ut med sex nummer per år och distribueras till partiets medlemmar och övriga prenumeranter. SD har även en nationell och många lokala hemsidor där partiets företrädare är mycket aktiva.

Ideologi

På partiets landsdagar år 2011 beslutades om ett nytt principprogram. SD beskriver sig där som ett socialkonservativt parti med en nationalistisk grundsyn. Man vill slå vakt om den gemensamma nationella identitet som man säger har utgjort grunden för framväxten av välfärdsstaten och landets fredliga och demokratiska utveckling. Här är inte platsen att redovisa hela programmet, utan jag kommer att koncentrera mig på de delar som är relevanta för utredningen.

SD har ansträngt sig att tvätta bort sitt rasistiska arv, men inte lyckats helt. Man säger visserligen att partiets nationalism är ickerasistisk, men talar samtidigt om nedärvda egenskaper som för enar en grupp av människor men inte hela mänskligheten. Av sammanhanget kan man förstå att dessa nedärvda gruppegenskaper ska motivera sammanhållningen i etniska grupper, nationer eller stater. Man väljer att tala om nationer i stället för etniska grupper. I Sverige finns till exempel inte bara den svenska nationen utan också den samiska och tornedalsfinska (och får man anta den judiska, romska och sverigefinska). SD utesluter inte att någon utifrån ska kunna bli svensk, men kraven är hårda. De måste till exempel se den svenska historien som sin och visa större lojalitet med den svenska nationen än med någon annan. För att få bli svenska medborgare måste de vara fullt ut assimilerade och det kan, skriver SD, ta flera generationer.

SD konstaterar att det finns enstaka invandrare även från avlägsna länder som har lyckats i Sverige, men sammantaget har invandringen haft starkt negativa effekter, såväl ekonomiskt som socialt. En formulering vill jag återge i dess helhet: "Att av ekonomiska skäl tvingas stanna i ett land där man inte trivs och inte vill leva är destruktivt för såväl landet som för den enskilde individen." Det kan nästan låta som om SD vill öppna gränserna helt. Men det handlar inte om det utan om att invandrare i Sverige ska återvända till sina ursprungsländer. I nästa mening heter det: "Ett aktivt och generöst stöd skall därför ges till de invandrare som

önskar återvända till sina hemländer.” Hur de ska göra som inte trivs i sina ursprungsländer förtäljer inte programmet. Man kan också fråga sig vad som hindrar de individer som vantrivs i Sverige att redan i dag återvända.

SD vill begränsa invandringen, i synnerhet från länder där kulturen och värdegrunden starkt avviker från den svenska. Det kan noteras att det är den miljö en individ kommer ifrån som avgör om han eller hon ska få komma till Sverige eller inte, inte vem han eller hon är eller i vilken situation han eller hon befinner sig. Det hänger naturligtvis samman med att alla individer anses ohjälpligt präglade av sin miljö.

SD erkänner att kulturer är något som förändras, också den svenska. Men man har en restriktion för vad som är svensk kultur: det är vad som tänkts, skrivits, sagts, skapats eller gjorts av personer som har tillhört den svenska nationen. Eftersom till exempel samer inte räknas till den svenska nationen försvann där samekonsten ur den svenska kulturen. För att inte tala om allt det som inbjudna eller invandrade arkitekter och konstnärer har åstadkommit. Särskilt slår man vakt om det som är unikt för den svenska nationen – utan att tala om vad det är.

SD ger också uttryck för den etnopluralistiska hållning jag nyss beskrivit. Alla kulturer är skyddsvärda, även om de inte är lika bra. Vissa kulturer är bättre än andra, nämligen de som slår vakt om mänskliga rättigheter, som bygger på demokrati och skapar materiellt välstånd. Ändå vill SD inte att de sämre kulturerna ska försvinna, men möjligen förändras.

SD motsätter sig alla former av mångkulturalism. Invandrarna ska ta seden dit de kommer och överge sina ursprungliga kulturer och identiteter. Allt stöd till etniska kulturföreningar ska dras in. Vissa ytliga kulturella företeelser såsom mat, kläder och dans kan vara tillåtna under förutsättning att de gillas av den infödda befolkningen (så det går bra att fortsätta med foxtrot och pizza) (Sverigedemokraterna 2011).

När man jämför SD:s program i dag och för några år sedan är det ingen tvekan om att partiet försöker städa bort det mest främlingsfientliga innehållet. Partiet förefaller väl medvetet om den antirasistiska normen. Därför framhålls att partiet är antirasistiskt. Det vill visst tillåta viss invandring och kan tänka sig att anamma vissa kulturimpulser utifrån. Men i grunden kvarstår partiets profil jämfört med situationen 1989 då det klassificerades som en främ-

lingsfientlig organisation. SD finns i huvudsak kvar i samma position, men har förvisso stärkt sin ställning.

Det kan noteras att SD efter inträdet i riksdagen trots sin ställning som "tungan på vågen" mellan de traditionella politiska blocken inte har fått något inflytande i sina huvudfrågor. En viktig uppgörelse mellan regeringen och miljöpartiet i centrala invandrarfrågor har förhindrat det.

Valresultat

I valet år 2006 fick SD 2,9 procent av rösterna och blev därmed utan riksdagsmandat, men fick mandat i 144 kommuner. I riksdagsvalet år 2010 fick SD 5,7 procent av rösterna vilket gav 20 riksdagsmandat. Samtidigt ökade även antalet mandat i kommunfullmäktige så att SD i dag är representerat i 245 av Sveriges 290 kommuner.

Nationaldemokraterna

De två styrelsemedlemmar i SD som år 2001 uteslöts på grund av anklagelser om partiskadlig verksamhet bildade Nationaldemokraterna (ND) (Expo fakta).

Sedan 2006 är Marc Abramsson partiledare. Abramsson har en bakgrund i både Sverigedemokratisk ungdom och Nationaldemokratisk ungdom.

ND ger ut ett elektroniskt veckobrev och veckotidningen Nationell i dag, som även har en webbsida. Under 2009 nådde tidningen 2 000 prenumeranter och blev därmed berättigad till statligt presstöd vilket löper fram till och med den 31 december 2016. Beslutet väckte stor debatt. Den 15 december 2011 beslutade regeringen om en parlamentarisk kommitté som ska göra en översyn av det statliga stödet till dagspressen. I översynen ingår att "analysera och bedöma möjligheten och ändamålsenligheten av att ställa krav på respekt för demokratins idéer eller på annat sätt säkerställa att statligt stöd kan motiveras ur demokratisk synvinkel och lämna förslag i detta hänseende" (dir 2011:112).

Ideologi

ND har genom åren samarbetat med olika nazistiska organisationer och har bland annat deltagit i den årliga så kallade Salemmarschen. Partiet har även vid olika tillfällen hetsat mot homosexuella. Marc Abramsson dömdes för våldsamt upplopp efter partiets attack mot Pridetåget i Stockholm 2003 (www.rfsl.se).

ND vill avskaffa mångkulturen och förespråkar etnopluralism (www.nd.se).

Valresultat

I valet 2006 lyckades ND få mandat i två kommuner: Nykvarn och Södertälje. I riksdagsvalet år 2010 minskade stödet jämfört med föregående val. Partiet erhöll endast cirka 1 000 röster, vilket motsvarar 0,02 procent av väljarna, men lyckades behålla sina mandat i Nykvarn och Södertälje. Mandatet i Nykvarns kommun övergick dock i mars 2012 till Svenskarnas parti då en före detta nationaldemokrat, som under det senaste året varit politisk vilde, blev medlem i detta parti (www.nationell.nu).

Svenskarnas parti

Svenskarnas Parti (SvP) grundades som en lokal aktivistgrupp i Karlskrona 1994 under namnet Nationalsocialistisk front (NSF). Organisationen ombildades 2008 och bytte i samband med det namn till Folkfronten. 2009 bytte den åter namn, nu till Svenskarnas parti. I samband med det registrerade den sig som politiskt parti hos Valmyndigheten.

Partiledare är Daniel Höglund.

Under 2010 fokuserade SvP på att samla in pengar till valrörelsen och på att driva en kampanj i syfte att granska det "mångkulturella våldet", som enligt partiet tystas ned av de etablerade medierna.

Partiet driver en internetsajt, www.svenskarnasparti.se, där det och dess verksamhet presenteras. Det äger även www.Realisten.nu som är partiets nättidning. Realisten.nu innehåller nyheter med fokus på mångkultur och svenskhet samt bokrecensioner.

Antalet medlemmar i SvP är enligt Expo svårt att bedöma då partiet är väldigt slutet. Det har en fansida på Facebook som i

oktober 2012 ”gillas” av cirka 1 500 personer (www.facebook.com/SvenskarnasParti).

Ideologi

NSF stod för en klassisk nationalsocialism där antidemokrati, antisemitism och rasbiologi var centrala begrepp. När organisationen ombildades skedde inte någon egentlig förändring av ideologin, men ord såsom ras och nationalsocialism har numera rensats ut ur det politiska programmet (Expo fakta).

Enligt Expo är SvP Sveriges största nazistorganisation.

Valresultat

I valet 2010 vann SvP ett mandat i Grästorps kommun i Västra Götaland. Partiledaren Daniel Höglund tog plats i kommunfullmäktige, men förlorade den senare eftersom han var skriven i en annan kommun. Platsen står nu tom. Enligt Expo var det första gången sedan 1940-talet som ett nazistiskt parti tog plats i något svenskt kommunfullmäktige. I mars 2012 fick partiet, som framgick ovan, ett mandat då en före detta nationaldemokratisk ledamot i Nykvarn valde att bli medlem i SvP. Partiet har därefter fått ytterligare ett mandat då en SD-ledamot i Mönsterås valt att byta parti (www.svenskarnasparti.se).

4.2.4 Övriga främlingsfientliga organisationer

Förutsättningarna för de främlingsfientliga grupperna har förändrats i och med möjligheten att sprida budskap på Internet. Här kan de snabbt och effektivt och till en låg kostnad nå ut till många människor. Internet ökar även möjligheterna att vara anonym. Mer om hur de främlingsfientliga grupperna sprider sina budskap på Internet finns i nästa avsnitt (4.3).

Expo redovisar i sin rapport, *Den rasideologiska miljön. Årsrapport 2011*, att både antalet grupper och antalet aktiviteter inom den rasideologiska miljön har minskat under de senaste åren. 2010 betecknas som ett trendbrott då ett stort antal grupper försvann och minskningen har fortsatt under 2011. En tolkning av denna minskning är, enligt Expo, att rörelsen har mognat och att

den går mot en ökad organisering. De mer löst organiserade grupperna och nätverken har därmed upplösts.

Att kartlägga de aktiviteter som grupperna inom den rasideologiska miljön genomför är, enligt Expo, förenat med en rad problem. Ofta är man hänvisad till rörelsens egna offentliga rapporter om vilka aktiviteter som genomförts. Det kan finnas skäl för både under- och överskattningar av de egna aktiviteterna. Expo gör, trots dessa svårigheter, bedömningen att antalet aktiviteter har minskat under år 2011⁵ (Expo 2011a).

Enligt Expos granskning är grupperna i den rasideologiska miljön förhållandevis fattiga. De har i olika utsträckning inkomster via medlemsavgifter, donationer och försäljning av bland annat musik, kläder och böcker. Under 1990-talet var musiken en viktig inkomstkälla, men inkomsterna från den har i dag minskat drastiskt.

I det följande avsnittet redovisas några av dessa mindre organisationer.

Nationell.nu

Nationell.nu beskriver sig på hemsidan som en av Sveriges största regimkritiska nättidningar. Det är inte en organisation i traditionell mening utan en nyhetssida på Internet. Bakom Nationell.nu står en välkänd aktivist, som är öppen med sitt engagemang och framträder med namn på sajten. Expo beskriver Nationell.nu som en av de viktigaste nyhetssidorna i den rasideologiska miljön. Sidan uppdateras dagligen med nya artiklar. Nyhetsartiklarna är öppet antisemitiska och främlingsfientliga. Rapporteringen fokuserar ofta på brott där gärningsmannen misstänks ha utomeuropeisk bakgrund. Det finns möjlighet för dem som läser artiklarna att anonymt kommentera dem. Enligt Expo har sidan mellan 7 000 och 10 000 besökare per dag. Enligt Nationell.nu så var den i april 2012 en av de 500 populäraste hemsidorna i Sverige.

⁵ Ökad och framgångsrik aktivitet på Internet kan vara en av anledningarna till ett minskat behov av propagandaspridning och andra aktiviteter så som flygbladsutdelning.

Svenska motståndsrörelsen

Svenska motståndsrörelsen, SMR, bildades 1997. Organisationen som är öppet antidemokratisk och militant skapades av en grupp med rötter i vitmaktvärlden. Organisationen är ett slags "social rörelse" med systerorganisationer i Finland och Norge (Löow 2011).

Organisationen är sluten och har få offentliga talesmän. Verksamheten består till stora delar av flygbladsutdelning, fysisk träning, tal vid torgmöten samt affischering. Organisationen är även aktiv på sociala medier som YouTube där gruppens filmklipp setts drygt en halv miljon gånger. Enligt Expos kartläggning hade SMR aktiviteter i totalt 16 län under år 2011 (Expo 2011a).

SMR är enligt Expo mycket aktiv vad gäller att producera informationsmaterial. Materialet säljs främst genom organisationens webbutik. Under 2010 var SMR den organisation som gav ut flest titlar inom den svenska vitmaktmiljön. SMR driver även en hemsida och ger ut webbtidningen Nordfront.se.

SMR är, enligt Expo, den våldsammaste nazistorganisationen i Sverige (www.expo.se).

SMR utgår från nationalsocialismen när de formulerar sina teorier om samhället. De har under år 2011 arbetat för att profilera sig som den enda nationalsocialistiska organisationen i Sverige. Rasbiologi, antidemokrati och antisemitism är viktiga byggstenar för rörelsen. Flera av SMR:s aktivister är dömda för grova våldsbrott, grundaren Klas Lund till och med för dråp (www.expo.se).

Nordisk ungdom

Nordisk ungdom (NU) startades år 2009 av en grupp som tidigare varit aktiv inom Nationaldemokratisk ungdom. På gruppens hemsida presenterar man sig som en landsomfattande organisation för ungdomar vars mål är ett bättre Sverige. Man vänder sig mot konsumtionssamhället och en materialistisk världssyn och vill även lära ungdomar att vara stolta över sitt ursprung och sitt folk (www.nordiskungdom.se).

I Expos granskning utpekas organisationen som en av dem som satsat mest målmedvetet på webben och som genomfört en rad otraditionella aktioner, bland annat en protest mot förskolans genusperspektiv. De har även placerat en likkista och ett kors

utanför stadshuset i Kungsbacka som en protest mot att SD:s förslag om att hålla en lokal folkomröstning flyktingmottagandet röstades ned (Expo 2011a).

På sin hemsida erbjuder gruppen en rad sociala aktiviteter.

År 2010 lanserade NU studentorganisationen Svensk student. Svensk student har en egen hemsida. Enligt den arbetar Svensk student för att "universitetet ska bli en plats där alla åsikter skall kunna yttras utan att nationalister ska bli utfrysade". Svensk student finns enligt egen utsago i dag representerad på sex stora universitet och högskolor.

Swedish Defence League

Swedish Defence League (SDL) bildades år 2010 som en svensk systerförening till English Defence League (EDL). EDL, som bildades år 2009, klassades enligt en artikel i tidskriften Expo som det största inre hotet mot den offentliga ordningen i Storbritannien (Expo nr 1 2011). EDL agerar genom, ofta våldsamma, gatuprotester och marscher (se vidare under avsnitt 4.3.2 Läsarna och aktivisterna). Så kallade Defence Leagues finns även i andra länder i Europa. Enligt hemsidan är SDL emot islams budskap och människosyn. SDL uppger sig vara en folkrörelse som välkomnar alla, oavsett etnisk bakgrund, som vill bidra till att stoppa islamiseringen av Sverige och Europa.

SDL fick stor uppmärksamhet i media i samband med en anti-muslimsk demonstration i Stockholm i augusti 2012. Demonstrationen hölls samtidigt som Pridefestivalen pågick. Enligt ansvariga på SDL var detta en ren tillfällighet. Kritiker hävdade dock att SDL genom att peka på islam som en hbtq-fientlig religion hoppades kunna värva nya medlemmar bland deltagarna (Dagens Nyheter 120804). Demonstrationen lockade, enligt Expo, cirka 100 deltagare som bland annat lyssnade på tal av förespråkare för counterjihadrörelsen (www.expo.se).

4.3 Organiserad rasism och främlingsfientlighet på Internet

De främlingsfientliga budskapen sprids i hög grad genom Internet och så kallade sociala medier. Den följande redovisningen bygger helt på en PM som för utredningens räkning har utarbetats av författaren och journalisten, Lisa Bjurwald, som alltså också har varit ledamot i utredningens expertgrupp. (Jaget i den följande texten är dock fortfarande utredarens.)

4.3.1 Bakgrund

Internets förtjänster är många och vida omskrivna, men det är bara under de senaste åren som främlingsfientligheten och rasismen i tidningarnas kommentarsfält och på högerextrema sajter på allvar har uppmärksamats. Faran i att få sin världsbild bekräftad, oavsett hur skev den är, uppdagades i fallet med den norske terroristen Anders Behring Breivik, vars världsbild kom att formas av den del av nätet där militant islamofobi frodas. Forskning har visat att vi på nätet, trots överflödet av information – eller kanske just på grund av det – tenderar att söka oss till sammanhang som bekräftar det vi redan vet. Den så kallade filterbubblan, att sökmotorn Google kan ge olika sökträffar beroende på individuell webbhistorik, förstärker ytterligare enklaviseringen (Pariser 2011).

Möjligheterna för företag, institutioner, myndigheter och inte minst privatpersoner att nå ut med sina budskap förbättras ständigt. I dag behöver man till exempel inte lära sig webbdesign för att på egen hand skapa en professionell sajt. För hemsidor och bloggar finns färdiga mallar att tillgå och allt användaren behöver göra är att fylla i sin önskade information.

I sociala medier som Facebook, Twitter och YouTube skapas och sprids propaganda på bara några minuter. Med hjälp av sociala medier kan till exempel extremhögern nå en publik som den annars aldrig skulle nå, såsom de politiskt oengagerade och dem som visat sig mer svårrekryterade, såsom kvinnor. Med hjälp av sofistikerad paketering på Internet (där de dessutom har en nästan obegränsad spridningspotential) får främlingsfientliga och rasistiska konspirationsteorier genomslag på ett helt annat sätt än tidigare.

För 15–20 år sedan (och tidigare) spred främlingsfientliga aktörer sitt budskap med hjälp av flygblad, klistermärken och

hemmagjorda tidningar. Läsarskaran var mycket liten och därmed även rekryteringsbasen. I dag sätter inte en skral kassa käppar i hjulet för propagandaspridningen.

Möjligheten att vara anonym har brutit tabut mot extrema åsikter och inlett en "normaliseringsprocess" av dessa. Även allmänheten märker av det brutna tabut. Åsikter som tidigare bara fördes fram i avskräckande extrema sammanhang sprids nu dagligen i kommentarsfält och sociala medier.

Det är inte förvånande att extremhögern är stark på Internet. Dess företrädare har i flera decennier varit tidigt ute, för att inte säga trendsättare, när det gäller användningen av tekniska innovationer. Redan på Internets föregångare BBS, elektroniska anslags-tavlor, fanns i slutet av 1980-talet en organiserad nazistisk närvaro (Lööv 1998). Däremot är det först de senaste 5–6 åren som de har lyckats nå utanför den egna sfären och infiltrera mainstreamnätet, inte bara genom tidningars kommentarsfält utan också genom egna nyhetsmedier, som tenderar att locka fler nyfikna än de egna, uppenbart främlingsfientliga, hemsidorna.

Med andra ord: extremhögern har nu rört sig från nätets marginaliserade utkanter till samhällets mitt. Att ledande nazister dagligen skulle attackera och provocera politiker och journalister på Twitter, och dessutom få svar och därmed ytterligare spridning av sina åsikter, tedde sig för bara några år sedan helt osannolikt. Nu har de två sfärerna, maktens och de marginaliserade gruppernas, mötts på en arena där alla har samma möjlighet att uttrycka sig. Det paradoxala med Internet, ansett som ett banbrytande demokratiseringsverktyg inte minst i samband med den arabiska våren 2011, är att det framgångsrikt kan utnyttjas även av icke-demokratiska krafter.

I takt med att extremhögern har gjort entré i vanliga människors vardagsrum har samhällets motståndskraft mot deras idéer försvagats. Åsiktspluralism är naturligtvis någonting positivt. Att få kontakt med tankar som före Internet ansågs exotiska och bortom den egna umgängessfären kan vara mycket lärorikt. Problemet uppstår när dessa tankar är direkt skadliga, människofientliga och till och med uppmanar till våld. Gårdagens extrema politiska åsikter har i dag blivit vardagsmat.

På Internet är det svårt att avgöra hur stor en "högljudd" grupp egentligen är. De främlingsfientliga vill av naturliga skäl uppfattas som så många som möjligt. Ofta misstänks koordinerade kampanjer ligga bakom överfulla kommentarsfält, frenetiskt länkande

och annan hektisk nätaktivitet som kan uppstå exempelvis när ett brott begåtts av en invandrare. Kraften i reaktionen kan imponera även på icke-främlingsfientliga användare. Här har ansvariga utgivare för vanliga nyhetssajter ett publicistiskt ansvar att inte låta sina medier kapas av personer med en agenda, som går stick i stäv med mediernas egna demokratiska ambitioner.

4.3.2 Hur använder främlingsfientliga krafter nätet?

Den dagliga främlingsfientliga propagandan handlar till stor del om att lyfta fram saker som uppfattas som fel i samhället och mediernas påstådda blundande för, eller förvanskning av, dessa problem. Främlingsfientliga och islamofoba webbsajter publicerar en strid ström av "bevis" för att personer med utländsk bakgrund rent generellt är mer kriminella än ursprungsbefolkningen. De som sprider antisemitiska budskap, det vill säga främst nynazistiska/högerextrema webbsajter, tycker sig ständigt se tecken på en judisk världskonspiration, exempelvis antalet judar i ledande positioner i mediebranschen.

Gemensamt för all organiserad främlingsfientlighet är ett konspiratoriskt synsätt, åsidosättande av etablerade fakta och utmålning av den egna gruppen eller det egna partiet som modiga sanningssägare.

Bloggar, hemsidor och nyhetsmedier

Avpixlat.info har efterträtt den omskrivna och plötsligt nedlagda (oktober 2011) nyhetssajten Politiskt Inkorrekt, PI. Genom ett selektivt urval av nyheter och utelämnande av nödvändig bakgrundsinformation förmedlar Avpixlat, liksom tidigare PI, bilden av ett samhälle (oftast handlar det om Sverige) som invaderats av horder av kriminella utlänningar. I artiklarnas kommentarsfält skapas ofta rena lynchstämningar. Avpixlat stöds aktivt av SD:s internationelle talesman, riksdagsledamoten Kent Ekeröth. Även andra ledande sverigedemokrater har uttryckt sin uppskattning över Avpixlats arbete, inklusive partiledaren Jimmie Åkesson (Syd-

svenskan 111122). Avpixlat hade enligt mätverktyget Google Trends i juni 2012 210 000 unika besökare i veckan (30 000/dag).⁶

Sådana sajter gör Europas främlingsfientliga partier en stor tjänst. De fungerar som inofficiella propagandaorgan, utan att partierna de sympatiserar med direkt behöver sammankopplas med sajterna och/eller råka juridiskt illa ut. I stället ger de partierna vatten på sin kvarn genom att dessas argument, exempelvis om invandringens problem eller ”islamiseringen” av Europa, sprids till en stor publik. Det är med andra ord ingen överdrift att tala om dessa sajter som virtuella stödtrupper, på samma sätt som militanta antimuslimska grupper som English Defence League, EDL, agerar stödtrupper på Europas gator.

Den nazistiska motsvarigheten till Avpixlat är Nationell.nu (”Det svenska motståndets nättidning”), som dock tycks mer ambitiös i sin journalistik vilket kan ta sig granskande uttryck. En typisk artikel kan handla om judiska sammansvärjningar eller försök att införa sharialagar i Sverige och ha omkring 40 läsarkommentarer. Någonstans där emellan befinner sig Nationaldemokraternas veckotidning, Nationell I dag.

Enskilda politikernas bloggande har inte alls samma spridning och tycks inte heller kunna skada partierna på samma sätt som en oförsiktig publicering i en officiell webbtidning. Det betyder inte att inte individuella politiker och aktivister också drar sitt strå till stacken. Vintern 2011 uppdagades till exempel att en ledande sverigedemokrat hade lagt ut känslig och för vissa individer livshotande information från Migrationsdomstolen på sin hemsida (Aftonbladet 111204). Under år 2012 har flera sverigedemokratiska politiker uppmärksammats för att ha uttryckt sig rasistiskt och till och med hotfullt på bloggar och i andra sociala medier.⁷

Ofta är det urvalet av verkliga nyheter som är problematiskt, men här skiljer sig sajterna åt beroende på hur extrema de är och/eller vilken ideologi de företräder. Renodlat nazistiska sajter skriver ofta egna artiklar där de analyserar det påstådda judiska herraväldet och använder till synes korrekta fakta om Förintelsen. Dessa artiklar är förrädiska på så vis att de har en vetenskaplig ton

⁶ Siffrorna är inte exakta utan baserade på mätverktyget Google Trends. Avpixlats siffror kan jämföras med bloggen Blondinbella, som enligt Google Trends har ungefär 140 000 unika besökare per vecka. Men om vi använder det mer exakta mätverktyget SIS-index.se, som kräver att man registrerar sig (vilket Blondinbella.se har gjort), har Blondinbella över 170 000 besökare, det vill säga 20 procent mer än vad Google Trends ger. Om samma relation gäller för Avpixlat skulle de ha cirka 250 000 unika besökare per vecka.

⁷ Se en sammanställning på nyheter24.se/nyheter/politik/721859-sd-politikerna-fortsatter-hetsa-pa-natet-byr-sig-partiet.

och kan lura unga människor att tro att de besöker en legitim sajt om exempelvis judeutrotningen. Ett uppmärksammat inslag på TV4 år 2007 visade att tre av fyra grupper i en gymnasieklass ansåg att de Förintelseförnekande sajter som de hade fått gå in på var mer trovärdiga än den genuina upplysningssajten (Poohl 2007). Behovet av utbildning i mediekunskap och källkritik är uppenbart (se vidare avsnitt 6.7).

Främlingsfientliga hemsidor väljer ofta en annan typ av redaktionell inriktning, nämligen att cyniskt kommentera sitt högst selektiva urval av nyhetsartiklar. Här kan fakta mycket väl vara korrekta, särskilt då de citerar etablerade medier. Men ungdomar behöver även i dessa fall lära sig hur propaganda fungerar; att man med en dold agenda kan visa upp en skev bild av verkligheten genom att ignorera nyheter, argument och rön som ger en mer nyanserad eller helt annan bild.

Sveriges största rasistiska forum Nordisk.nu har i skrivande stund över 21 000 registrerade medlemmar. Det är omöjligt att kontrollera hur många av dessa som är aktiva i extremhögern utanför nätet, men som jämförelse lockar extremhögerens största årliga manifestation, Salemmarschen, ett par hundra deltagare.

Främlingsfientliga grupper och partier marknadsför sig naturligtvis också genom egna hemsidor. Dessa är betydelsefulla för att kommunicera med medlemmar och intressenter om exempelvis kommande evenemang och kontaktuppgifter. Hemsidorna är en viktig front utåt för att – oavsett hur det ligger till i verkligheten – förmedla en bild av att grupperna är framgångsrika och enade.

Sveriges mest militanta högerextrema grupp, Svenska Motståndsrörelsen, driver, som nämnts, hemsidan och webbtidningen Nordfront.se. Under fliken Kamprapporter kan man följa gruppens aktiviteter, såsom flygbladsutdelningar, fysisk träning och affischering. Oavsett hur liten en aktivitet är (som klistermärkesuppsättning i en mindre ort) ger kalendariet en bild av en ständigt pågående kamp.

Kampanjer

Utöver den dagliga propagandan satsar extremhögern med jämna mellanrum på särskilda temakampanjer. Nordisk Ungdom driver sedan oktober 2011 kampanjsajten BliAktiv.nu. Aktivisten Fredrik lyfter fram flera fördelar, som ”billiga semestrar genom Nordisk

Ungdoms internationella kontakter” och ”gratis boende när jag flyttade till en ny stad”. Fredrik berättar också att hans engagemang hjälpt honom med jobbkontakter:

När jag fram till sommaren blev klar med mitt examensarbete var det dags för mig att söka jobb. Det var inte det lättaste och flera av mina gamla studiekamrater hade stora problem att få ett jobb när konjunkturen var som den var. Även här blev dock mitt engagemang i Nordisk Ungdom det som slutligen gav mig fördel framför mina studiekamrater. Genom det breda kontaktnät som finns i organisationen lyckades jag få en arbetsintervju på ett stort företag som var i behov av nyexaminerade ingenjörer. Eftersom flera i organisationen gett mig goda rekommendationer var det inga problem alls att snabbt få jobbet.

(www.bliaktiv.nu)

Invandrarkriminalitet och våldtäkter är annars två av de främlingsfientliga organisationernas mest populära kampanjteman. Pedofili är en annan fråga som de försöker profilera sig genom. Liksom våldtäkter väcker övergrepp mot barn starka känslor och folk har ofta en tendens att se mellan fingrarna med det etiska problem det innebär att hänga ut personer som avtjänat sina straff för sådana brott, vilket kan underlätta för extremhögern att nå ut.

Ofta utlöses kampanjerna av en verklig händelse, exempelvis en uppmärksammas våldtäkt, som sedan blir startskottet för en propagandasatsning där etniska minoriteter kollektivt skuldbeläggs för enskilda gärningsmäns dåd. Många svenska städer har efter våldtäktsfall där förövaren tros vara invandrare blivit stormade av nazister, som på kort tid via Internet och sociala medier mobiliserat aktivister till demonstrationer. Under sympatiska paroller om kvinnofrid utnyttjar de offren för sina egna politiska syften. Sådana kampanjer uppmanar till aktion mot påstådda missförhållanden och hetsar direkt eller indirekt till förföljelse genom generaliserande av folkviljan: ”Folket har fått nog av svenskfientligheten!”

Läsarna och aktivisterna

I de flesta länder med en stark extremhöger, inklusive Sverige, har rörelsens närvaro på Internet växt kraftigt de senaste 10–15 åren – och den fortsätter växa. Enligt stiftelsen Expo ökade antalet svenskspråkiga rasistiska sidor från 96 stycken år 2008 till 121 år 2010 (Expo 2011b).

En undersökning gjord av Synovate på uppdrag av tidskriften Expo och Dagens Nyheter 21–24 november 2011 visade att 10 procent av svenskarna i åldrarna 16–29 under de senaste 12 månaderna är besökt någon av de mest inflytelserika rasistiska sajterna/bloggarna. Åldersgruppen 30–44 var inte långt efter på åtta procent. Sedan minskar andelen; 45–59 år ligger på fem procent, och 60+ på blott två. Uppdelat på kön dominerar männen (Dagens Nyheter 111130).

Rapporten *Inside the EDL: Populist politics in a digital age* från den oberoende brittiska tankesmedjan Demos (Barlett & Littler 2011) visar att de manliga anhängarna dominerar på EDL:s Facebook-sida, med 81 procent. Då EDL är en militant gaturörelse är det inte särskilt förvånande. Generellt kan man säga att ju mer militant och vålds- eller machobetonad en grupp är, desto större andel av dess anhängare är män.

EDL skiljer sig dock från många andra främlingsfientliga grupper och partier då Internet är dess centrala organisatoriska arena. Det finns exempelvis inget formellt sätt att ansöka om medlemskap. Tack vare dess skicklighet att använda sociala medier har EDL på bara två år – gruppen bildades i Londonförorten Luton sommaren 2009 – fått mellan 25 000 och 35 000 virtuella sympatisörer. Av de EDL-anhängare som har Facebook-konton är 36 procent 16–20 år, 24 procent 21–25, 12 procent 26–30 och 14 procent 31–40 år. 72 procent är alltså 30 år eller yngre. Ett betydande antal av nätsupportrarna är arbetslösa, högre än riksgenomsnittet för Storbritannien (Bartlett & Littler 2011).

Medias uppmärksammande av högerextrema grupper och individer leder, trots att fallen med Norgeterroristen Anders Behring Breivik och den avslöjade nazistiska terrorcellen NSU i Tyskland borde ha en avskräckande effekt, till att unga människor får upp ögonen för deras idéer. Av nyfikenhet söker de information på nätet och riskerar att snabbt hamna på någon av den organiserade främlingsfientlighetens tusentals sajter. När de väl är rekryterade kan engagemanget fortsätta att vara nätbaserat. I Demos EDL-undersökning stod onlineaktivism för 52 procent av de svarandes aktiviteter de senaste sex månaderna, följt av lokala demonstrationer (44 procent), att ha rest 100 km eller mer för en större, nationell demonstration (24 procent) och flygbladsutdelning (18 procent).

Demos-studien visar på en brist på förtroende för myndigheterna hos EDL:s supportrar. Bara åtta procent av dem ansåg att

Storbritannien ”är på rätt spår”, jämfört med 35 procent av befolkningsgenomsnittet. 13 procent tenderade att lita på regeringen och 24 procent på rättssystemet, jämfört med 28 respektive 50 procent av britterna generellt. 42 procent av EDL-supportrarna ansåg att invandringen är det största problemet för Storbritannien (följt av radikal islam, 31 procent) – blott sex procent av britterna höll med.

Kommersiell verksamhet

Det är framför allt den högerextrema rörelsen snarare än främlingsfientliga partier som bedriver kommersiell verksamhet på Internet. I Svenska Motståndsrörelsens webbutik kan anhängare köpa musik, litteratur under kategorier som Raskunskap och Nationalsocialism och diverse propagandamaterial (affischer, flygblad, pins). Flera sajter som inte är direkt knutna till en viss grupp bedriver också försäljning på nätet. Intäkterna går inte alltid till rörelsen utan företagen kan drivas helt kommersiellt, även om försäljningen naturligtvis gynnar extremhögerns författare och artister som får sina budskap spridda.

Midgård (midgaardshop.com) har funnits sedan 1994 och är, efter flera uppmärksammade attentat mot dess tidigare fysiska butik, ett välkänt namn inom rörelsen. I dag är den enligt egen utsago störst på nationell musik och sprider även information om större evenemang, såsom nazistdemonstrationen i Stockholm på Nobeldagen 2011.

Hot och uthängningar av motståndare

Utöver de givna måltavlorna för högerextrema grupper och partier, det vill säga etniska och sexuella minoriteter, är också individer och grupper som uppfattas som motståndare föremål för hatkampanjer. Till dessa hör politiker, journalister, poliser, advokater, organiserade antirasister och vänsteraktivister/grupper.

Det ryska antirasistiska centret SOVA lyckades 2010, efter flera försök, få sajten Redscumwatch (ung. Övervakning av kommunistiskt patrask) nedstängd av det amerikanska webbhotell som tillhandahöll den. Redscumwatch var ett typiskt exempel på extremhögerns förföljelser av oliktankande och hängde ut bland annat

rättsaktivister och forskare med foton och adresser (INACH 2010).

Sociala medier

Författarna till *The new face of digital populism* (Barlett et al 2011) hävdar att rapporten är den första som undersöker främlingsfientliga och högerextrema partiers och grupper nätsupportrar. Den kvantitativa undersökningen är baserad på över 10 000 svar från 12 320 tillfrågade personer i 11 europeiska länder. Det är personer som klickat i att de är "fans" (ung. beundrare) av partier såsom Sverigedemokraterna, British National Party och franska Front National, som har kontaktats.

Det finns en rad problem med att utgå från Facebook-fans. Tekniken gör det möjligt för nätanvändare att ogenomtänkt och på bara någon sekund uttrycka sin sympati. Det behöver inte säga någonting om deras benägenhet att rösta på detta parti, eller om deras långsiktiga stöd. Facebooksidorna är dessutom infiltrerade av poliser, journalister, vänsteraktivister och rivaliserande grupper. Man kan alltså inte vara säker på vilka användarna är, om de menar allvar med att de är "fans" eller ens om de förstått vad de klickat i för ruta.

Med denna reservation visar undersökningen följande: 75 procent är män och 63 procent är under 30 år. 67 procent uppger att de i det senaste valet hade röstat på det parti de är fan till. Bara 32 procent definierar sig själva som formella medlemmar. Supportrarna uppvisar, jämfört med de nationella befolkningsgenomsnitten, mycket lågt förtroende för nationella och europeiska politiska institutioner samt för rättssystemet (men inte för polis och försvar).

Värt att notera är att de inte är antidemokrater; tvärtom tror en överväldigande majoritet på det demokratiska systemet och tar avstånd från våld. Bara 16 procent av svarandena höll med om påståendet "det spelar ingen roll vem man röstar på". De motiveras av positiv identifiering med partiets värderingar och av en önskan att skydda sin nationella och kulturella identitet. Skiftet från onlineaktivism till att rösta på partiet motiveras av oro över invandring och islamistisk extremism.

Rapportförfattarna framhåller att antalet onlineaktivister vida överstiger antalet formella medlemmar. Att förstå vilka de här unga

människorna är kommer att vara nyckeln för att kunna förstå nya politiska rörelser och dess framtidsutsikter, menar de (Bartlett et al 2011).

Anonymitetens skydd

Anonymitetens frizon utnyttjas och missbrukas dagligen eftersom frihet under ansvar inte är givet på nätet. Anonymiteten erbjuder ett skydd mot allvaret som kommer med att uttrycka sina åsikter under sitt verkliga namn. Man slipper repressalier och konsekvenser. Personer som uttryckt sig chockerande, eller som under eget namn lagt upp komprometterande bilder på Facebook, tvingas leva med sin Internethistorik, vilken har visat sig kunna påverka exempelvis privata relationer och jobbsökningsprocesser. På grund av det juridiska hållrummet tycks det för många vara lockande att utnyttja möjligheten att uttrycka sig utan konsekvenser.

Det har heller aldrig förr varit så enkelt för den som är främlingsfientlig att få kontakt med andra som hyser intoleranta åsikter som det är i dag. Internets natur, och de nästan obegränsade möjligheter att uttrycka sig som erbjuds, är med andra ord en grogrund för hat som utan nätet skulle ha kunnat ligga latent, eller åtminstone inte spridas. Personer som inte har någon koppling till högerextrema grupper hade utan Internet inte lockats eller uppmuntrats att, och framför allt *inte kunnat*, uttrycka sin intolerans till andra än sin närmaste krets.

4.3.3 Juridiska problem

Avpixlats redaktion är anonym och saknar ansvarig utgivare. Den pressetiska diskussionen är för omfattande och komplex för att här behandlas mer ingående, men problemet med anonymitet och brist på utgivarbevis är en nyckelfråga i det nya medielandskapet. Om ingen kan ställas till svars för hets mot folkgrupp och hatpropaganda blir det svårt att komma åt dessa sajter och bloggar. Att många av sajterna ifråga saknar tryckfrihetsrättsligt skydd är mindre skadligt för dem, än om en ansvarig utgivare skulle tvingas stå till svars för hetsen.

Hösten 2011 dömdes den ansvarige utgivaren för webbtidningen Nationellt motstånd (Patriot.nu, numera Nordfront.se)

för hets mot folkgrupp. Sajten hade förhandsmodererade kommentarer, vilket innebär att sajtsvarige går igenom dem innan de publiceras, men en av dessa ansågs ändå bryta mot lagen om hets mot folkgrupp (Dagens Juridik 110928). Hösten 2012 har han ånyo dömts för ett liknande brott (www.nordfront.se).

Enligt brottsbalken 16 kap 8 § är det förbjudet att hota eller uttrycka missaktning för folkgrupper, eller andra grupper av personer, med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller religion. Saknas utgivarbevis är det inte ett tryckfrihetsmål som ska prövas av justitiekanslern (JK) utan ett brottmål som ska prövas av en vanlig åklagare. Det är i första hand personen, som har skrivit det brottsliga inlägget på sajten utan utgivarbevis som kan ställas till svars – vilket blir svårt om inte personen skriver under med sitt riktiga namn (Olsson 2009).

Sedan den 1 juli 2012 kan polisen begära ut abonnemangs-uppgifter som namn och telefonnummer även när det gäller brott på nätet som ger böter. Tidigare har det bara kunnat göras när grövre brott misstänkts vilket har exkluderat förtal.

Polisen är inte särskild framgångsrik när det gäller att utreda gärningsmän som publicerar information som kan rubriceras som hatbrott. Huvudskälet är att de flesta kanalerna för denna verksamhet är lokaliserade till USA. För att få ut information från USA krävs i regel, förutom ett visst formellt förfarande där en åklagare begär internationell rättslig hjälp, att brottet är straffbart i både USA och Sverige. I flertalet fall är hets mot folkgrupp inte straffbart i USA. Problemet är detsamma för alla EU-länder och sannolikt krävs en överenskommelse på högsta politiska nivå mellan EU och USA om något ska hända.

Frågor om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur som begåtts med hjälp av datorsystem behandlas i ett tilläggsprotokoll från år 2003 till Europarådskonventionen om it-relaterad brottslighet (ETS nr 189). Syftet med protokollet är att åstadkomma en tillnärmning av den materiella straffrätten och att förbättra det internationella samarbetet beträffande aktuella brott. ECRI rekommenderar i sin rapport som överlämnades till regeringen den 24 september 2012 Sverige att ratificera detta tilläggsprotokoll (ECRI 2012). En av regeringen tillsatt utredning arbetar för närvarande i syfte att möjliggöra ett svenskt tillträde till konventionen och tilläggsprotokollet. Även inom FN pågår ett arbete med att inventera behovet av eventuella ytterligare FN-

insatser på it-brottsområdet (information från justitiedepartementet oktober 2012).

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (SFS 1998:112, "BBS-lagen") stadgar att om någon besökare gör sig skyldig till uppvigling eller hets mot folkgrupp, publicerar barnpornografi eller bilder/filmer som utgör olaga våldsskildring måste den ansvarige för webbplatsen ta bort det olagliga materialet. Anders R. Olsson konstaterar dock i rapporten *Yttrandefriheten på nätet. En guide om gränserna för det tillåtna på nätet* (2009) att lagen inte är tydlig med vilka tidsramar som avses:

... så mycket står klart att den som äger eller sköter den elektroniska anslagstavlan måste göra vissa ansträngningar för att hålla den ren från de uppräknade brotten. Han/hon måste regelbundet ägna åtminstone någon tid åt att läsa och kontrollera vad andra publicerar. Skulle någon tipsa om att något brottsligt har dykt upp på webbplatsen är den ansvarige skyldig att undersöka saken snabbt.

(Olsson 2009:69)

Anders Behring Breiviks försvarsadvokat Geir Lippestad ville kalla bloggaren Peder "Fjordman" Nøstvold Jensen som vittne, för att visa att andra människor delar Breiviks idéer. Det kunde bidra till att terroristen sågs som tillräknelig (något han själv önskade och vilket också blev domstolens bedömning i domen mot honom). Fjordman kan ses som Breiviks främsta inspiratör. Han har uppmanat icke-muslimer att beväpna sig och krävt etnisk rensning av muslimer i västvärlden (www.svt.se 111214). Själv har han avvisat alla kopplingar till terrordåden, men Lippestad insisterade: "Man har ett ansvar om man uttrycker sig på ett extremistiskt sätt" (Göteborgsposten 111206). Ändå kunde Fjordman välja att inte inställa sig i rätten. Det var ett av flera tecken som framkom under rättegången på att Internets roll i radikaliseringsprocessen inte tas på allvar. Ett år efter attackerna mot Norge har Breivik-sympatisörer världen över startat bloggar och Facebook-sidor där de hyllar terroristen och hans dåd och hotar med nya attacker.

En positiv utveckling är att många medier efter Norgeattackerna i juli 2011 bestämde sig för att ta sitt publicistiska ansvar för kommentarsfälten. En rad utgivare insåg att hatiska inlägg varken bidrog till diskussionen eller var försvarbara i skenet av terrordåden, som utfördes av en person som var aktiv i den nätbaserade så kallade counterjihadrörelsen (se avsnitt 4.4 nedan).

Flera medier, däribland svenska dagstidningar, har försökt lösa problemet med rasistiska och sexistiska artikelkommentarer genom att outsourca kommentarsfunktionen till Facebook. Därmed tvingas den läsare som vill kommentera en text logga in med sitt Facebook-konto och stå för sina åsikter med sitt riktiga namn (om man inte skapar en fejkad Facebook-profil, vill säga – men detta är mer omständligt än att som tidigare skriva in ett falskt namn i avsändarfältet).

Med kommentarssystem som det i medievärlden populära Disqus måste kommentatorerna också logga in – dock kan användarnamnet vara precis vilket som helst. Men andra läsare har möjlighet att trycka på ”anmäl” när exempelvis högerextrema aktivister attackerar kommentarsfältet. I Facebook-kopplade kommentarsfält saknas den funktionen. I stället får läsaren söka runt efter ett sätt att kontakta Facebook med sin anmälan. Medierna skulle kunna göra mer för att tillhandahålla egna anmälmöjligheter för extremistiskt material.

Organiserade främlingsfientliga krafter kan också göra sig skyldiga till andra nätbrott än hets mot folkgrupp, exempelvis förtal. Men den som anser sig vara utsatt för förtal måste själv driva målet, vilket sällan händer. Våren 2011 ansågs dock en bloggares spridande av uppgifter från Politiskt Inkorrekt utgöra förtal (www.infotorgjuridik.se 2011).

Sajten Krank.se har tagits fram av Datainspektionen för att informera dem som blivit kränkta på nätet hur de kan agera, men också hur man själv kan bete sig för att inte kränka andra. Sajtens språk är enkelt och den vänder sig främst till unga människor. Mycket mer än så har Datainspektionen inte befogenhet att göra.

Värt att tillägga när det gäller de juridiska problemen är att både användare och nätpublicister ofta saknar kunskap om att det de publicerar bryter mot lagen.

4.3.4 Hur kan vi bemöta intolerans på nätet?

Internationella exempel

Jugendschutz.net grundades år 1997 av de federala ungdomsministerierna i Tyskland för att skydda minderåriga från skadligt innehåll på nätet. Sedan år 2003 ligger Jugendschutz.net under Kommissionen för ungdomsskydd i media (KJM). År 2000 till-

sattes en särskild arbetsgrupp inom Jugendschutz.net för att motarbeta högerextremism och hatsajter på nätet. Till dess uppgifter hör att kontinuerligt övervaka högerextrema och andra intoleranta sajter, ge ut lägesrapporter, ta fram material för lärare och unga och anordna konferenser.

En av dess broschyrer riktar sig direkt till unga 12–15 år och är utformad som en fiktiv historia om ungdomar som lockas av de högerextremas budskap. Broschyren erbjuder argument och strategier för hur de unga själva kan bemöta hatet. Trots att många propagandasajter ligger på utländska servrar lyckas Jugendschutz.net stänga ned sidorna i 80 procent av fallen. Eftersom hatsajter är ett internationellt problem understryker Jugendschutz.net vikten av samarbete över landsgränserna. Sedan 2002 samarbetar de med INACH.

INACH, International Network Against CyberHate, grundades av Jugendschutz.net och holländska Byrån för diskriminering på Internet (MDI). INACH:s mål är att öka ansvarstagandet på nätet, att värna de mänskliga rättigheterna och att höja medvetandet om diskriminering och att genom internationellt samarbete motarbeta sådan. Det stöder grupper som vill starta byråer mot Internetdiskriminering och erbjuder utbildning och information, exempelvis vid sin årliga workshop. Nätverket har för närvarande 20 medlemsorganisationer. Diskrimineringsbyrån Uppsala är svensk kontaktpunkt. Internationellt samarbete är av naturliga skäl ovärderligt när det handlar om att bemöta hot som rör sig över nationsgränser. En svensk tonåring kan ju till exempel utsättas för propaganda skriven av en tysk nynazist på ett engelskt forum.

I sin årsrapport från år 2010 konstaterar INACH att man under 2010 registrerade över 15 000 fall av hat och diskriminering online. Ökningen av sajter som kan klassificeras som webb 2.0, ett begrepp som bland annat innebär att användarna själva kan interagera och påverka innehållet (typexempel är Facebook och Wikipedia), innebar enligt INACH att mängden hatmaterial har ökat. Som motåtgärder rekommenderar INACH utbildning i mediekompetens och kritiskt tänkande och menar att detta är det viktigaste verktyget för att få bukt med hat och diskriminering på Internet (INACH 2010).

I Europa sker flera andra satsningar. Franska Ligue Internationale Contre Le Racisme Et L'Antisémitisme (LICRA) satsar på att specialutbilda advokater om de juridiska problem som är

kopplade till rasism på Internet. Den holländska byrån mot nätdiskriminering, MDI, utbildar nätmoderatorer på bland annat dagstidningar i hur man tacklar hatet i kommentarsfälten (INACH 2010).

USA-baserade Anti-Defamation League (ADL) är världens ledande organisation för att bekämpa antisemitism och fördomar om det judiska folket. Den har bevakat extremhögern på nätet längre än många andra och i dess rapport *Responding to cyber hate: Toolkit for action* (2010) ges en rad konkreta förslag på åtgärder. ADL anser att Internetindustrin och företag som tillhandahåller nättjänster, som webbhotell, måste ta sitt moraliska och sociala ansvar. I sina användarvillkor bör företagen tydligt markera mot hatmaterial, snabbt ta bort material som exempelvis utgör hets mot folkgrupp och sätta upp enkla och tydliga procedurer för att användare ska kunna rapportera sådant innehåll. Den amerikanska regeringen, delstaterna och lokalnivån bör träna polis och säkerhetstjänst i att utreda extremism på nätet och aktivt ta ställning mot näthat.

Föräldrar rekommenderas att lära sina barn att använda Internet på ett ansvarsfullt sätt och att känna igen hatpropaganda när de stöter på den. ADL anser också att vuxna behöver kommunicera med unga om deras nättaktiviteter så att ungdomarna inte blir passiva offer. Råden till övriga Internetanvändare fokuserar också på att de inte ska vara passiva. Hatmaterial bör rapporteras och/eller anmälas, men ADL rekommenderar inte att man ger sig in i diskussioner med extremister. Däremot bör man erbjuda användare alternativa idéer och världsåskådningar, exempelvis genom att under ett rasistiskt inlägg på Facebook posta länkar till antirasistiska grupper. Internetanvändare bör ta ett aktivt konsumentansvar och uppmana Internetbolagen att ta ställning mot hatet, anser ADL (Anti-Defamation League 2010).

Tyska Soziale netzwerke gegen nazis (Sociala medier mot nazister, www.soziale-netzwerke-gegen-nazis.de) driver en uppmärksam satsning mot hat på nätet, lanserad under en kampanjvecka hösten 2010. Nätverket har i dag över 400 000 medlemmar. Deras idé går ut på att öka nätanvändares och Internetföretags medvetenhet om hur extremhögern använder webben och hur man som privatperson kan agera, exempelvis genom att läsa på om bra motargument eller anmäla rasistiska inlägg.

Att helt stoppa alla högerextrema sajter vore odemokratiskt, konstaterar kampanjen, och därför är de verktyg som står till buds att snabbt reagera på och anmäla de sajter som gör sig skyldiga till brott och att skapa en stark opposition mot övriga främlingsfientliga sajter. Passiviteten är ett problem, menar Soziale netzwerke gegen nazis. Extremhögern kommer inte att sluta vara högljudd, så det hjälper inte att försöka ignorera den. Aktivt motstånd är lösningen.

Den brittiska kampanjen Hope not hate gör just det. Genom utbildningscirklar och lokala kampanjer över hela landet utbildar den kontinuerligt nya aktivister. Dess starka nätnärvaro – Hope not hates Facebooksida har över 50 000 ”Gilla”-markeringar och kampanjen finns på Twitter, YouTube och bildsajten Flickr – ger människor ett antirasistiskt alternativ att engagera sig i, bortom att ”bara” anmäla hatsajter och rasistiska inlägg.

OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) och dess kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, ODIHR, höll våren 2010 ett expertmöte om utmaningen i att bekämpa hatbrott motiverade av Internethat. OSSE har sedan 2003 uppmärksammat den farliga kopplingen mellan nätpropaganda och fysiska hatbrott och menar att utmaningen bara blivit större de senaste åren. En viktig aspekt som togs upp vid OSSE-mötet var risken med att ”framgångsrikt” få bort hatmaterial från Internet. Grupperna kan då i stället gå ”underground”, likt den avslöjade tyska nazistterrorcellen NSU. Detta kan leda till större svårigheter för myndigheterna att spåra och övervaka extremistiskt material. Mötets rekommendationer till regeringar och internationella organisationer inkluderade:

- Granska kopplingen mellan dödslistor på Internet och fysiska hatbrott.
- Träna polis och åklagare i att adressera brott motiverade av Internethat och utbyt erfarenheter länder emellan.
- Stöd utbildningen av nathats- och nätbrottsspecialister inom dessa yrken.
- Gör mediekunskap och medieanalys till fasta schemapunkter i skolorna så att ungdomarna själva kan lära sig kritiskt tänkande.

Internetföretag identifierades som nyckelaktörer och uppmanades att erbjuda enkla verktyg för användare att anmäla hatiskt material

(något NGO för övrigt kan hjälpa till att lobba för). Företagen bör arbeta med stater och civilsamhället för att förstå skadan av den typen av innehåll och den affärsmässiga nyttan av att vara med och skapa ett tryggt Internetklimat (OSSE-OHDIR 2010).

Svenska exempel

Stiftelsen Expos underavdelning Expo Utbildning är specifikt inriktad på att öka medvetandet om extremhögern och främlingsfientliga partier och deras idéer. Under hösten 2011 startades Expo Akademin, som tillsammans med Vindelns folkhögskola utbildar antirasistiska projektledare. Expo Utbildning erbjuder föreläsningar om hatet på nätet och är närvarande i de ledande sociala medierna, som Twitter och Facebook (www.expo.se).

Diskrimineringsbyrån Uppsalas (DU) projekt ”Nätvaro” inleddes vid årsskiftet 2011/2012 och fokuserar på ungdomar och näthat. DU är, som tidigare nämnts, INACH:s svenska kontaktpunkt. Dess projekt stöds av Allmänna arvsfonden och stödet kompletterades i december 2011 med ytterligare 150 000 kronor från Arbetsmarknadsdepartementet (Ullenhag 2011, se vidare avsnitt 5.2.3).

I Sverige driver Tidningsutgivarna (TU) och dess medlemmar, Sveriges dagstidningar, den landsomfattande verksamheten ”Mediekompass”. Verksamheten hette tidigare ”Tidningen i skolan” och har funnits sedan 1963. I dag lär Mediekompass både lärare och elever, från förskola till vuxenutbildning, att navigera i den komplexa medievärlden genom exempelvis besök på tidningars mediecenter och studiematerial om avsändare, budskap och pressetik (www.mediekompass.se).⁸

4.3.5 Vad kan göras?

Det aktiva arbetet mot främlingsfientlighet på Internet utförs i dag av ideella eller oberoende individer/organisationer, men i liten skala. Många organisationer saknar medel för att göra annat än att ta emot klagomål och försöka agera mot sajter som sprider hatpropaganda. De har inte heller möjlighet att bedriva förebyggande

⁸ Lisa Bjurwald, som skrivit underlaget till denna del av kapitlet, arbetar för Medievärlden, som ägs av TU.

arbete, såsom utbildningar i aktivt arbete mot näthat för yrkesgrupper som jurister, lärare, poliser och journalister, att genomföra informationskampanjer för skolungdomar eller direkta nätinsatser i stil med tyska Sociala medier mot nazister.

Som jag har konstaterat är såväl den högerextrema rörelsen som främlingsfientliga aktörer mycket skickliga på att använda Internet. De har många års erfarenhet av att sprida sina idéer på nätet och tar snabbt tillvara nya möjligheter, som webb 2.0 med ökad andel användargenererat innehåll. En naturlig motåtgärd vore därför att skapa ett alternativ på deras egen arena. I nuläget tar sig motståndet framför allt passiva former; man anmäler till exempel sajter som redan sprider hatpropaganda.

Med hjälp av nätsatsningar för demokrati och mot främlingsfientlighet och intolerans kan man skapa en motbild, bilda opinion mot främlingsfientlighet och ge de unga människor som dagligen befinner sig i nätets riskzon en mer nyanserad världsbild. Under tidigare decennier ägde extremhögerns kamp rum på gatorna – nu utspelar den sig i huvudsak på nätet. Genom att bemöta den organiserade rasismen med samma metoder som de själva så framgångsrikt använder sig av, tar det demokratiska samhället ställning och vägrar att lämna walkover till intoleransen.

För att komma åt den blomstrande främlingsfientligheten på nätet bör man naturligtvis inte bara se till nätbaserade strategier. Forskning visar att Internet kan hjälpa och underlätta men aldrig helt ersätta direkt mänsklig kontakt, genom vilken djupare vänskapsband formas.

I dag är läsarkommentarerna på sajter som Avpixlat.info till allra största delen skrivna av sidans sympatisörer. De personer som går in på dessa sajter får intrycket att ”vanliga människor” instämmer till fullo och att det som skrivs är sanning. Den tysta majoritetens frånvaro är därför ett av de största problemen. Det fåtal som försöker sig på att ge en alternativ bild dränks av motkommentarer – eller censureras – och ger snart upp. Därför behövs en typ av politiskt obundet, organiserat motstånd som vi hittills inte har sett i Europa, med undantag för Tyskland med sin livskraftiga anti-rasistiska rörelse.

Attitydförändring krävs för ökat ansvarstagande

Yrkesgrupper som lärare, jurister och poliser som skulle kunna fungera som vuxna ledsagare och förebilder på Internet lyser med sin frånvaro. Organisationer som Riksnätverket Nattvandrare i Sverige – mer känt som Farsor och morsor på stan – skulle kunna göra stor nytta också på nätet. Till skillnad från de poliser som övervakar ungdomssajter i jakt på pedofiler och vuxna som groomar ungdomar för sex, kan den här typen av satsning handla mer om dialog och öppen närvaro. Det har potential att skapa trygghet på nätet, samtidigt som närvaron bör utformas så att det inte framstår som att myndighetspersoner kommer och ”förstör festen”. Samtidigt måste påpekas att den som ger sin in detta getingbo får vara beredd inte bara på mothugg utan även på hat, men lyckligtvis kan man anmäla rasistiska inlägg på till exempel Facebook anonymt.⁹

Alla högerextrema aktivister är naturligtvis inte omyndiga (även om majoriteten av dem med ett ”fysiskt” engagemang är unga, från tonåren till 20-årsåldern). Men bristen på en tolerant och demokratisk närvaro på nätet är tydlig. I slutänden kan det handla om någonting så självklart som att engagera vanliga medborgare i att aktivt ge de främlingsfientliga mothugg på deras egna nyhetssajter.

Sist men inte minst: Det finns ett stort behov av etisk själv-rannsakan hos de personer som sprider hat och intolerans på nätet. Dessa aktörer bör inte bara motarbetas juridiskt. Det har visat sig mycket svårt, då bara en liten del av all främlingsfientlighet på nätet kan klassificeras som kriminell. Även de sajter som faktiskt bryter mot lagen är, som jag har framhållit, ofta juridiskt oåtkomliga på utländska servrar. År 2010 låg enligt tidskriften Expo 83 av 121 svenska högerextrema sajter på amerikanska servrar (Expo 2011b).

De extrema nätaktivisterna måste därför engageras i dialog. Studier visar att organisationer som förbjuds riskerar att bli ännu mer radikala (Goodwin 2011). Det finns ingen anledning att tro att den virtuella arenan skulle vara annorlunda. Många användare som hetsar mot minoriteter och sprider fördomar kan vara okunniga om de egentliga förhållandena, och okunniga om vilken skada deras publicering tillfogar både deras måltavlor och samhällsklimatet i stort. Om dessa individer inte behöver ta vare sig juridiskt eller

⁹ Fryshuset i Stockholm bedriver sedan några år tillbaka verksamheten Nätvandrarerna som i denna anda besöker olika ungdomsmötesplatser på nätet, till exempel kamratposten.se, ungdomar.se, habbo.se, quiser.com och jesper.se (www.fryshuset.se).

moraliskt ansvar, finns inget incitament för dem att sluta, eller att åtminstone bli mer försiktiga i sina uttryckssätt.

Extremhögern har flyttat sina viktigaste aktiviteter till Internet. Därmed bör de också bemötas där. Verktygen bör vara flera än att försöka stänga deras sajter, vilket snarare måste vara det sista steget.

International centre for the study of radicalisation and political violence (ICSR) gav år 2009 ut en rapport, *Countering online radicalisation*, som ser över metoder mot terrorister och extremister på nätet (Neumann & Stevens 2009). Rapporten förordar etablerandet av en oberoende fond för antiextremistiska gräsrotsprojekt på nätet, och uppmanar aktörer att inte se Internet som ett hot utan som en möjlighet. En effektiv motstrategi kan inte bara fokusera på den tekniska aspekten såsom nedstängande av sajter, menar författarna, utan måste bidra till att skapa ett nät klimat där konsumtionen av extremistiskt material blir oattraktivt. En metod är att förmå onlinememskaper att kontrollera sig själva.

Svenska beryktade Flashback Forum är ett gott exempel på hur ett behov av självsanering kan uppstå. När forumets användare (på grund av ett Flashback-avslöjande som fick genomslag i traditionella medier hösten 2011) uppmärksammades utanför de egna kretsarna kunde tendenser till en mer civiliserad samtalston noteras och forumanvändare började plötsligt tillrättavisa varandra vid osakliga påhopp.

Det är sist men inte minst viktigt att understryka att ingen av nätrekommendationerna handlar om statlig tanke- eller åsikts-censur. En åklagare i ett brittiskt fall med två nynazister som spridit hatpropaganda på nätet formulerade skiljelinjen mellan privata åsikter och lagbrott bra:

Människor har all rätt att hysa rasistiska eller extremistiska åsikter... Vad de inte har rätt att göra, är att publicera och sprida dessa åsikter till allmänheten på ett hotfullt eller kränkande sätt i syfte att piska upp rashat, eller under sådana omständigheter att rashat sannolikt kommer att piskas upp.

(Neumann & Stevens 2009)

4.4 Islamofobi

Islam och muslimer är tveklöst den i dag viktigaste måltavlan för främlingsfientliga budskap, inte bara i Sverige utan över hela Europa. Min avsikt är att i detta avsnitt undersöka hur det islamofobiska budskapet underbyggs.¹⁰

Antalet personer med bakgrund i länder som domineras av islam har i Sverige vuxit från bara några få efter andra världskriget till dagens cirka 450 000 och ökningen har varit särskilt stark under de senaste tjugofem åren. Flertalet av dem har kommit som flyktingar (och anhöriga till dessa) från Iran, Irak, Bosnien och Somalia.

I flera andra europeiska länder – Frankrike, Storbritannien och Nederländerna – har den muslimska invandringen pågått under längre tid och har i hög grad sitt ursprung i de tidigare kolonierna. Många av dessa muslimska invandrare kom under årtiondena efter kriget som arbetskraftsinvandrare och planerade ursprungligen att återvända efter några års arbete, men kom att stanna kvar i Europa och ta hit sina anhöriga.

De muslimska grupperna har fått särskild uppmärksamhet efter händelserna i USA den 11 september 2001 och terrordåden i London och Madrid i mitten av 00-talet. I de västliga staternas säkerhetspolitik har betydande insatser inriktats mot muslimer och muslimska organisationer. Men det måste understrykas att den negativa inställning till islam och muslimer som i dag finns i Europa och Sverige inte har vuxit fram efter dessa terrordåd utan har funnits under lång tid, i vissa avseenden sedan korstågens dagar för cirka tusen åren år sedan, ibland till och med tidigare.

I hela Västeuropa, också i Sverige, finns i dag individer och grupper som är starkt islamfientliga. De hävdar att islam strävar efter en maktposition i Europa och utgör ett hot mot för de europeiska samhällenas viktiga värderingar som demokrati, sekularism (i meningen stater som är religiöst neutrala), yttrandefrihet och jämställdhet mellan kvinnor och män. Denna opinion har under senare år kommit till uttryck också i många länders parlament, i Sveriges riksdag främst under Ny demokratis sejour 1991-1994 och genom Sverigedemokraternas inträde efter valet 2010.

¹⁰ Jag vill rikta ett varmt tack till Mohammad Fazlhashemi, Jonas Otterbeck och Anne Sofie Roald som alla läst detta avsnitt i utkast och gett värdefulla synpunkter.

Counterjihad

Tony Archer, fil dr i säkerhetsstudier och forskare, beskriver i en artikel i Svenska Dagbladet counterjihad (Archer 2011).

Counterjihad är en politisk rörelse, som på allvar etablerades vid ett möte i Köpenhamn i april 2007 med huvudsakligen skandinaviska och brittiska deltagare. En amerikansk bloggare, Edward S. May, som skriver under pseudonymen Baron Bodissey på bloggen Gates of Vienna, slog an tonen: ”Det största hotet mot våra rättigheter kommer från den Demoniska konvergensen – den ondsinta blandningen av en mäktig socialistisk stat, en giftig multikulturalism och islams våldsamma intolerans.” Rörelsen samlar dem som upplever att Europa håller på att invaderas av muslimer, ger dem ord som ”islamisering” och ”Eurabien” för att beskriva sin oro och pekar ut vilka som bär skulden för sakernas tillstånd. Counterjihad hyllar Israel som en bastion för västerländsk kultur, i kamp mot det överväldigande antal muslimer som omringar landet.

Europeiska muslimer utmålas, enligt Archer, som ett hot mot säkerheten och kulturen i Europa. Rörelsen hävdar dessutom att islamiseringen av Europa uppsåtligt genomförs av de europeiska eliterna under multikulturalismens flagga. Den tesen drivs av den egyptiskfödda brittiska författarinnan Bat Ye’or som i en bok från år 2005 menar att vi bevittnar islams successiva och målmedvetna övertagande av Europa. Planen emanerar enligt Ye’or från franska politiker som på 1950-talet ville se ett närmande mellan Europa och den arabiska världen som en motvikt mot USA och Sovjet.

Counterjihad säger sig försvara de bästa europeiska traditionerna som mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen och pekar på hur vissa muslimer inte respekterar dessa genom exempelvis sina attityder till kvinnor och fördomar mot homosexuella. De är, konstaterar Archer, misstänksamma mot rörelser som feminism som anses ha försvagat traditionella patriarkala familjestrukturer vilket lett till att europeiska kvinnor inte föder tillräckligt många barn.

Counterjihad har fått ökad uppmärksamhet, inte minst sedan det framkommit att den norske terroristen Anders Behring Breivik hämtat mycket av sin inspiration från denna rörelse. Vid det nämnda mötet i Köpenhamn deltog bland andra numera riksdagsledamoten Kent Ekeröth från Sverigedemokraterna.

Åkesson i Aftonbladet

Den islamfientliga opinionen i Sverige har blivit starkt artikulerad genom Sverigedemokraternas inträde i riksdagen. Dess partiledare Jimmie Åkesson slog an tonen i en uppmärksammat artikel i Aftonbladet i oktober 2009.

Han varnade där för ”farorna med islam och islamisering”. Han menade att islam skiljer sig från kristendom i synen på andlig och världslig makt och på våldsanvändning. Han menade också att islam har ”avvisat upplysningen och humanismen”. Han ansåg att islam redan har påverkat det svenska samhället på ett negativt sätt och att denna utveckling kommer att fortsätta med fortsatt ”massinvandring” från muslimska länder och höga födelsetal inom den muslimska gruppen. Han konstaterade att alla muslimer visserligen inte är bokstavstroende, men att fundamentalisterna utgör en stor och växande minoritet. Han varnade också för att muslimska män är kraftigt överrepresenterade bland våldtäktsmän och för att många av Europas städer, inklusive Malmö, inom några decennier skulle ha muslimsk befolkningsmajoritet. Han avslutade artikel med att slå fast att han såg den pågående islamiseringen som ”vårt största utländska hot sedan andra världskriget” och lovade att göra allt som står i hans makt för att vända trenden (Åkesson 2009).

Åkessons budskap är tydligt: Islam är främmande för svenskt samhälle och svensk kultur, islam breder ut sig och är ett allvarligt hot mot det svenska samhället och den svenska kulturen, visserligen är inte alla muslimer bokstavstroende men fundamentalisterna utgör en stor och växande grupp, muslimska män är starkt våldsbenäga. Om vi vill slå vakt om de värderingar som är förhärskande i Sverige måste därför den muslimska invandringen stoppas.

Islams makt

De synpunkter som Åkesson framför har utvecklats till exempel av Karen Jespersen och Ralf Pittelkow i *Islams magt – Europas ny verklighet* från 2010. Jespersen och Pittelkow har under lång tid haft och innehar fortfarande ledande positioner i danskt politiskt liv; Jespersen bland annat under många år som minister i såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringar och som ordförande i Folketingets integrationsutskott och Pittelkow bland annat som rådgivare till den förre danske statsministern Poul Nyrup

Rasmussen från Venstre. I sin bok har de samlat merparten av de kritiska synpunkter på islam som framförs i den europeiska debatten.

Liksom för Åkesson är en viktig utgångspunkt för Jespersen & Pittelkow att andelen muslimer i många europeiska länder, däribland Sverige, kommer att växa kraftigt, från dagens cirka 4-5 procent till 20-25 procent i mitten av detta sekel. I Danmark förutspås en mindre ökning, till cirka 10 procent, men redan detta, förutser de, leder till oöverskådliga problem. Sverige, där andelen alltså förutses öka betydligt mer, är enligt Jespersen & Pittelkow på väg att upplösa sig själv som nation, vilket är vad också Åkesson hävdar.

Begreppet ”muslimer” är ofta något oklart. Det kan avse allt från personer från muslimska länder till aktivt utövande muslimer. Jespersen & Pittelkow delar in gruppen i tre kategorier. Den första förespråkar aktivt att islam är väl förenligt med de värderingar som är förhärskande i västerländska demokratier. Den andra ser islam och västerländska värderingar som oförenliga och strävar efter islamisering av västerlandet. Den tredje är mest inriktad på vardagslivets mödor, livet i familjen, förvärvsarbetet, barnens skolgång, den sociala miljön etc., och engagerar sig inte särskilt mycket i de stora religiösa eller politiska frågorna. Denna tredje kategori är den största.

Den första gruppen, ”liberala” muslimer, tillmäts av Jespersen & Pittelkow endast en marginell roll. I bokens analys och slutsatser dominerar i stället den andra gruppen, det vill säga de som vill islamisera världen. Gruppen bedöms visserligen vara relativt liten men samtidigt snabbt växande. De hävdar också att den får ett ökande stöd ur den stora och mer passiva mellangruppen, särskilt från unga människor, och att den tvingar många att anpassa sig till deras regler genom olika former av intern terror.

Kritiken mot islam sammanfattad

När Jespersen & Pittelkow, liksom Åkesson, gör sina framskrivningar av den muslimska befolkningsandelen och utmålar islam som ett hot mot de europeiska samhällena bygger de på en rad förutsättningar:

1. Invandringen från muslimska länder kommer att fortgå i oförändrad takt och muslimer kommer dessutom att föda många fler barn än infödda.
2. Muslimer är mer lojala mot sin religion än mot de samhällen de lever i. Muslimer som lever i till exempel Sverige påverkas i mycket liten utsträckning av de värderingar som råder i deras nya hemland. Muslimer i europeiska samhällen isolerar sig i egna enklaver utan kontakt med det nya landets infödda invånare. I sin isolering odlar de ett ”vi och dom”-tänkande där ”vi” är alla muslimer och ”dom” alla andra.
3. Det finns visserligen olika islam, men det är de bokstavstroende fundamentalisterna som har medvind och som därför ökar i betydelse. Radikala islamska grupper förväntas få ett växande inflytande över den stora gruppen muslimer och därmed över utvecklingen i till exempel det svenska samhället.
4. Islamismen är inte en förvrängning av islam. Tvärtom tar den Koranen bokstavligt och det är därför den kallas fundamentalistisk. Fundamentalisterna är radikala därför att islam är radikal. Islamisterna säger egentligen bara samma sak som Muhammed. Det är inte terrorism som är problemet utan islam. Visserligen tar de flesta muslimer avstånd från våld, men oavsett om de är beredda att använda våld eller inte vill de ha en islamisk stat baserad på de lagar som finns nedtecknade i Koranen. Islam är en lagreligion, det vill säga en religion som inte skiljer på religion och juridik utan där religionen styr. Muslimer eftersträvar makt för att kunna omsätta islams principer i praktiken.
5. Till de stränga reglerna i islamska samhällen hör de som förtrycker och diskriminerar kvinnor (genom barnäktenskap, tvångsäktenskap, slöjkrav, hedersregler etc.).

Listan skulle naturligtvis kunna förlängas med synen på våld, yttrandefrihet m.m. Men dessa huvudpunkter kan räcka i sammanhanget.¹¹

Allt det som Jespersen & Pittelkow, liksom Åkesson, tar fasta på är företeelser och åsikter som förekommer inom islam och bland muslimer. Men deras utgångspunkt är att de inte bara förekommer utan är representativa och dominerande. Som tidigare har framgått

¹¹ För den som vill ha en systematisk genomgång av argument och motargument rekommenderas Mattias Gardells bok *Islamofobi* (2011).

är det ofta så fientlighet mot en grupp byggs upp: genom att peka på förekomsten av negativa förhållanden och hävda att de är representativa för gruppen.

En sådan fientlighet riktad mot islam kallas ofta islamofobi. Mattias Gardell, professor i jämförande religionsvetenskap vid Uppsala universitet, föreslår i sin bok *Islamofobi* följande definition:

Socialt producerade fördomar om och aversioner mot islam och muslimer, samt handlingar och praktiker som angriper, exkluderar eller diskriminerar människor på basis av att de är eller antas vara muslimer eller associeras med islam.

(Gardell 2011:17)

Såväl Jespersen & Pittelkow som Åkesson skulle med största sannolikhet förneka att de är islamofober, det vill säga att deras kritik grundar sig på fördomar. De anser sig redovisa fakta. Därför finns det skäl att granska deras påståenden. Jag tar upp de fem punkterna ovan i tur och ordning.

Förändrad nativitet

1. Invandringen från muslimska länder kommer att fortgå i oförändrad takt och muslimer kommer dessutom att föda många fler barn än infödda.

Medan arbetskraftsinvandringen efter andra världskriget till länder som Storbritannien, Frankrike och Nederländerna ofta kom från muslimskt dominerade, tidigare kolonier var muslimsk invandring vid denna tid mindre vanlig i Sverige. Det handlade då främst om en del av invandringen från Turkiet. Invandrare till Sverige med bakgrund i muslimska länder har, som tidigare nämnts, främst kommit under de senaste 25 åren som flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.

Det har aldrig varit ett mål för svensk invandringspolitik att främja invandring från muslimska länder. Den muslimska invandringen är inte ett resultat av svensk invandringspolitik utan av åtaganden som Sverige har gjort internationellt att ge människor i behov av skydd en fristad och få möjligheter att återförenas med sina anhöriga. Omfattningen av den framtida migrationen från länderna i Mellanöstern, Nordafrika och på Afrikas horn beror på utvecklingen där. Fortsatt oro i området kommer med största

sannolikhet att leda till fortsatt migration, men om situationen stabiliseras kommer den snarast att avta. Det bör framhållas att det stora antalet flyktingar finns i grannländerna till oroshärdarna, det vill säga i Pakistan, Syrien, Jordanien, Kenya m.fl.

Påståendena om de höga födelsetalen stämmer inte med verkligheten. Jespersen & Pittelkow påpekar själva att födelsetalen hos invandrarna i regel anpassas till vad som är normalt i det nya hemlandet, men det tror likväl att de kommer att ligga kvar på en högre nivå och bidra till den islamska ”erövringen” av Europa.

Man kan till att börja med konstatera att födelsetalen sjunker även i flera av de muslimska länderna. Det officiella födelsetalet i Iran, det land som mer än något annat fått symbolisera islamismens strävanden, ligger för närvarande på 1,88, vilket är under den aktuella nivån i Sverige. Det ligger strax över två i länder som Indonesien, Turkiet och Saudiarabien, det vill säga på den nivå som innebär att befolkningen över tid behåller sin storlek. I alla dessa länder tycks det vara på väg ner. I Bosnien-Hercegovina, som är ursprungsland för en stor andel av muslimerna i Sverige, är födelsetalet 1,27. Redan denna utveckling dementerar således påståendet att muslimer föder extremt många barn och av det skälet kommer att befolka jorden. Vid en internationell jämförelse framgår att födelsetalen i långt högre grad bestäms av fattigdom än av religion (CIA World Factbooks).

Bland personer i Sverige med utländsk bakgrund kan man se ett tydligt mönster: födelsetalen anpassar sig till den nivå som gäller bland infödda svenskar. Bland svenskfödda kvinnor med svenskfödda föräldrar var födelsetalet år 2008 1,86. För utrikesfödda kvinnor var det 2,2 men för svenskfödda kvinnor med utrikesfödda föräldrar 1,68, alltså lägre än för svenskfödda kvinnor med svenskfödda föräldrar. Den lägre fruktsamheten i gruppen svenskfödda kvinnor med utrikesfödda föräldrar gäller inte bara kvinnor med anknytning till andra europeiska länder utan också kvinnor med anknytning till länder utanför Europa med medelhög utvecklingsnivå, till exempel Iran, Libanon och Syrien (SCB 2010).

Den totala bilden av fruktsamhetsmönstret för utrikes födda kvinnor är att utvecklingen går mot en konvergens i förhållande till svenskfödda. En orsak bedöms vara den svenska föräldraförsäkringen, som är starkt kopplad till inkomst och därmed till förvärvsarbete. Detta bidrar till att homogenisera barnafödandemönstret. Studier visar också att socioekonomiska förutsättningar, till exempel att ha arbete och inkomst eller inte, påverkar svensk-

födda och utrikesfödda på ett likartat sätt. Man kan alltså på sikt räkna med en ökad homogenitet mellan kvinnor med svenskfödda och utrikesfödda föräldrar när det gäller nativiteten.

Muslimerna i nya samhällen

2. Muslimerna är mer lojala mot sin religion än mot de samhällen de lever i. Muslimerna som lever i till exempel Sverige påverkas i mycket liten utsträckning av de värderingar som råder i deras nya hemland. Muslimerna i europeiska samhällen isolerar sig i egna enklaver utan kontakt med det nya landets infödda invånare. I sin isolering odlar de ett "vi och dom"-tänkande där "vi" är alla muslimer och "dom" alla andra.

Utgångspunkten för detta påstående är att individer från vitt skilda länder, kurder, turkar, bosnier, albaner, iranier, araber, somalier m.fl., skulle ha en övergripande och grundläggande kulturell identitet, nämligen som muslimer. Den identiteten skulle ta över allt annat. Och den betraktas som essentiell i meningen att de är fast i den. De kommer inte att ändra sig, vad som än händer.

Gardell konstaterar att den bilden inte stämmer med verkligheten. I själva verket bryter "muslimer" som föreställd gemenskap ständigt samman på basis av etnicitet, språk, skilda traditioner, klasstillhörigheter, politiska hemvister, grad av möjlig religiositet, personliga motsättningar, individuella olikheter, skilda intressen och olika uppfattningar om vad islam är och hur en god muslim ska vara (Gardell 2011:83). John R Bowen, professor i antropologi vid Washington University, USA, konstaterar att muslimer som alla andra anpassar sig och är splittrade (Bowen 2012). Bilden av muslimer som en homogen grupp måste alltså ses som just en stereotyp föreställning.

Anne Sofie Roald, professor i religionshistoria vid Malmö Högskola, är expert på islam och själv konvertit. Hon har i sin bok *Muslimerna i nya samhällen* (2009) redovisat studier av vad som händer med första generationens muslimska invandrare och deras barn i framförallt Sverige och Norge. Hon konstaterar att det sker stora förändringar mellan generationerna. För en första generationens arabiskspråkig eller pakistansk muslim i Sverige är det en islamsk tanke att mannen är huvudansvarig för familjen och har auktoritet över kvinnan. Men för deras barn är jämställdhet mellan könen, demokrati och tolerans, det vill säga värden som det

svenska skolsystemet bygger på och som svenska skolbarn mer eller mindre internaliserar, ”islamska”. De olika ståndpunkterna visar hur den sociala miljön i ett dynamiskt samspel med religiösa texter formar olika uppfattningar om vad islam är. Hon noterar också att muslimer i olika europeiska länder har olika attityder även om de ursprungligen kommer från samma geografiska område. Det visar att de i hög grad påverkas av den sociala miljö som de lever i (Roald 2009:21).

SOFI har i sin undersökning av åttondeklassare ställt frågor om bland annat jämställdhet. De har jämfört barn med svenskfödda och barn med utrikesfödda föräldrar. I den senare gruppen är barn med föräldrar från utomeuropeiska länder en undergrupp. Gruppen barn med föräldrar från utomeuropeiska länder består inte bara av ”muslimer”, men det muslimska inslaget är stort, cirka hälften. Jämförelsen avser de respondenter som har gett könsstereotypa svar på ett antal frågor. Ett sådant svar kan vara till exempel att det framförallt är kvinnan som ska ta hand om barnen.

På nästan alla frågor är det mindre än hälften i *alla* grupper som ger könsstereotypa svar. Generellt är inställningen till jämställdhet mer positiv bland flickor än bland pojkar. Det är vanligare att elever med utländsk bakgrund ger könsstereotypa svar än elever med svensk bakgrund. Men det är intressant att notera att flickor med utländsk bakgrund ofta ger mindre könsstereotypa svar än pojkar med svensk bakgrund (Jonsson et al 2012).

Klas Borell, professor i sociologi vid Mittuniversitetet, har tillsammans med några forskarkolleger studerat muslimska församlingar i lokalsamhället. Närmare bestämt har de försökt ta reda på vilken roll församlingarna spelar i förhållandena till det omgivande samhället. Studien omfattar drygt hundra församlingar. Nästan alla är öppna för studiebesök och för icke-muslimska besökare. De är ofta representerade i lokala samrådsorgan eller i kommittéer för ett bostadsområde. Hälften har haft kontakt med lokala politiska partier för gemensamma diskussioner. En tredjedel deltar i samarbetsorgan med andra religiösa samfund. Flera har sociala aktiviteter.

Man ska inte blunda för att det kan finnas församlingar som är mer slutna. Socialantropologen Aje Carlbom har uppmärksammat wahhabismens¹² roll i vissa muslimska församlingar i Sverige med

¹² Wahhabism är en konservativ riktning inom sunniislam som grundades av Muhammad ibn Abd al Wahhab på arabiska halvön på 1700-talet. Den förkastar religiös utveckling och förespråkar en återgång till vad man uppfattar som profetens ursprungliga islam (Wikipedia).

dess långtgående krav på religiös renhet som försvårar strävanden att bryta segregation och utanförskap. Av tillgängliga data är det dock uppenbart att strävan efter samarbete är det dominerande draget bland församlingarna. Oron för att muslimer isolerar sig i slutna enklaver är av allt att döma ogrundad (Borell et al 2011).

Efter självmordsdådet i Stockholm i december 2010 skrev författaren Mustafa Can en artikel. Can utgick ifrån den ljudfil som självmordsbombaren efterlämnade där han uppmanar alla muslimer att sluta fjäska och förnedra sig själva för ett liv långt från islam, att hjälpa sina bröder och systrar och att inte frukta någon eller något. Can skriver:

Alla muslimer? Jag och 400 000 människor till med andra ord. Vilka har jag fjäskat för? Består min förnedring i att jag väljer ett sekulariserat samhälle, där människor tillåts praktisera sin tro så länge den inte inskränker på andras fri- och rättigheter, framför att leva i en shariatstat där koranviftande mullor sätter gränsen för minsta vardagliga handling?

... du eller ni som vill beröva mig friheten att försvara homosexualitet, sex före äktenskapet eller Lars Vilks rätt att teckna vad han vill – vilka intentioner han än har – måste först gå över mitt och många andra lik innan ni kan kapa huvudet på västerlandets otrogna. Eller har ni förträngt att en hel del av muslimerna i Sverige lämnade hem, familjer, smaker, dofter och barndomsljud för att slippa leva under det religiösa paradiset ni förespråkar? Skulle samma människor som vandrade över snöklädda berg med barn i famnen, slavarbetade i gränständer, trängdes på lastbilsflak och i containrar där de tävlade om luften med andra flyktingar plötsligt avsäga sig friheten de riskerat livet för, för att i stället böja huvud inför den som lockar med sprängdeg och en kungsväg till ett framtida lyckotillstånd?

(Can 2010)

En rimlig utgångspunkt är att de som bryter mot eller vill ändra svenska lagar i islamsk riktning bara är en bråkdel av de muslimer som lever i Sverige. Många av dem upplever, som Can, att det är en stor fördel att leva i en sekulär stat med religionsfrihet. Den bilden bekräftas på europeisk nivå av den danskamerikanska statsvetenskapsprofessorn Jytte Klausen (citerad i Legrain 2006:297). Hon konstaterar efter att ha intervjuat 300 muslimska aktivister i Europa att:

... de muslimska politiska ledarna i Europa inte eftersträvar att få bort den liberala demokratin och att ersätta de sekulära lagarna med islamska religiösa lagar, sharia. De flesta söker snarare vägar att skapa institutioner som tillåter muslimer att utöva sin religion på ett sätt som är förenligt med social integration.

Olika tolkningar

3. *Det finns visserligen olika islam, men det är de bokstavstroende fundamentalisterna som har medvind och som därför ökar i betydelse. Radikala islamiska grupper förväntas få ett växande inflytande över den stora gruppen muslimer och därmed över utvecklingen i till exempel det svenska samhället.*

Gemensamt för islamistiska rörelser är att de på ett eller annat sätt vill islamisera samhället. All politisk, ekonomisk, social, rättslig och annan form av verksamhet ska präglas av en specifik tolkning av islam som dessa grupper ger uttryck för, konstaterar Mohammad Fazlhashemi, professor i idéhistoria vid Umeå universitet, i sin bok *Vems islam* (2008:124).

När det hävdas att fundamentalisterna har medvind kan man lätt få intrycket att det handlar om en homogen grupp som vinner ökat stöd. Som Fazlhashemi framhåller uppstår det skiljaktigheter mellan dessa grupper i frågan om hur denna islamisering ska gå till. Faktum är att även de som anser att det är bokstaven, det vill säga vad som står i Koranen, som man ska hålla sig till är splittrade. Som alla religiösa texter, det gäller också den kristna Bibeln och den judiska Torahn, måste Koranen tolkas av människor och som vi erfarenhetsmässigt vet går tolkningarna isär. Dessutom måste framhållas att tolkningarna inte bara styrs av de religiösa texterna utan också av den sociala kontext där de tolkas. Därför varierar alla religioner i tid och rum.

Grogrunden för islamism i muslimska länder har framförallt varit stater med djuplodande strukturkriser, länder som under lång tid har lidit av ekonomiska problem, med djupa klyftor mellan olika samhällslager och avsaknad av socialt skyddsnät som följd. Därtill har ofta kommit utbredd korruption och avsaknad av rättsskydd. Många gånger har islamismen också vuxit fram som en reaktion mot västerländsk kolonialism eller imperialism. Framförallt efter invasionerna i Afghanistan 2001 och Irak 2003 har också den internationella islamismen vuxit sig starkare (Fazlhashemi 2008:129).

Enligt Säkerhetspolisens bedömning (SÄPO 2010) förekommer islamistisk verksamhet också i Sverige. SÄPO gör bedömningen att det i vårt land finns knappt 200 personer som på något sätt har deltagit i eller stött våldsbejakande islamistisk extremism under 2009 eller senare (fram till dess rapporten redovisades i december 2010). Man konstaterar att sådan extremism förekommer oftare i

miljöer som präglas av utanförskap och svåra sociala situationer. En parallell kan här dras till framväxten av islamism i den muslimska världen. SÄPO framhåller vidare att skälen till att vissa personer radikaliserar sig snarare är sociala och känslomässiga än ideologiska. SÄPO finner inga belägg för att radikaliseringen ökar utan den bedöms ligga på motsvarande nivå som tidigare år. Man bedömer således att omfattningen är begränsad och inte ett problem på samhällsnivå.

En uppfattning som ofta tillskrivs fundamentalister är att de motsätter sig demokrati i västlig mening. Men ser man till utvecklingen på ländernivå kan vi konstatera att fler och fler muslimskt dominerade länder är demokratier, till exempel Indonesien, Turkiet, Malaysia och Kirgizistan. Utvecklingen efter det som har kallats den arabiska våren är ännu oviss men åtminstone Tunisien, Libyen och kanske Egypten förefaller vara på väg att etablera demokratier. Det tyder inte på ett ökat stöd för fundamentalister.

Roald har följt utvecklingen i Jordanien sedan början på 1990-talet, bland annat av det Muslimska brödrskapet.¹³ Hon konstaterar att alla som hon mötte 1991 var emot "västerländsk" demokrati med flerpartisystem. Några år senare menade samma talesmän att det islamska begreppet *shura*, "rådplägning", var detsamma som västerländsk demokrati och 2007 hade de övergett termen *shura* och talade om *demokratiyya*. Generalsekreteraren för Islamiska aktionsfronten, som är Muslimska brödrskapets politiska gren, säger till och med att "för oss är demokrati inte oislamiskt, utan något som är naturligt" (Roald 2012:100).

Enligt World Values Survey finns i många muslimska länder ett starkt folkligt stöd för demokrati, i förutom de nämnda till exempel Marocko, Iran och Irak (Gardell 2011).

¹³ Muslimska brödrskapet grundades 1929 i Egypten av Hassan al-Banna. Det är en massrörelse som söker förena islams traditioner med det moderna livets krav. Organisationens mest framträdande ideolog var Sayyid Qutb som mördades 1966 (NE).

Många islam

4. Islamismen är inte en förvrängning av islam. Tvärtom tar den Koranen bokstavligt och det är därför den kallas fundamentalistisk. Fundamentalisterna är radikala därför att islam är radikal. Islamisterna säger egentligen bara samma sak som Muhammed. Det är inte terrorism som är problemet utan islam. Visserligen tar de flesta muslimer avstånd från våld, men oavsett om de är beredda använda våld eller inte vill de ha en islamisk stat baserad på de lagar som finns nedtecknade i Koranen. Islam är en lagreligion det vill säga en religion som inte skiljer på religion och juridik utan där religionen styr. Islam eftersträvar makten för att kunna omsätta dessa principer i praktiken.

Jag har redan kommenterat problemet med att tolka Koranen bokstavligt. Även de som läser bokstäverna kommer fram till olika tolkningar. Ett utflöde som av de islamfientliga förväntas av en bokstavlig tolkning är att vad som kallas sharialagar ska börja tillämpas där islam får makt.

Av de 6 300 verserna i Koranen har cirka 300 karaktären av rättsliga och religiösa regler. Den rättsliga traditionen i islam har med utgångspunkt i dessa byggts upp och utvecklats under dess historia. Tolkningar och traditioner skiljer sig bland annat åt mellan fem olika rättsskolor (fyra sunnitiska och en shiitisk).

Bland muslimer finns som sagt vitt skilda uppfattningar om vilka lagtolkningar som ska göras. Det finns de som anser att en viss lagtolkning från 800-talet ska följas, men också de som anser att sharia närmast ska ses som allmänna levnadsregler och att det bara är i en sekulär stat det finns möjligheter för muslimer att leva i enlighet med dessa. Där finns de som anser att sharia ska vara lagstiftningens enda källa och de som anser att rättssystemet inte alls ska baseras på sharia (Gardell 2011:132 f.).

I dag pågår en debatt bland muslimska nytänkare och feminister som just utgår ifrån att man inte ska tolka sharialagar bokstavligt. Man förespråkar i stället ändamålsenlig eller teleologisk tolkning, historisk-kritisk tolkning och andra tolkningstraditioner. Företrädarna för dessa nytolkningar ser på sharialagar som historiska företeelser, knutna till historiska och lokala förhållanden. Från muslimskt feministiskt håll läggs till den patriarkala kulturens påverkan och männens tolkningsföreträde som viktiga orsaker till att tolkningar gjorts som missgynnar kvinnor.

Muslimska nytänkare och feminister vill underkasta dessa regler en nytolkning och de anser att det är helt i sin ordning att revidera reglerna för att skapa harmoni med dagens samhällsförhållanden eller att helt avskaffa dem om de visar sig oförenliga med dagens förhållanden. Dit hör exempelvis sådana regler som männens rätt till polygami, kvinnornas begränsade arvsrätt, mannens rätt att "fysiskt tillrättalägga" (slå) sin hustru osv, som alla går att spåra tillbaka till Koranen.

I till exempel Saudiarabien, Iran, Sudan med flera stater används sharia inom flera domäner. Men i flertalet muslimska länder gäller den bara inom familjelagstiftningen. I övrigt gäller andra lagar, på samma sätt som i västliga stater.

Då och då har framförts förslag om att det skulle öppnas möjligheter för muslimska gemenskaper att på familjerättens område tillämpa sharia även i västländer (så är det sedan lång tid tillbaka i Grekland!). I början av 2000-talets väcktes ett sådant förslag i Kanada, men det drogs tillbaka sedan bland annat muslimska kvinnoorganisationer protesterat skarpt. I Sverige väckte det stor uppmärksamhet när dåvarande ordföranden i Sveriges Muslimska Förbund Mahmoud Aldebe år 2006 föreslog bland annat sharialagar i Sverige, men det stötte omedelbart på motstånd även från hans eget förbund (Roald 2009, Gardell 2011:135).

Det ska noteras att önskan att lagstiftningen i landet ska inspireras av en religiös text inte är unikt för muslimer. Enligt en gallupundersökning i USA i mitten på 00-talet anser 55 procent av amerikanerna att Bibeln ska vara en eller den enda källan till lagstiftningen i USA (Gardell 2011:133).

Kvinnor och islam

5. Till de stränga reglerna i islamska samhällen hör de som förtrycker och diskriminerar kvinnor (genom barnäktenskap, tvångsäktenskap, slöjkrav, hedersregler etc.).

Det råder knappast någon tvekan om att en mycket stor grupp inom islam, sannolikt majoriteten, har en syn på relationen mellan män och kvinnor som avviker från den officiella svenska. Samtidigt bör framhållas att den syn på jämställdhet mellan kvinnor och män som gäller i dag i Sverige är av ganska modernt snitt. Kvinnorna fick rösträtt först 1921, föräldraförsäkringen infördes 1974 och jämställdhetslagen 1980 för att nämna några exempel från utveck-

lingen mot ökad jämställdhet. Ännu återstår mycket innan man kan hävda att vi i Sverige lever i ett jämställt land.

Bowen noterar just att det i väst finns en kritik mot islam för att den inte delar våra värderingar med avseende på till exempel homosexuella och förtryck av kvinnor. Men minnet är kort, påpekar han. För bara en generation sedan dominerade en patriarkal syn på familjen och homofoba föreställningar. För ett par generationer sedan hade franska kvinnor inte rösträtt och inte samma rätt till ägande som män. Muslimska kvinnor i stora delar av världen hade lättare att få skilsmässa än europeiska kvinnor. Amerikanska protestanter och amerikanska muslimer är lika negativa till homosexualitet. Skillnaden, i varje fall i USA, går inte mellan islam och väst utan mellan mer eller mindre konservativt religiösa (Bowen 2012:58).

Men Sverige har som sagt nått längre än något muslimskt land när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män, både vad gäller lagstiftning och social praktik. Det finns också muslimer i Sverige som har svårigheter att acceptera den svenska jämställdhetssynen. Men som jag tidigare har redovisat finns en tydlig utveckling från första generationens invandrare till deras barn. Många i den unga generationen anammar viktiga delar av den svenska jämställdhetssynen utan att överge sin muslimska tro och uppfattar till och med att den är väl förankrad i islam.

Det är inte bara muslimer i Sverige och andra europeiska länder som i detta avseende omtolkar islam. Det förekommer en internationell inomislamsk debatt om jämställdheten. I flera muslimska länder anser en majoritet att kvinnor ska ha samma juridiska status som män och kunna välja yrke utanför hemmet.

Kritiken riktas således mot den patriarkala ordningen inom islam och inte mot islam i sig. Skulden för de kvinnofientliga bestämmelserna läggs, som jag har nämnt, till största delen på det manliga tolkningsföreträdet och de patriarkala sociala strukturernas påverkan på tidigare tolkningar och lagar. En del menar att detta strider mot Muhammeds grundläggande tankar och att han i själva verket var pionjär på jämställdhetsområdet. De framhåller att de regler som i dagens samhälle kan uppfattas som reaktionära, som att kvinnor bara får ärva hälften av männen, vissa regler för skilsmässa, mäns rätt att ha upp till fyra fruar etc, i själva verket innebar förbättringar av kvinnors villkor när de infördes. En muslimsk feministisk organisation som driver dessa frågor är Sisters of Islam i Malaysia. De och andra kvinnorrättsaktivister i

muslimska länder arbetar på flera fronter för att få en omtolkning av Koranen till stånd. Framstegen har hittills varit begränsade men kan ändå skönjas. Ett exempel är att flickor trots protester från många konservativa muslimska män har fått tillgång till utbildning. I dag utgör flickorna över hälften av eleverna i en majoritet av muslimska länder och få muslimska ledare med självaktning skulle i dag motsätta sig kvinnors rätt till utbildning (Fazlhashemi 2008:81-115).

En fråga som har diskuterats livligt i många länder är muslimska kvinnors och kanske framförallt flickors användning av huvudduk. Störst uppmärksamhet har beslutet i Frankrike den 15 mars 2004 fått om att förbjuda ”iögonfallande tecken” på religiös tillhörighet i allmänna skolor. Förbudet omfattar inte bara huvuddukar utan även judiska kippor, stora kristna kors och sikhiska turbaner, men det råder knappast någon tvekan om att beslutet riktade sig mot muslimska slöjor. Liknande regler har införts i flera andra europeiska länder och har diskuterats även i Sverige.

Synen på huvudduken varierar med kulturell kontext. I Sverige, liksom i flera andra europeiska länder, associeras huvudduken främst med kvinnoförtryck och svårigheter för muslimska kvinnor att få jobb. För muslimska kvinnor används huvudduken ofta i protest mot utländskt styre (till exempel i Algeriet på 1950-talet) eller i opposition mot det tryck som förekommer från majoritetssamhället (Roald 2009). Det ska understrykas att även när det gäller slöja förekommer en omfattande inomislamsk debatt. Ungefär hälften av muslimska kvinnor i Frankrike stödde förbudslagen när den infördes, vilket visar på den muslimska splittring som finns (Bowen 2012).

Det kan vara av intresse att notera att en av de händelser som låg bakom den franska lagstiftningen 2004 var när systrarna Alma och Lila Lévy kastades ut från sitt gymnasium därför att vägrade ta av sig sina huvuddukar. Deras föräldrar var inte religiösa, pappan var ”jude utan gud”, mamman berber från Algeriet, döpt i katolska kyrkan men inte utövande. Flickorna hade nyligen konverterat till islam. Pappan konstaterade att han inte försvarade huvudduken men väl sina barns rätt att gå i skolan. Beslutet att bära huvudduk var deras eget (Wallach Scott 2010:32).

I en bok som publicerades i Frankrike 2004, *L'une voilée, l'autre pas* (Den ena beslöjad, den andra inte) diskuterade två muslimska kvinnor, Daïda Kada och Dounia Bouzar, den ena med och den andra utan huvudduk, om förbudsförslaget. De intervjuade också

ett antal unga kvinnor. De kvinnor och flickor som bär huvudduk och som intervjuas i boken uppger alla att beslutet att bära huvudduk var fritt och en del av deras personliga sökande. En del uppgav till och med att användningen av huvudduk innebar en kamp med släkt och vänner, precis som för systrarna Lévy (Wallach Scott 2010:124-129).

Avslutande reflektioner

Syftet med denna kritiska granskning av de argument som används mot islam och muslimer är inte att hävda att kritikerna i alla avseenden har fel, för det har de inte. Det de lyfter fram är ofta företeelser och åsikter som det finns starka skäl att ifrågasätta. Men däremot har de fel när de argumenterar som om vissa negativa företeelser och åsikter vore helt dominerande eller tongivande inom islam eller representativa för hela gruppen muslimer och därför kan tas som utgångspunkt för att värdera alla.

De är medvetna om att inte alla kan dras över en kam. Både Åkesson och Jespersen & Pittelkow gör reservationer för att alla muslimer inte är fundamentalister. Men när de drar sina slutsatser glöms reservationen bort och dessa baseras på de mest extrema företeelserna och åsikterna.

I själva verket är bilden långt mer nyanserad och varierande. Av de 450 000 individer som i Sverige i någon mening anses tillhöra den muslimska gruppen är kanske ett par hundra enligt Säkerhetspolisens bedömning våldsbenägna islamister, det vill säga 0,5 promille. I gruppen finns alla tänkbara åsikter om politik, religion och andra samhällsfrågor. De utövar sin religion, om de har någon, på vitt skilda sätt. De läser Koranen med olika ögon och gör olika tolkningar.

Främlingsfientlighet riktad mot en grupp bygger på stereotypa föreställningar om gruppen. Att odla sådana föreställningar är att mana till främlingsfientlighet. Alternativet måste vara att sprida kunskaper om de variationer som det verkliga livet bjuder på och att se individerna i grupperna. Som jag tidigare har framhållit har människor inte bara en identitet utan många. Att se individerna, att förstå deras mångsidighet, är det bästa sättet att motverka främlingsfientlighet riktad mot muslimer eller andra.

4.5 Sammanfattning

Det allmänna samhällsklimatet spelar stor roll för möjligheterna att få genomslag för främlingsfientliga budskap. Ledande politiker har ett stort ansvar för detta samhällsklimat, bland annat för att hävda och förstärka den "antirasistiska norm" som finns i samhället, inte minst efter erfarenheterna inför och under andra världskriget.

I Europa finns i dag ett antal partier som förenas av i första hand sitt motstånd mot invandrare och invandring och framförallt mot islam och muslimer. Sverigedemokraterna ingår i denna familj av partier.

Sverigedemokraternas inträde i riksdagen innebär att den främlingsfientliga opinionen i dag är tydligare artikulera än någonsin tidigare i Sverige. Samtidigt försöker partiet genom att nyansera sina ställningstaganden mjuka upp bilden av ett parti med rötterna i Bevara Sverige Svenskt.

Övriga främlingsfientliga organisationer är framförallt aktiva på Internet om än inte bara där. Internet är det dominerande mediet för att sprida främlingsfientliga budskap. Det är framförallt möjligheten att vara anonym som för många är attraktivt. I Sverige finns långt över 100 rasistiska Internetsidor, många med servrar i USA vilket gör dem särskilt svåråtkomliga.

10 procent av svenskar i åldern 16–29 år och nästan lika stor andel 30–44 år besöker under ett år någon gång de mest inflytelserika rasistiska sajterna/bloggarna. En stor majoritet av besökarna är män.

Under anonymitetens täckmantel kan inte bara extrema åsikter framföras utan också brott begås. Anonymiteten gör det svårt för rättsväsendet att komma åt brottslingarna. Möjligen kan en lagändring den 1 juli 2012 som ger polisen ökade möjligheter att begära ut abonnemangsuppgifter ha någon positiv effekt. Men huvudproblemet är att de flesta serverna ligger i USA och de är mycket svåråtkomliga för svenska och andra europeiska poliser. För att underlätta det polisiära samarbetet över Atlanten krävs sannolikt en politisk överenskommelse på högsta nivå.

Internet kommer att förbli en viktig arena för politisk opinionsbildning. Det är angeläget att andra krafter än högerextrema blir mer aktiva på nätet.

Counterjihadrörelsen är en viktig inspirationskälla för dem som är fientliga till islam och muslimer. Motståndet mot islam och muslimer byggs upp genom att lyfta fram vissa mer eller mindre

extrema företeelser och hävda att de är representativa för islam. Kritikerna bortser från att det finns många islam och att det inom islam pågår en livlig debatt om bland annat tolkningen av sharia. De bortser också ifrån att muslimer som lever i västerländska samhällen i hög grad anpassar sig till dessa och successivt tar sig de värderingar som där är förhärskande när det gäller till exempel synen på sekularism och demokrati.

Säkerhetspolisen bedömer att det finns ett par hundra personer som har deltagit i eller stött våldsbejakande islamistisk extremism. SÄPO bedömer inte att de utgör ett problem på samhällsnivå.

Referenser

Lagar och förordningar

Lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.

Publikationer

- Aftonbladet 111204. *SD-topp hänger ut migrationsdomar*. Lisa Röstlund, tillgänglig på www.aftonbladet.se
- Anti-Defamation League 2010 *Responding to cyber hate: Toolkit for action*, tillgänglig på www.adl.org/internet/Binder_final.pdf
- Archer, Tony 2011. *Diffus rörelse med muslimer som hatobjekt*. Svenska Dagbladet 110803, tillgänglig på www.svd.se
- Bartlett, Jamie & Littler, Mark, 2011. *Inside the EDL: Populist politics in a digital age*. Demos.
- Bartlett, Jamie, Birdwell, Jonathan & Littler, Mark 2011 *The new face of digital populism*. Demos.
- Bjurwald, Lisa, 2011. *Europas skam*. Natur och Kultur.
- Borell, Klas, Gerdner, Arne, Sällström, Anna, Nordlander, Johanna & Lundkvist, Elisabeth, 2011. *Muslimska församlingar i lokalsamhället: Samverkan eller isolering?*. Socialvetenskaplig tidskrift nr 1 2011, 63-77.
- Bowen, John, R., 2012. *Blaming Islam*. Boston review.
- Brå (Brottsförebyggande rådet) & Säpo (Säkerhetspolisen), 2009. *Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*.
- Can, Mustafa 2010. *Inte i mitt namn*. Svenska Dagbladet 101214.
- CIA World Factbook, tillgänglig på <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
- Dagens Juridik 110928, *Ansvarig utgivare döms för hets i kommentarsfält*, tillgänglig på www.dagensjuridik.se.
- Dagens Nyheter 120804. *Rosa drömmar: English Defence League och Pride*. Johan Wirfäkt, tillgänglig på www.dn.se
- Dagens Nyheter 111130. *Unga män dominerar på extremhögerns sajter*. Anders Dalsbro & Sanna Thorén Björling, tillgänglig på www.dn.se

- Dir 2011:112, *Översyn av det statliga stödet till dagspressen*, Kulturdepartementet.
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) 2012. *ECRI Report on Sweden*. Adopted 120619.
- Expo 2011a. *Den rasideologiska miljön. Årsrapport 2011*. Expo Research 2011.
- Expo 2011b. *Svensk vit makt årsrapport 2010*, Expo 2011.
- Fazlhashemi, Mohammad, 2008. *Vems islam*. Norstedts.
- Gardell, Mattias, 2011. *Islamofobi*. Leopard Förlag.
- Goodwin, Matthew, 2011. *Right response. Understanding and countering populist extremism in Europe*. Chatham House, tillgänglig på www.chathamhouse.org/sites/default/files/r0911_goodwin.pdf
- Green-Pedersen, Christoffer & Krogstrup, Jesper, 2008. *Immigration as a political issue in Denmark and Sweden*. *European Journal of Political Research* 2008, 47:610-634.
- Göteborgsposten 111206 *Nätextremister kallas att vittna*, tillgänglig på www.gp.se
- INACH 2010. *Årsrapport 2010*, tillgänglig på www.inach.net/INACH_report_2010.pdf
- Integrationsverket, 2007. *Rasism och främlingsfientlighet i Sverige. Antisemitism, antiziganism och islamofobi 2006*, Integrationsverkets rapportserie 2007:03.
- Infotorgjuridik.se, 2011. *Vem ansvarar för förtal på Internet?*. Benjamin O.J. Boman, tillgänglig på www.infotorgjuridik.se
- Ivarsflaten, Elisabeth, Blinder, Scott & Ford, Robert, 2011. *The Anti-Racism Norm in Western European Immigration politics: Why we Need to Consider it and How to Measure it*. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 29:4, 421-445.
- Ivarsflaten, Elisabeth & Gudbrandsen, Frøy, 2011. *The Populist Radical Right in Western Europe*. I *Europe Regional Surveys of the World: Western Europe 2012*. Routledge 2011.
- Jespersen, Karen & Pittelkow, Ralf, 2010. *Islams magt – Europas nye virkelighed*. Jyllands-Postens Forlag.
- Jonsson, Jan O., Brolin Låftman, Sara, Rudolphi, Frida & Engzell Waldén, Per, 2012. *Integration, etnisk mångfald och attityder*

- bland högstadiel elever. Resultat från enkätstudien YES! inom projektet CILS4EU*, bilaga 6 till utredningen.
- Kahneman, Daniel, 2011. *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Lagerlöf, David, 2006. *Bland judiska och muslimska konspiratörer*, i Integrationsverket, Rasism och främlingsfientlighet i Sverige. Antisemitism och islamofobi 2005. Integrationsverkets rapportserie 2006:02.
- Legrain, Philippe, 2006. *Immigrants. Your country needs them*. Little Brown.
- Lööw, Helene, 2011. *The extreme right in Sweden: Growing slowly*, i Nora Langenbacher & Britta Schellenberg (ed.), Is Europe on the "right" path? Right-wing extremism and right-wing populism in Europe.
- Lööw, Helene, 1998. *Nazismen i Sverige 1980–1997: Den rasistiska underground-rörelsen: musiken, myterna, riterna*. Ordfront Förlag.
- Neumann, Peter R. & Stevens, Tim, 2009. *Countering online radicalisation. A strategy for action*. International centre for the study of radicalisation and political violence (ICSR), tillgänglig på www.icsr.info/publications/papers/1236768491ICSROnlineRadicalisationReport.pdf
- Olsson, Anders, 2009. *Yttrandefriheten på nätet. En guide om gränserna för det tillåtna på nätet*, i .SE:s Internetguide, nr 2, 2009, tillgänglig på www.iis.se
- OSSE/ODIHR (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa/Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter), 2010. *Incitement to Hatred vs. Freedom of Expression: Challenges of combating hate crimes motivated by hate on the Internet*. Rapport från OSSE/ODIHR:s expertmöte, tillgänglig på www.osce.org/odihr/68750
- Pariser, Eli, 2011. *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding From You*. New York: Penguin Press.
- Poohl, Daniel, 2007. *Källkritiken i skolan måste stärkas*, tillgänglig på www.expo.se

- Roald, Anne Sofie, 2012. *Individualisering och sekularisering av det islamska budskapet*, i Jonas Otterbeck & Leif Stenberg (red). Islamologi, Carlssons.
- Roald, Anne Sofie, 2009. *Muslimerna i nya samhällen*. Daidalos.
- SCB 2010. *Lägst fruktsamhet hos döttrar till utlandsfödda*. Lotta Persson & Lena Lundkvist. SCB välfärd nr 2.
- SOU 1989:13–14. *Mångfald mot enfald*, slutrapport från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. Allmänna Förlaget, 1989.
- Sverigedemokraterna, 2011. *Sverigedemokratiskt principprogram 2011*, tillgängligt på www.sd.se
- Sydsvenskan 111122. *Åkesson slår ifrån sig kritik*. Niklas Orrenius, tillgänglig på www.sydsvenskan.se
- SÄPO 2010. *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*, tillgänglig på www.sakerhetspolisen.se
- Tidskriften Expo nr 1 2011, *På marsch mot islam*, tillgänglig på www.expo.se
- Ullenhag, Erik, 2011. *Vi måste stå upp mot hatet*. Uppsala Nya Tidning, 111206 tillgänglig på www.unt.se
- Wallach Scott, Joan, 2010. *Slöjans politik*. Tankekraft Förlag.
- Younge, Gary, 2010. *Who are we – and should it matter in the 21st century?*. Penguin Viking.
- Åkesson, Jimmie 2009. *Muslimerna är vårt största utländska hot*. Aftonbladet 091019, tillgänglig på www.aftonbladet.se

Övriga källor

Expo fakta.
Nationalencyklopedin
www.bliaktiv.nu, bliaktiv.nu/varfor-ska-jag-bli-aktiv
www.expo.se
www.facebook.com/SvenskarnasParti
www.krankt.se
www.mediekompass.se
www.nationell.nu
www.nd.se
www.nordfront.se

www.nordiskungdom.se

www.nyheter24.se

www.rfsl.se

www.svt.se 111214, *SD-politiker aktiv i rörelse som uppmanar till våld*

5 Arbetet mot främlingsfientlighet

Enligt direktiven ska jag kartlägga arbetet mot främlingsfientlighet och i den mån det är möjligt analysera dess effekter. Jag ska också ta ställning till om och hur framgångsrika metoder och insatser som identifierats kan användas på nationell nivå. Jag ska vidare identifiera brister i det nationella arbetet mot främlingsfientlighet och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dem. Därtill ska jag belysa situationen i Europa inom området.

I detta kapitel kommer jag att ge en översiktlig bild av det arbete som pågår utanför skolans värld vilken jag återkommer till i nästa kapitel. Jag börjar med en kort översikt av det internationella regelverk som finns på området och redovisar därefter det arbete som pågår i Europa (5.1). Sedan redovisar jag översiktligt det arbete som pågår i Sverige (5.2), på statlig nivå (5.2.1), på kommunal nivå (5.2.2) och i civilsamhället (5.2.3). Till sist följer en kort sammanfattning (5.3).

5.1 Internationell utblick

5.1.1 Internationella konventioner

Förenta Nationerna (FN) beslutade den 10 december 1948 om den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Den är en viktig utgångspunkt i mycket politiskt arbete, också i arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans. I förklaringens artikel 1 framhålls att ”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter” och i artikel 2 att ”Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt”. Dessa artiklar innebär egentligen ett hinder för stater att dela in sina invånare i ”vi

och dom”, vilket allt främlingsgörande bygger på. Men uppmaningen riktar sig inte bara till staterna. I artikel 1 sägs också att alla människor ”har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap”. Dessa principer, och flera andra, i den allmänna förklaringen har konkretiserats och utvecklats i en rad konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för de stater som har ratificerat dem, vilket Sverige med något undantag har gjort.¹

Europarådets medlemmar beslutade den 4 november 1950 om den Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Också i den framhålls att fri- och rättigheterna ska säkerställas utan någon åtskillnad. Europa-konvention är numera integrerad i svensk lag.

Den FN-konvention som mest direkt knyter an till utredningens uppdrag är FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering som beslutades den 21 december 1965. Med rasdiskriminering avses ”varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande av lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och andra områden av det offentliga livet”. Konventionsstaterna åtar sig att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att främja förståelsen mellan alla raser.

5.1.2 Arbeta i Europa

Detta avsnitt bygger på en rapport, *Exempel på arbetet mot främlingsfientlighet, rasistiskt våld och andra former av intolerans i Europa*, som fil dr Birgitta Löwander skrivit på mitt uppdrag. Rapporten i sin helhet återfinns i bilaga 6. Här sammanfattas den med fokus på det länderövergripande arbetet mot främlingsfientlighet och rasism. För mer ingående exempel på arbetet i enskilda länder hänvisas till bilagan. Underlaget till rapporten utgörs av rapporter och dokument från organisationer på mellanstatlig nivå inom EU, Europarådet och OSSE och deras speciella

¹ Den allmänna förklaringen liksom FN-konventionerna finns publicerade bland annat i ”FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter” som getts ut av Regeringskansliet 2011.

organisationer FRA, ECRI och ODIHR samt från ENAR.² Löwander har besökt huvudkontoren för organisationerna FRA, ODIHR och ENAR för att få information om pågående aktiviteter. Hon har närmare granskat landrapporter från Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland, som har bedömts vara av speciellt intresse för Sverige.

Såväl EU-parlamentet som Europarådets expertgrupp har i olika uttalanden framhållit sambandet mellan integrationspolitiken och kampen mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans. En mindre framgångsrik integrationspolitik riskerar leda till ökad främlingsfientlighet.

Problemen med främlingsfientlighet och andra former av intolerans är likartade i många av Europas stater. Det finns därför mycket att vinna på att samarbeta och utbyta erfarenheter över nationsgränserna.

EU, Europarådet och OSSE, och deras speciella organisationer inom området mänskliga rättigheter och främlingsfientlighet, sammanställer regelbundet rapporter om situationen och utvecklingen i Europa. De lyfter fram goda exempel från det arbete som bedrivs i olika medlemsländer. De kan också ge rekommendationer till medlemsländer om vilka mått och steg som kan vara ändamålsenliga. Även ENAR, som är en fristående organisation bestående av drygt 600 frivilligorganisationer i EU:s medlemsländer, spelar en viktig roll. Organisationen gör bland annat årliga skuggrapporter som kompletterar den officiella bilden.

Hatbrott

Enligt ett internationellt fördrag ska varje rasistiskt, nationalistiskt eller religiöst uttalande som leder till diskriminering, fientlighet eller våld förbjudas i lag (www2.ohchr.org). Sverige och Finland tillhör de länder inom EU som har en sådan lagstiftning. Diskriminering och våldshandlingar som utförs med rasistiska motiv leder till strängare straff (FRA 2011, se även 3.3.1). I flera europeiska länder pågår ett arbete med att skärpa lagstiftningen om hatbrott.

² OSSE = Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
FRA = Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter
ECRI = Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans
ODHIR = Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter
ENAR = Europeiska nätverket för frivilligorganisationer mot rasism

Att ta fram statistik över rasistiskt våld och hatbrott ses som ett viktigt preventivt arbete. Tolv av EU:s 27 medlemsländer redovisar en sådan statistik som möjliggör trendanalyser. Sex länder har statistik över antisemitiska brott och fyra över högerextremistiska brott (FRA 2010). Till dessa länder hör Sverige.

Den finska regeringen ger stöd till frivilligorganisationer som arbetar för att hatbrott ska rapporteras. Den finska polisen har inrättat ett onlinesystem för sådan rapportering. Det lyfts fram som ett gott exempel på hur stater kan agera.

I flera andra länder gör frivilligorganisationer värdefulla insatser för att samla in data om hatbrott och stödja utsatta. Hatbrott på Internet har ökat i snabb takt och fått en ökad uppmärksamhet. Mellanstatliga organisationer, särskilt OSSE/ODIHR, har ordnat konferenser som resulterat i rekommendationer till i första hand regeringarna, till exempel om skärpt lagstiftning och bättre utbildning av polis och åklagare. Det finns även några exempel på särskilda internationella nätverk som arbetar mot diskriminering på nätet. Ett av dessa är, som tidigare nämnts, INACH (International Network Against Cyberhate) som har medlemmar i 19 länder.

Antidiskriminering

Införandet av en EU-gemensam lagstiftning mot rasism och diskriminering är fundamentalt för det gemensamma arbetet mot främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering. Inom EU regleras dessa frågor i dag inom en rad olika direktiv: EU:s Racial Equality Directive som förbjuder diskriminering på grund av etniskt tillhörighet och ålägger medlemsländerna bland annat att etablera ett särskilt organ för främjande av likabehandling (Equality bodies, motsvarande DO i Sverige), Employment Equality Directives som förbjuder diskriminering på arbetsmarknaden på grund av ålder, sexuell läggning, religion och funktionsnedsättning. Därtill regleras diskriminering på grund av kön i Gender Equality Directive och i Gender Equality Directive on Goods and Services.

För att göra lagstiftningen mer heltäckande och ge alla diskrimineringsgrunder samma skydd har EU-kommissionen lämnat ett förslag till ett nytt direktiv i Equal Treatment Directive, som innebär skydd mot diskriminering på grund av ålder, religion eller övertygelse, sexuell läggning och funktionsnedsättning som

ska gälla inte enbart på arbetsmarknaden utan på olika sociala områden. Förslaget är ännu inte antaget (EC 2008).

Likabehandling

I bilagan ges en rad exempel på både diskriminering mot invandrare och minoriteter och olika åtgärder som vidtagits eller planeras för att motverka denna. Från flera av EU:s medlemsländer rapporteras om diskriminering vid rekrytering och lönesättning. Men det finns också exempel på initiativ för att motverka diskriminering, till exempel lagstiftning för att reducera ojämlikhet i vården och ge vård till bland andra ensamkommande flyktingbarn och positiv särbehandling av personer från minoriteter och invandrargrupper vid anställning inom den offentliga sektorn.

Skolan bedöms vara en viktig arena för det förebyggande arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans. Regeringar rekommenderas av flera organisationer att investera i undervisning och lärarutbildning. Det finns en rad exempel på utbildningsmaterial i olika länder. ODIHR har i samarbete med Europarådet, UNESCO och UNHCR publicerat en katalog med närmare hundra exempel på upplägg och verktyg för undervisning om tolerans och mänskliga rättigheter (OSSE/OHDIR 2009).

Slutkommentar

Genomgången visar att det finns en ökad uppmärksamhet i Europa kring betydelsen av positiva relationer, ökat deltagande och samverkan för att motverka främlingsfientlighet. Europarådets expertgrupp har presenterat en sammanhållen strategi med rader av goda exempel för hur Europas länder ska kunna bygga mångfald och förstå och bemöta problem med tilltagande intolerans (Europarådet 2010). Till förslagen hör riktade utbildningar om religion, fred och tolerans för lärare och elever och utbildningar för poliser om hantering av hatbrott.

5.2 Det nationella arbetet mot främlingsfientlighet

5.2.1 Staten

Lagar

Det finns ett grundläggande rättsligt skydd mot etnisk diskriminering i svensk grundlag. Genom ändringar i regeringsformen (RF), som trädde i kraft den 1 januari 2011, framgår numera tydligare att utgångspunkten för fri- och rättighetskyddet i grundlag gäller för var och en, det vill säga både svenska medborgare och andra här i riket. Samtidigt ändrades också RF:s målsättningsstadgande, det vill säga den bestämmelse som anger grundläggande mål för samhällsverksamheten. En av ändringarna innebär att det numera framhålls som en obligatorisk målsättning att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att erhålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Vidare ändrades målsättningsstadgandet så att det framgår att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Ändringarna i RF innebär också att begreppet "ras" har utmönstrats ur lagtexten. Det har ersatts av uttrycket "etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande".

Brottsbalken innehåller två bestämmelser med direkt anknytning till missaktning eller diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning, nämligen hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §) och olaga diskriminering (16 kap. 9 §). Även lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor motverkar hets mot folkgrupp.

Enligt den s.k. straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken, ska det vid bedömning av straffvärdet anses som en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Bestämmelsen är tillämplig på alla slags brott (Regeringskansliet 2012, se också avsnitt 3.3.1).

Vid den rättsliga tillämpningen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp görs en avvägning mellan skyddet för minoriteter, å ena sidan, och andra "konkurrerande" rättigheter som skyddet för yttrandefriheten och för religionsfriheten, å den andra. I Högsta Domstolens, HD, praxis har "hate speech" getts en ganska snäv

definition. I ett uppmärksammat avgörande från 2005 (det så kallade Åke Green-målet) ansåg HD att uttalanden i en predikan, där homosexuella betecknades ”som en djup cancersvulst på samhällskroppen” inte var att betrakta som ”hate speech” i Europakonventionens mening och att dessa uttalanden därmed var tillåtliga med hänvisning till yttrande- och religionsfriheten. Som en följd av detta avgörande har både åklagare och domstolar i Sverige varit restriktiva vid tillämpningen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Om ett främlingsfientligt uttalande görs i tryckt skrift, i medierna eller på en internetsajt med ansvarig utgivare, gäller särskilda regler enligt Tryckfrihetsförordningen respektive Yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa regler innebär bland annat att åtal endast kan väckas av Justitiekanslern och att yttrandets straffbarhet prövas av en jury. Ett frikännande från en tryckfrihetsjury kan inte överklagas. Skadeståndstalan på grund av tryckfrihetsbrott kan visserligen föras av var och en som anser sig kränkt, men får riktas endast mot den ansvarige utgivaren, och även då prövas frågan av en jury. Dessa regler innebär ett viktigt skydd för det fria ordet, men utgör naturligtvis samtidigt en begränsning av möjligheterna att med rättsliga medel komma åt främlingsfientliga uttalanden.

ECRI konstaterar i sin senaste rapport om Sverige, som offentliggjordes den 25 september 2012, att bara en liten del av de hatbrott som anmäls går vidare till domstol. Man hänvisar vidare till källor som hävdar att det är få hatbrott som anmäls, delvis därför att de som utsätts för sådana brott inte förväntar sig några effektiva åtgärder från rättsväsendet. ECRI rekommenderar i sin rapport svenska myndigheter:

... att använda utbildning och medvetandehöjande åtgärder i sina fortsatta strävanden att se till att reglerna i strafflagen mot rasism och rasdiskriminering tillämpas korrekt av alla inom rättsväsendet (polisen, åklagarmyndigheten och domarna). ECRI rekommenderar att myndigheterna trappar upp sina insatser för att öka förtroendet för polisen hos personer från de grupper som omfattas av ECRI:s mandat.

(ECRI 2012)

Den rättsliga regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter har senast förtydligats genom lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2010 och gäller i hela landet.

I samband med fastställandet av lagen beslutade riksdagen också om en strategi för de nationella minoriteterna. Strategin syftar till att ta ett samlat grepp om minoritetsfrågorna. Strategin innehåller bland annat åtgärder för att säkerställa en bättre efterlevnad av Europarådets minoritetskonventioner och motverka diskriminering av de nationella minoriteterna (Regeringskansliet 2012).

Myndigheter

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar för allas lika rättigheter och mot diskriminering. DO har tillsyn över att diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen följs. DO sorterar under Arbetsmarknadsdepartementet.

DO bildades 2009 genom att de tidigare ombudsmyndigheterna Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering slogs samman. Sammanslagningen skedde i samband med att den nya diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft.

Syftet med sammanslagningen och den nya lagen var att skapa ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering och bidra till en mer enhetlig tillämpning.

DO:s uppdrag regleras i diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och föräldraledighetslagen (1995:584). I samband med myndighetens bildande betonade regeringen vikten av myndighetens självständighet och oberoende och att myndighetens mandat beslutades av riksdagen samt att ansvarsområden och uppgifter regleras i lag. Regeringen har också varit återhållsam i sin styrning av myndigheten.

DO har ett brett uppdrag. I uppgifterna ingår bland annat att ta emot anmälningar om diskriminering enligt de diskrimineringsgrunder som anges i lagen.³ DO kan även utöva tillsyn genom granskning, till exempel av att likabehandlingsplaner upprättas och följs av utbildningsanordnare och av att andra arbetsgivare bedriver främjande verksamhet i olika avseenden.

³ Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

DO har ett uppdrag att sprida kunskap och information om diskrimineringslagen och de olika diskrimineringsgrunderna. Uppdraget avser både dem som riskerar att diskriminera och dem som riskerar att diskrimineras.

DO ska även arbeta förebyggande genom att ha kontakt med myndigheter, företag, enskilda och organisationer.

DO har möjlighet att föra enskilds talan i domstol, men har inte skyldighet att göra det.

Under 2011 har myndigheten arbetat särskilt med att komma till rätta med de ärendebalanser för individanmälningar som uppstått. Till följd av detta har den genomsnittliga handläggningstiden minskat något jämfört med 2010.

Under år 2011 genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av DO. Statskontoret konstaterade att myndigheten har haft stora problem, men att den nu har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med dessa. Statskontorets slutsats var att det är angeläget för regeringen att fortsätta följa utvecklingen av myndigheten och då särskilt med fokus bland annat på hur DO säkerställer en bra balans mellan myndighetens olika uppgifter. Enligt Statskontoret har DO:s främjande verksamhet fått stå tillbaka då stora resurser ägnats åt att hantera ärendebalanserna (Statskontoret 2011:86).

Lokala Antidiskrimineringsbyråer

Antidiskrimineringsbyråerna (ADB) är inte statliga organ utan drivs av frivilligorganisationer, men med bland annat bidrag från staten (Ungdomsstyrelsen). De har också ett samarbete med DO, som också vill se dem som en viktig aktör i framtidens antidiskrimineringspolitik (mer om detta nedan). Jag har därför valt att behandla dem här.

I dag finns 17 ADB i 14 län. ADB ska arbeta för att motverka diskriminering och främja jämlikhet och mångfald, både lokalt och regionalt. ADB är partipolitiskt och religiöst obundna. Huvudmän för verksamheten är i samtliga fall ideella, icke vinstdrivande organisationer. ADB:s främsta verksamhet är att genom juridiskt råd och stöd hjälpa och stödja individer som utsatts för diskriminering. De hjälper kostnadsfritt personer genom att utreda, förhandla, förlika och anmäla fall av diskriminering. Förutom att ge råd och stöd arbetar de förebyggande genom olika utbildnings- och informationsinsatser. Sedan år 2009 har byråerna, enligt diskrimi-

neringslagen, rätt att i domstol föra talan för en enskild person som medger det.

Under år 2011 ingick 16 av byråerna i nätverket och samarbetsforumet Sveriges antidiskrimineringsbyråer. Syftet med samarbetet är att föra dialog, utbyta erfarenheter och kompetens och att på nationell nivå arbeta för att motverka diskriminering.

Under år 2012 har 16 ADB finansiering från Ungdomsstyrelsen. 13 av dem fick medel även från andra instanser, exempelvis fick tio ADB finansiellt stöd från den kommun där de verkar. Bland övriga finansiärer märks bland annat landsting och Svenska Röda Korset (Sveriges Antidiskrimineringsbyråer 2011).

Medelstildelningen till byråerna från Ungdomsstyrelsen styrs av förordningen (2002:989) där det bland annat anges att stöd får lämnas till organisationer eller stiftelser som bedrivs utan vinstsyfte, som har tydliga mål och metoder, som har en långsiktig inriktning och som har kunskap om diskriminering och de bestämmelser som gäller inom området. Som stöd för fördelningen av bidragen har Ungdomsstyrelsen tagit fram ett antal föreskrifter där det bland annat anges att de organisationer som beviljas stöd ska utmärkas av en hög grad av tillgänglighet och betydande ideella insatser.

Nedanstående redovisning av ADB:s verksamhet bygger på Årsrapport 2011 (Sveriges Antidiskrimineringsbyråer 2011). Under år 2011 handlade byråerna sammanlagt 576 ärenden. Diskriminering på grund av etnisk tillhörighet var liksom tidigare år den vanligaste diskrimineringsgrunden. Det förekommer även fall där flera diskrimineringsgrunder är aktuella. Den vanligaste formen av sådan multipel diskriminering avser etnisk tillhörighet och religion.

Av de ärenden som drevs av byråerna avslutades drygt 50 fall med att ärendet anmäldes vidare till myndigheter och knappt 60 med att det anmäldes till annan instans. Hälften av myndighetsanmälningarna var till DO. Byråerna har även hjälp till att överklaga beslut i knappt 30 fall. 133 ärenden slutade med förlikning eller annan lokal lösning. Knappt 200 ärenden lades ner.

ADB har en omfattande informations- och utbildningsverksamhet. Knappt 25 000 personer var närvarade vid något tillfälle. Bland annat har utbildnings- och informationsinsatser gjorts för ordningsvakter, handläggare vid Försäkringskassan, lärare, skolor, Pensionärernas Riksorganisation, fackliga organisationer och företagare.

ADB arbetar även i projekt för att stärka sina verksamheter och utveckla arbetet mot diskriminering. Bland de projekt som genomfördes under år 2011 märks ett i samarbete med DO, "Vägar till rättigheter". Diskrimineringsbyrån Uppsala har sedan 2010 drivit projektet PraLin (mer om det under avsnitt 6.9).

ADB:s verksamhet utvärderades under 2009 på uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet av Ramböll Management. Utvärderingen avsåg de 17 ADB som fick statsbidrag under 2009. Rambölls samlade bedömning var att ADB fyller en viktig funktion och att deras verksamhet utgör ett komplement till statlig och kommunal sektor. Ramböll ansåg dock att ADB inte utnyttjar sin fulla potential på grund av bristande kontinuitet, bristande incitament till utveckling samt en vag målbild (Ramböll 2009).

I budgetpropositionen för 2013 föreslår regeringen att stödet till verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering, bland dem ADB, förstärks till 12 miljoner kronor årligen samt att stödet till dessa organisationer permanentas från och med år 2013. Regeringen skriver även att den verksamhet som ADB bedriver bör lyftas fram och att de fyller en viktig funktion genom att ge råd och informera lokalt om antidiskrimineringslagstiftningen.

DO har tagit fram en strategi som innebär att dess resurser i första hand ska koncentreras på "principiellt intressanta ärenden som kan bidra till den eftersträvade samhällsförändringen" (DO 2012). Det innebär att myndighetens resurser ska koncentreras på mål där domarna kan bidra till att skapa rättspraxis. Med anledning av detta föreslår DO att regeringen tillsätter en utredning för att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra möjligheterna för dem som utsatts för diskriminering att kunna tillvarata sina rättigheter. Utredningen bör, enligt DO, se över möjligheterna för andra aktörer att vara med och driva på den rättsliga utvecklingen inom diskrimineringsområdet. DO för även fram en rad förslag på hur regeringen kan möjliggöra för flera aktörer att driva diskrimineringsmål. Ett av förslagen är att ADB ska få förbättrade villkor för att kunna komplettera DO på detta område.

Forum för levande historia

Forum för levande historia (FLH) startade sin verksamhet vid halvårsskiftet 2003. Bakgrunden till bildandet av myndigheten var en forskningsrapport som 1997 visade på svenska ungdomars

bristande kunskaper om Förintelsen. Med anledning av detta publicerades våren 1998 boken ”... om detta må ni berätta...” med fakta och ögonvittnesskildringar om Förintelsen. Boken distribuerades till familjer med barn i grundskolan och finns fortfarande att beställa kostnadsfritt. FLH sorterar under Kulturdepartementet.

FLH:s övergripande uppgift är att främja arbetet med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. I budgetpropositionen för 2007 vidgades uppdraget till att även omfatta kommunismens brott mot mänskligheten. Tanken är att FLH genom att berätta om brott mot mänskligheten i historien ska bidra till att motverka intolerans i dag.

FLH:s verksamhet är utåtriktad med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Myndigheten ska även dela ut ett pris till Per Angers minne och främja högtidlighållandet av Förintelsens minnesdag, samt företräda Sverige i Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Research and Remembrance (ITF).

De främsta målgrupperna för FLH:s verksamhet är lärare och elever i årskurs nio och gymnasiet. FLH arbetar bland annat med pedagogiska material, utställningar, seminarier och sociala medier. FLH tar även fram ny kunskap och väcker debatt genom att genomföra enkätundersökningar och ge ut rapporter om intolerans, attityder och etniska gruppers situation.

De utställningar som myndigheten tar fram visas både i de egna lokalerna i Stockholm och runt om i landet. Under år 2011 var fyra av myndighetens utställningar på turné i Sverige och sågs av knappt 180 000 personer, varav drygt 40 000 skolelever. De utställningar som visades i FLH:s lokaler i Stockholm sågs av drygt 11 000 personer varav 8 500 skolelever.

För att stödja lärare i arbetet mot intolerans och främlingsfientlighet arbetar FLH med lärarfortbildningar. Man genomför även resor för lärare i syfte att studera Förintelsen och kommunistiska regimers brott mot mänskligheten. Totalt fortbildades under år 2011 drygt 850 lärare.

FLH fick under år 2011 tre särskilda regeringsuppdrag: att kartlägga kunskapsläget avseende antisemitism och islamofobi, att utreda hur romernas kultur och språk kan få en starkare ställning än i dag samt att utveckla metoder och arbetsmaterial för att stärka ungdomars demokratiska värderingar. Det sistnämnda uppdraget resulterade i ”Uppdrag: Demokrati”, ett omfattande webbaserat metodpaket som riktar sig till årskurs nio och gymnasiet. Tre

teman – demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter – problematiseras utifrån historiska händelser och levnadsöden. Under 2012 har FLH ett fortsatt regeringsuppdrag att sprida metodpaketet i hela landet, främst inom skolan men även till andra aktörer som genomför demokratifrämjande verksamhet.

Kulturdepartementet har gjort en uppföljning och utvärdering av verksamheten vid FLH under åren 2004–2011. Uppföljningen, som redovisas i Budgetpropositionen för 2013, visar att FLH:s verksamhet under hela perioden präglats av stabilitet. Myndigheten etablerade tidigt ett arbetssätt och en inriktning på verksamheten som därefter har upprätthållits. Utifrån den genomförda uppföljningen och utvärderingen har regeringen gjort den samlade bedömningen att verksamheten vid FLH väl uppfyller intentionerna med myndigheten.

Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen bildades 1994. Tidigare hette myndigheten Statens ungdomsråd. Ungdomsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ungdomspolitiken och sorterar under Utbildningsdepartementet. I och med att den nya myndigheten bildades förtydligades rollen som expertmyndighet med ett sektorsövergripande ansvar för ungdomspolitiken.⁴

Enligt Ungdomsstyrelsens instruktion har myndigheten ett övergripande ansvar för att de nationella ungdomspolitiska målen ska få genomslag inom olika samhällssektorer. Inom ramen för ungdomspolitiken ska myndigheten bland annat ansvara för att det finns samlad kunskap om ungas levnadsvillkor och för att sprida den nationellt och lokalt. Vidare ska myndigheten genomföra samordnade uppföljningar av statliga insatser och verka för att ungdomsperspektivet utvecklas i de statliga myndigheternas verksamheter.

När det gäller det civila samhällets organisationer har Ungdomsstyrelsen ansvar för att det finns en samlad kunskap om dess villkor, sammansättning och utveckling samt för att den kunskapen sprids. Den ska även analysera och följa upp insatser inom området och bilda nätverk för samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer. Ungdomsstyrelsen har också i uppdrag att

⁴ Målgruppen för ungdomspolitiken är ungdomar i åldrarna 13–25 år.

fördela statsbidrag enligt en rad förordningar. Stödet betalas ut i form av organisationsbidrag, projektbidrag och verksamhetsbidrag.

När Integrationsverket lades ner vid halvårsskiftet 2007 fick Ungdomsstyrelsen överta en del av de uppgifter som verket tidigare hade ansvarat för, främst fördelning av bidrag till organisationer inom det civila samhället, bland annat till organisationer som arbetar för att främja integration, förebygga och motverka diskriminering eller stödja personer som vill lämna rasistiska och liknande organisationer.

Av regleringsbrevet för myndigheten för verksamhetsåret 2012 framgår att myndigheten har 18 särskilda regeringsuppdrag (sex nya och tolv tidigare uppdrag).⁵ Uppdragen rör många olika områden: förebyggande arbete, främjande arbete, uppföljningar, stödsatser och attitydundersökningar.

I Årsredovisningen för år 2011 skriver Ungdomsstyrelsen att antalet ansökningar för projektbidrag har ökat, bland annat från organisationer som arbetar med att motverka rasism och intolerans. Under 2011 beviljades var fjärde projektansökan.

Statskontoret genomförde under 2011 en myndighetsanalys som visar att myndigheten fått uppdrag av regeringen som ligger utanför ramen för myndighetens instruktion. På grund av avsaknad av mål för verksamheten anser Statskontoret att det är svårt att värdera den (Statskontoret 2010).

Datainspektionen

Datainspektionen (DI) ska genom sin tillsynsverksamhet bidra till att behandling av personuppgifter inte leder till otillbörligt intrång i enskilda individers personliga integritet. DI arbetar genom både tillsyn och upplysningstjänst till enskilda. DI utför tillsyn genom platsbesök, brev, telefon eller e-post. Den tar även emot klagomål/anmälningar från individer som upplever att de har blivit kränkta på Internet, vilken är den uppgift som i detta sammanhang bör lyftas fram. DI har inte resurser att utreda alla klagomål och hjälper därför till med vägledning/"hjälp till självhjälp". Man har även tagit fram en webbsida som beskriver vad den kan göra som upplever sig har blivit kränkt på Internet (www.krankt.se). DI sorterar under Justitiedepartementet.

⁵ I en ändring av regleringsbrevet tillkom ytterligare ett uppdrag.

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå) är en myndighet som sorterar under Justitiedepartementet. Till Brå:s uppdrag hör att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Brå ska initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att bistå regeringen och myndigheterna i rättsväsendet med underlag för deras arbete med åtgärder och prioriteringar. Brå ska även bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. Brå är statistikansvarig myndighet för kriminalstatistiken.

Brå fördelar varje år bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete. År 2011 uppgick detta bidrag till drygt sju miljoner kronor. Bidrag delas ut till brottsförebyggande projekt, i första hand inom ramen för samverkan mellan polis och kommun samt till utvecklingsstöd för nätverksträffar, kartläggningar och andra aktiviteter för att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet.

Brå genomför, som tidigare har redovisats, den Nationella Trygghetsundersökningen (NTU) och publicerar årligen hatbrottsstatistik (se även avsnitt 3.3.1).

Polisen och åklagarväsendet

Polisen och åklagarväsendet arbetar allmänt sett med brottsbekämpning. Det här är inte platsen för att beskriva det arbetet. Däremot kan det vara på sin plats att kort redovisa det arbete som sker mot hatbrott. Jag följer här i huvudsak den redogörelse som regeringen har lämnat till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (Regeringskansliet 2012).

Det är viktigt att tidigt identifiera hatmotiv bakom ett brott, bland annat för att kunna bemöta brottsoffer. Polisen gör därför rutinmässigt en undersökning av anmälda brott för att klarlägga eventuella hatmotiv. Flera lokala polismyndigheter har särskilda hatbrottsutredare och regionala myndigheter utbildar kontinuerligt sin personal i frågor om hatbrott.

Vid Polismyndigheten i Stockholms län samordnas sedan 2007 arbetet mot hatbrott av en hatbrottsgrupp. Sedan 2009 är den en permanent del av Stockholmspolisens verksamhet. Gruppens huvudsakliga uppdrag är att samordna arbetet mot hatbrott i länet och utveckla metoder för arbetet mot hatbrott. Den arbetar

följaktligen både förebyggande och med utredning/lagföring. I uppgifterna ingår även att samordna arbetet med externa kontakter.

I gruppen arbetar sex polisanställda. Gruppen utreder de hatbrottsanmälningar som sker i City polismästardistrikt, men samverkar med myndighetens övriga delar och distrikt och har till uppgift att utgöra ett stöd till hela länet (www.polisen.se).

I en artikel i Polistidningen i oktober 2011 framhåller Marcus Sverdén, chef för Hatbrottsgruppen, att de skulle kunna användas mer än vad som görs i dag. De arbetar därför med att sprida information om gruppens verksamhet och om vad enskilda poliser kan göra för att öka antalet fällande domar och få fler att anmäla hatbrott (Polistidningen 111017).

Hatbrottsgruppen har även omfattande samarbete med olika organisationer (bland andra Centrum mot rasism och Diskrimineringsbyrån Uppsala), intresseföreningar, forskare och myndigheter för att öka kunskaperna hos dem som berörs av hatbrott och bidra till att minska mörkertalen (www.polisen.se).

Polismyndigheterna i Stockholms län samt Västra Götalands- och Skåneregionerna har inrättat särskilda så kallade dialogpoliser som en länk mellan polisledningen och dem som arrangerar olika opinionsyttringar, främst demonstrationer. Syftet med dialogpoliser är att undvika missförstånd vid opinionsyttringar.

Åklagarmyndigheten har fortsatt prioriterat bekämpningen av hatbrott. Grundutbildningen för åklagare, vilken är obligatorisk för alla nya åklagare, innehåller ett avsnitt om tolv lektioner om mänskliga rättigheter i vilket hatbrott tas upp.

Hos Åklagarmyndighetens särskilda utvecklingscentrum med ansvar för bland annat hatbrott och frågor om mänskliga rättigheter med anknytning till straffrätten, pågår ett projekt som syftar till att skapa verktyg för att kunna identifiera hatbrottsärenden i myndighetens system på ett bättre sätt. Avsikten är därefter att använda verktyget för att kunna granska hanteringen samt identifiera bristerna och var i rättskedjan de uppstår. Åklagarmyndigheten önskar bland annat kunna svara på frågor som exempelvis vad som händer med ett hatbrottsärende senare i rättskedjan och i vilken utsträckning straffskärpningsgrunden tillämpas. Härigenom kan bättre förutsättningar och underlag skapas för vidare uppföljning och granskning av polis och åklagares hantering av hatbrotten.

Under 2011 deltog Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i ett projekt inom OSSE/ODIHR med målsättning att utforma nya

riktlinjer för åklagarna avseende hatbrott. Riktlinjerna har ännu inte publicerats (Regeringskansliet 2012).

Justitiekanslern, som är ensam åklagare när det gäller tryck- och yttrandefrihetsbrott, inledde under år 2011 förundersökningar om hets mot folkgrupp i tre ärenden. Förundersökning pågår och åtal har väckts i ett fall. Antalet inledda förundersökningar avseende hets mot folkgrupp har under de senaste åren minskat.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är 21 fristående statliga myndigheter som samverkar. Enligt instruktionen 5 § punkt 5 ska Länsstyrelsen integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. Detta ska ske genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten. Det gäller särskilt skyddet mot diskriminering. För att uppfylla kraven i instruktionen har länsstyrelserna sedan 2010 arbetat gemensamt utifrån en handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter. Handlingsplanen omfattar ett trettioåttal åtgärder med fokus på att åstadkomma förändringar på både organisations- och verksamhetsnivå samt på att förändra myndighetens interna och externa kommunikation.

Lennart Johansson, länsråd vid Länsstyrelsen i Kronobergs län, har för utredningens räkning gjort en sammanställning av länsstyrelsernas arbete med koppling till främlingsfientlighet och rasism. Nedan redovisas detta översiktligt.

Länsstyrelsen i Värmland arbetar aktivt tillsammans med Antidiskrimineringsbyrån i Karlstad. Den är med och finansierar Förintelsens minnesdag och deltar i flera nätverk, bland annat nätverket Värmlänningar mot nazism. Tillsammans med länsstyrelserna i Dalarna och Gävleborg har man startat ett projekt med fokus på förskolorna i syfte att motverka bland annat främlingsfientlighet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har ett nära samarbete med Forum för levande historia och planerar en utbildningsinsats kopplad till Forums utbildningsmaterial Uppdrag: Demokrati. Landshövdingen i Östergötlands län träffar ett par gånger om året ett nätverk som fokuserar på frågor om mänskliga rättigheter. I nätverket ingår även bland annat representanter för kommuner, skolor och frivilligorganisationer.

I Dalarnas län finns Dalarnas mångfaldsråd där bland annat Migrationsverket, Skogsstyrelsen, Svenska kyrkan och Svenska Röda Korset ingår tillsammans med representanter från kommunerna. Mångfaldsrådet planerar tillsammans med Länsstyrelsen en gemensam konferens mot främlingsfientlighet och rasism.

Länsstyrelsen i Region Skåne ingår i ett nätverk med representanter från kommuner, andra myndigheter, universitet och högskolor samt frivilligorganisationer (bland andra lokala Antidiskrimineringsbyråer). Nätverket har en årlig konferens på temat rasism. Länsstyrelsen håller även i ett nätverk för romer i Skåne. Frågor om främlingsfientlighet, diskriminering och rasism är nära relaterade till Länsstyrelsens uppdrag om integration, jämställdhet, folkhälsa och våld i nära relationer.

Länsstyrelserna har i regleringsbrevet för 2012 fått i uppdrag att prioritera genomförandet av reformen för etablering av vissa nyanlända invandrare. Länsstyrelserna har även i uppdrag att säkerställa bättre efterlevnad av Europarådets minoritetskonventioner och följa upp de åtgärder som vidtas. Detta arbete omfattar bland annat att motverka diskriminering och utsatthet för de nationella minoriteterna.

Utredningsförslag

Under de senaste 20–25 åren har ett stort antal utredningar haft uppdrag som åtminstone delvis berör de frågor som behandlas i denna utredning. Här ska några av de förslag beröras som framkommit i dessa utredningar. De behandlas under fyra teman.

Mänskliga rättigheter

I oktober 2010 överlämnade Delegationen för mänskliga rättigheter sitt slutbetänkande *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70) till regeringen. Delegationen föreslår bland annat att ny myndighet, Kommissionen för mänskliga rättigheter, ska tillsättas under riksdagen för att bevaka MR-frågornas efterlevnad i Sverige. Delegationen föreslog därutöver en rad åtgärder, bland andra dessa.

- Att de mänskliga rättigheterna på ett tydligare sätt ska lyftas fram i lagstiftningsprocessen och i rättstillämpningen.

- Att bestämmelser som uttryckligen hänvisar till de överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa ska föras in i flera befintliga författningar, till exempel polislagen och utlänningslagen.
- Att sådana bestämmelser också förs in i förvaltningslagen och myndighetsförordningen som på ett övergripande sätt reglerar styrningen och tillsynen av offentlig verksamhet och att motsvarande bestämmelse införs i kommunallagen.
- Att beskrivningar för högskoleexamina där de mänskliga rättigheterna är av särskild relevans för studenternas framtida yrkesutövning, och där krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna ännu inte ingår, ska kompletteras med ett sådant krav.
- Att en strategi utarbetas för hur statsanställda långsiktigt och systematiskt ska ges utbildning om de mänskliga rättigheterna och att regeringen ska inbjuda Sveriges Kommuner och Lands-ting till en aktiv dialog om hur man ska kunna säkerställa att förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting kan erbjudas motsvarande kompetensutveckling.

Förslagen bereds, enligt vad jag erfarit, fortfarande inom Regeringskansliet.

I december 2009 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009. Med utgångspunkt i utvärderingen skulle utredaren lämna rekommendationer inför det fortsatta arbetet med mänskliga rättigheter (MR) på nationell nivå.

Utredaren lämnade en rad rekommendationer, bland annat om en förbättrad styrning och samordning av MR-arbetet på både central och lokal nivå. Betydelsen av ett systematiskt arbete poängterades. Utredaren lämnade också förslag på hur MR-arbetet och situationen för de mänskliga rättigheterna skulle kunna följas upp (SOU 2011:29).

Lagstiftning

Sverige har vid flera tillfällen fått kritik av FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering för att inte ha infört en lag med förbud mot rasistiska organisationer. Frågan har utretts i flera

omgångar och kommenteras senast i regeringens rapport i juni 2012 till kommittén. Regeringen konstaterar där att regeringen och riksdagen vid flera tillfällen har uttryckt uppfattningen att svensk lagstiftning på ett effektivt sätt förbjuder varje form av uttryck för rasism och att lagstiftningen därför i praktiken omöjliggör för sammanslutningar som främjar rasdiskriminering att arbeta och för medlemmar i sådana sammanslutningar att ta del i spridningen av rasistisk propaganda (Regeringskansliet 2012). Jag har för egen del ingen annan uppfattning än regeringen på denna punkt.

Skolan

Flera utredningar har berört skolans ansvar för att medverka i arbetet mot främlingsfientlighet. Förslag har lagts fram om att detta ansvar ska förtydligas i skollag och läroplaner, om att frågorna ska få större utrymme i lärarutbildningarna, att stödmaterial till lärarna ska tas fram, om ett intensifierat arbete med likabehandlingsplaner etc. Jag återkommer till dessa frågor i nästa kapitel men kan redan här konstatera att den nya skollagen och de nya läroplanerna ger ett starkt stöd för det arbete som skolorna förutsätts bedriva inom området.

Enskilda grupper

Den grupp som fått mest uppmärksamhet under senare år är den romska. Delegationen för romska frågor inrättades i september 2006. Uppdraget var att med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden på MR-området driva på arbetet att förbättra romernas situation i Sverige. I sitt slutbetänkande föreslog delegationen en strategi för att säkerställa romers rättigheter i Sverige. De övergripande målen skulle vara att sluta välfärdsgapet mellan romer och andra grupper, att hävda romernas maktunderläge och att bygga upp romernas tillit till majoritetssamhället. Delegationen bedömde att målen skulle nås inom 20 år (SOU 2010:55).

Regeringen beslutade i februari 2012 om en strategi för romsk inkludering under åren 2012–2032 (Skr 2011/12:56). Det övergripande målet är att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha samma möjligheter i livet som den som är icke-rom. Målgruppen för strategin är framför allt de romer som befinner sig i ett socialt och

ekonomiskt utanförskap och är utsatta för diskriminering. Kvinnor och barn är särskilt prioriterade. Strategin utgår från de mänskliga rättigheterna med särskild betoning på principen om icke-diskriminering. Strategin innehåller mål och åtgärder inom sex verksamhetsområden: utbildning, arbete, bostad, hälsa och social omsorg och trygghet, kultur och språk samt civilsamhällets organisering.

5.2.2 Kommunernas arbete

Professor Marie Demker har konstaterat att främlingsfientlighet ofta har sina rötter i lokala traditioner, lokal folkopinion och lokala fästen, vilket talar för att arbetet mot främlingsfientlighet måste ta hänsyn till de lokala förhållandena och ske på lokal nivå (Demker 2007). Det innebär samtidigt att de lärdomar som kan dras från arbetet i en kommun inte självklart är tillämpliga i en annan.

Utifrån dessa resonemang är det arbete som bedrivs på lokal nivå viktigt, men det kan samtidigt se väldigt olika ut. Det har inte varit möjligt att få någon heltäckande eller ens översiktlig bild av arbetet i kommunerna, men jag har för att få någon glimt av detta arbete dels träffat deltagare i ett par nätverk med anknytning till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), dels bett deltagarna i dessa nätverk att besvara en enkät om det arbete som pågår i deras kommuner. De två nätverken är "Svenskt nätverk mot rasism och diskriminering" och "Det nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter i Sverige". Enkäten skickades utöver till deltagarna i nätverken även till två stadsdelar i Stockholms stad. Totalt skickades 28 enkäter ut och svar inkom från 17 mottagare, 16 kommuner och en stadsdel. Bland de 17 svaren finns såväl små som stora kommuner och kommuner med olika stora andelar av befolkning född i utlandet. Genom att de kommuner som fått enkäten är kommuner som är engagerade i nätverken kan man utgå ifrån att de har särskilt intresse att driva de aktuella frågorna. De är därför knappast representativa för alla Sveriges kommuner när det gäller arbete mot främlingsfientlighet.

I redovisningen nedan har svaren från stadsdelen i Stockholm räknats in i svaren från kommunerna och ingår när jag fortsättningsvis talar om "kommunerna". Det ska understrykas att enkäten har besvarats av de personer som ingår i nätverken. Även

om jag fortsättningsvis talar om dem som ”kommuner” är svaren således inte förankrade på högre nivå.

Det är svårt att översiktligt beskriva det arbete som bedrivs även i de 17 kommuner som har besvarat enkäten. Många av dem har ingen helhetsbild av arbetet då det bedrivs i flera olika delar av den kommunala förvaltningen. Mycket av arbetet sker inom ramen för den ordinarie verksamheten och registreras inte särskilt.

Nästan hälften av kommunerna uppger att det under det senaste året har förekommit episoder som haft sin grund i främlingsfientlighet eller rasism. De incidenter som nämns är bland annat händelser i anslutning till ett moskébygge, händelser i samband med en demonstration och motdemonstration, trakasserier, skadegörelse, hatbrott och allmänna oroligheter. Huvuddelen av kommunerna har program mot främlingsfientlighet. Alla har visserligen inte program specifikt för arbetet mot främlingsfientlighet men frågan finns i så fall med i till exempel lika-behandlingsplaner eller mångfaldsstrategier. Ett par av kommunerna är anslutna till ECCAR (Europeiska koalitionen av städer mot rasism) och ytterligare någon anger att den arbetar enligt ECCAR:s tiopunktsprogram.⁶

Endast i några kommuner finns en ansvarig tjänsteman eller arbetsgrupp på central nivå för de här diskuterade frågorna. Det är dock ovanligt att någon arbetar med frågorna på heltid. Två kommuner uppger att de arbetar tillsammans med den lokala antidiskrimineringsbyrån.

Eftersom arbetet i regel sker ute i de olika förvaltningarna har flertalet kommuner inte heller några särskilda budgetmedel avsatta för arbetet. Några kommuner har dock särskilda medel för till exempel arbetet med ECCAR, mångfaldsarbetet eller lika-behandlingsarbetet. De flesta av kommunerna utnyttjar inte externa projektmedel i arbetet, men det förekommer att medel söks från i första hand Allmänna arvsfonden, EU eller Europeiska Socialfonden.

Eftersom finansiering med externa projektmedel är ovanligt finns få exempel på vad som händer när externfinansierade projekt

⁶ 2004 bildades en europeisk koalition av städer mot rasism (ECCAR). Syftet var att förbättra de deltagande städernas arbete mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. En åtgärdsplan i form av ett tiopunktsprogram har tagits fram för koalitionen arbete. De tio punkterna är; involvera, mäta, stödja, informera, främja, säkerställa, boende, utbildning, kultur samt konflikthantering. De svenska städer som är anslutna till ECCAR är Botkyrka, Eskilstuna, Huddinge, Kalmar, Lund, Malmö, Nyköping, Sundbyberg, Södertälje, Uppsala samt kommunerna i Örebro län (www.skl.se).

har slutförts. Det finns dock exempel på projekt som har varit framgångsrika och som har permanentats sedan projektfinansieringen upphört. Ett av dessa är Antirasistiska Filmdagarna (se avsnitt 6.9). Viktiga framgångsfaktorer för projekt inom området bedöms vara ett gott samarbete med det civila samhället och andra kommuner samt politisk förankring. En kommun bedömer dock att vägen till framgång är att undvika projekt.

I den mån utvärdering/uppföljning av arbetet mot främlingsfientlighet och rasism förekommer görs det vanligen genom redovisning i delårsrapporter och årsredovisningar. Det förekommer att verksamheten utvärderas av externa konsulter eller i samarbete med universitet, men det är sällsynt. Flera kommuner uppger att det inte sker någon särskild utvärdering/uppföljning.

Många av kommunerna deltar i andra nätverk än de här nämnda. ECCAR är ett exempel. Andra har samarbete med det civila samhället, med andra kommuner utanför de formella nätverken eller med länsstyrelserna.

Vad gäller skolorna så uppger de flesta kommunerna att inget samordnat arbete förekommer, medan man i några kommuner har tagit ett visst samordnande grepp, till exempel genom gemensamma aktiviteter på Förintelsens minnesdag eller gemensamma demokratidagar. Ett antal satsningar i skolor lyfts fram: i Malmö bedrivs inom ramen för Dialogforum ett arbete mot hatbrott på kommunens gymnasieskolor, i Örebro sker bland annat lärarutbildning i samarbete med Forum för levande historia, i Linköping pågår projektet "Det handlar om kärlek" i samarbete med Rädda barnen och Polisen där fokus ligger på mänskliga rättigheter, i Karlstad genomfördes tidigare ett projekt, "Social oro", som vände sig till ungdomar i riskzonen och med deras familjer, och i Eskilstuna har en särskild person rekryterats för att arbeta med värdegrunds- och mångfaldsarbetet i skolorna.

Kommunerna ombads även att svara på frågan om vad de ansåg vara den största utmaningen i det framtida arbetet mot främlingsfientlighet och rasism. Vad gäller yttre förutsättningar är segregation på bostads- och arbetsmarknaden, utanförskap och arbetslöshet utmaningar som nämns. Ett par kommuner framhåller även etableringen av partier med främlingsfientliga åsikter som en sådan. I det kommunala arbetet handlar det om prioritera dessa frågor, om att öka kunskaperna om olika kulturer och om att se till att arbetet blir en naturlig del av det dagliga arbetet i kommunen.

Flera kommuner efterlyser öronmärkta statliga resurser till arbetet mot främlingsfientlighet och rasism. Det bör kunna ställas större krav på resultat och återrapportering från kommunernas sida. Från flera håll efterlyser man också bättre nationell samordning.

Mångkulturellt centrum i Botkyrka

Mångkulturellt centrum (MKC) är en kommunal stiftelse i Botkyrka som grundades 1987.

Bakom beslutet låg ett kulturhistoriskt engagemang och en övertygelse om att det är lika angeläget att i forskning, dokumentation, utställningar och arkiv följa samtida invandring som historisk utvandring. Tanken var att genom stiftelsen aktivt verka för ett gott samhällsklimat och öka kunskapen om de nya förutsättningar för svenska institutioner som följer i spåren av migration och globalisering. Botkyrka kan på grund av sin stora andel utrikes födda, cirka 38 procent av befolkningen, liknas vid en seismograf som tidigt känner av sådana samhällsförändringar som i ett senare skede kan bli aktuella även på nationell nivå. De frågor om kulturell mångfald som på 1980-talet var relativt Botkyrka- och storstads-specifika är i dag på allas läppar.

MKC har tre verksamhetsområden: forskning, kunskaps-spridning och specialbibliotek. Verksamheten tar sig konkreta uttryck i forskning, utvärderingar, kartläggningar, dokumentation, publikationer, utställningar, konferenser, seminarier, utbildning, pedagogisk verksamhet för barn och unga samt residence för konstnärer verksamma utanför Sverige. Centret har kaféverksamhet och butik. Det har cirka 25 anställda exklusive timpersonal och praktikanter.

MKC verkar för ett samhälle där mångfalden reflekteras i den nationella självbilden och där migrationsrelaterade fenomen ingår som en självklar del i det svenska kulturarvet. Dess forskningsprofil är mångvetenskaplig med tonvikt på ett etnografiskt arbetssätt.

MKC är också en mötesplats för forskning och konstnärliga uttryck kring migration och social och kulturell mångfald.

MKC har ett årligt grundstöd från Botkyrka kommun, Stockholms läns landsting (Kultur- och utbildningsnämnden) och Statens Kulturråd. Därtill kommer egna försäljningsintäkter från lokaluthyrning, bokförsäljning, utbildning, butiksförsäljning och

kaféverksamheten. Centret arbetar därtill med flera EU-finansierade kunskapsprojekt som syftar till att utveckla lokala handlingsstrategier. Därutöver sker samarbeten med Svensk Handel, Botkyrkabyggen, Områdesgruppen i Fittja, Nordiska museet och Södertörns högskola (MKC 2012).

5.2.3 Civilsamhället

Ett omfattande arbete mot främlingsfientlighet sker i civilsamhället, i olika frivilligorganisationer. Flera organisationer med huvudsakligen andra verksamheter, såsom Svenska Kyrkan, Svenska Röda Korset och Rädda barnen, har ett engagemang också inom detta område. Jag vill emellertid här särskilt framhålla fyra organisationer som är särskilt inriktade på arbetet mot främlingsfientlighet. De organisationer jag lyfter fram har bedrivit sin verksamhet under relativt lång tid och dokumenterat sin kompetens på området. Jag vill understryka att det finns flera andra organisationer som också gör beundransvärda insatser. Några av dem kommer att nämnas i samband med redovisningen av vissa statligt finansierade projekt i detta kapitel och andra med sin viktigaste arena i skolan i nästa kapitel. De jag har valt att här lyfta fram är Expo, Svenska kommittén mot antisemitism, Exit och Folkbildningsförbundet.

Expo

Stiftelsen Expo arbetar med att kartlägga, granska och informera om högerextrema och rasistiska grupper och fenomen i samhället. De ger bland annat ut tidskriften Expo och driver nyhetsajten www.expo.se. Expo bedriver även en omfattande föreläsnings-, seminarie- och undervisningsverksamhet inom ramen för Expo utbildning. De driver även ett flertal projekt med fokus på skolan.

Expo Research samlar in och analyserar information om bland annat intoleranta grupper och nätverk. De har Skandinaviens största samling av högerextrem propaganda i ett arkiv som är öppet för forskare, journalister och andra intresserade.

Tidskriften Expo arbetar med att kontinuerligt bevaka den organiserade intoleransen. Tidskriften kommer ut fyra gånger per år och innehåller reportage, analyser och granskningar.

På Expo i dag (www.expo.se/nyheter) publiceras dagliga uppdateringar och aktuella kommentarer.

Expo utbildning erbjuder skolor, organisationer, myndigheter och företag föreläsningar om frågor som rör organiserad intolerans. Under 2011 hölls i genomsnitt en föreläsning per dag (www.expo.se).

Stiftelsen Expo finansierar sin verksamhet genom försäljning av annonser, föreläsningar, donationer, prenumerationer samt genom försäljning av böcker. Expo får (bortsett från produktionsstöd från Kulturrådet för sajten www.expo.se och tidskriften Expo) inget statligt stöd (www.expo.se).

Svenska kommittén mot antisemitism

Svenska kommittén mot antisemitism (SKMA) bildades 1983. Initiativet kom efter den antisemitism som kom till uttryck i samband med kriget i Libanon 1982. SKMA är en politiskt och religiöst obunden organisation som arbetar för att motverka och förebygga antisemitism och rasism. SKMA bevakar samhällsdebatten och massmedia och påtalar och bemöter antisemitiska och rasistiska uttalanden.

SKMA bedriver även utbildningsverksamhet riktad till skolorna. Man erbjuder seminarier riktade till lärare, skolläda-re och ungdomsledare, men har även möjlighet att delta i tema- och studiedagar. Man publicerar omfattande undervisningsmaterial på hemsidan www.skma.se och ger ut ett nyhetsbrev tre till fyra gånger per år. I nyhetsbrevet finns information om SKMA:s arbete, forskning, utbildning samt artiklar som speglar den svenska och internationella debatten kring frågor som rör antisemitism, rasism samt Förintelsen.

SKMA ordnar även studieresor till Polen, Ukraina och de baltiska länderna för dem som vill fördjupa sina kunskaper om Förintelsen. SKMA arrangerar årligen manifestationer vid Förintelsens minnesdag samt till minne av "Kristallnatten".

SKMA samarbetar bland annat med nationella och internationella forskningscentra, Forum för levande historia samt Expo.

Mer information om SKMA:s projekt "Vad är en människa" finns i kapitel 6.

SKMA finansierar sin verksamhet genom frivilliga bidrag (www.skma.se).

Exit

Exit är ett projekt som drivs av KFUM Söder Fryshuset. Exit är ett självhjälpssystem som erbjuder stöd för personer som vill hoppa av från nazistiska och rasistiska miljöer. Exit arbetar även aktivt med att förebygga nyrekrytering till dessa grupper. Man arbetar med utbildning för personer som i sitt arbete möter ungdomar i destruktiva gäng och informerar och handleder anhöriga till dessa ungdomar.

Exit startade sin verksamhet 1998. Initialt fick Exit finansiellt stöd från regeringen. I dag finansieras verksamheten med projektbidrag från Ungdomsstyrelsen och bidrag beviljas för ett år i taget. Från och med 2010 finns ett särskilt projektbidrag att söka hos Ungdomsstyrelsen för verksamheter mot våldsbejakande extremism och stöd till avhopparverksamhet. Under 2008–2009 hade Exit problem med finansieringen och fick dra ned på antalet anställda och verksamheten var under vissa perioder vilande. Sedan 2011 finns cirka tre heltidstjänster.

Under perioder har det funnits lokala initiativ till verksamheter för att stödja avhoppare från nazistiska och rasistiska miljöer. I dag är dock Exit ensam i Sverige med denna typ av verksamhet.

I en utvärdering av avhopparverksamheten som genomfördes av Ungdomsstyrelsen på uppdrag av regeringen år 2010 menar Ungdomsstyrelsen att det fanns ett behov av den typ av verksamhet som Exit bedriver (Ungdomsstyrelsen 2010b:13). I en underlagsrapport till utvärderingen skriver Anna-Lena Lodenius att Exit brister i uppföljningen av de klienter som lämnat projektet, men konstaterar att detta är en resursfråga (Ungdomsstyrelsen 2010a:5). Enligt Exit är målsättningen att komma igång med denna typ av uppföljning under hösten 2012/våren 2013.

2010 startades ett systerprojekt till Exit i Fryshusets regi, Passus. Passus använder den metod som utarbetats av Exit. Passus stöttar personer som vill hoppa av från kriminella gemenskaper. De erbjuder även stöd till anhöriga till unga som är på väg in i kriminalitet (www.fryshusetexit.se).

Folkbildningsförbundet

Folkbildningsförbundet (FBF) är de tio studieförbundens intresseorganisation (ABF, Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens bildningsverksamhet, Medborgarskolan, NBV, Sensus, Studieförbundet samt Studieförbundet Vuxenskolan). De tio studieförbunden har tillsammans 1,8 miljoner deltagare per år.

FBF:s uppdrag är att stärka folkbildningens idé i samhället och uppmärksamma studieförbundens verksamhet. FBF är studieförbundens förhandlingspart och ingår gemensamma avtal.

FBF arbetar med etik- och kvalitetsfrågor för att skapa den legitimitet som folkbildningen behöver för att bevara och stärka sin ställning. FBF är studieförbundens mötesplats för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och är remissinstans för regeringen i folkbildningspolitiska frågor.

FBF:s verksamhet finansieras genom medlemsavgifter från studieförbunden. För enstaka projekt har projektmedel från Arvsfonden och Ungdomsstyrelsen sökts.

Ett år före valet 2010 tog FBF initiativ till en satsning mot främlingsfientlighet. I december 2009 beslöt FBF:s styrelse att använda 500 000 kronor av egna medel för en annonskampanj i tidningen Dagens Samhälle om folkbildning som ett vaccin mot främlingsfientlighet. Motiveringen för satsningen var:

Vi vill lyfta att en väl fungerande demokrati kräver att politiker på alla nivåer satsar på kunniga medborgare som känner respekt för mänskliga rättigheter och är globalt medvetna. Kunskap och demokratiska mötesplatser, dvs folkbildning, är en hörnsten i det arbetet och vi menar att medborgarnas växande stöd för extremistiska partier bottnar i okunskap och en känsla av maktlöshet.

FBF lanserade i början av mars 2010 exempelsamlingen ”Olikheter berikar”, med exempel från samtliga studieförbunds verksamheter för integration och inkludering. ”Olikheter berikar” skickades i mars ut till samtliga kommuner tillsammans med ett öppet brev undertecknat av samtliga studieförbundsordförande till kommunstyrelsernas ordförande och ansvarig nämnd.

Under Almedalsveckan 2010 ordnades ett seminarium tillsammans med alla studieförbund på temat ”Möten och kunskap – ett vaccin mot främlingsfientlighet”.

Uppropet ”Typiskt svenskt” är ett upprop för jämlikhet, tolerans och mångfald. Dagen före valet skrev idrottsstjärnor ett öppet brev till sina fans med uppmaningen att stå upp för allas lika

värde genom att ansluta sig till ”Typiskt svenskt”. Brevet publicerades i en kvällstidning. Folkbildningsförbundet annonserade om uppropet vid några tillfällen under året: i Dagens Samhälle under Almedalsveckan, i kvällstidningarna strax före valet och i en kvällstidning på julafton. Vid årsskiftet 2010/2011 hade 150 organisationer och företag och drygt 7 000 privatpersoner ställt sig bakom uppropet. I februari 2011 anslöt artister från Melodifestivalen genom att underteckna ett öppet brev i Aftonbladet. Ett par av artisterna samt Folkbildningsförbundet intervjuades i anslutande artikel.

Under våren 2011 skickades ett brev till samtliga kommuner med uppmaningen att ta ställning för mångfald via ”Typiskt svenskt”. Vid årets slut hade 17 kommuner och 167 organisationer och företag undertecknat uppropet. Folkbildningsförbundet arbetar vidare med Typiskt svensks webb (www.typisktsvenskt.se), där alla som skrivit under uppropet och relevant material om främlingsfientlighet och mångfald samlas. Facebookgruppen Typiskt Svenskt har cirka 7 800 gillare och uppdateras på regelbunden basis. Tanquesmedjan Fores och Expo vill gärna samarbeta och kommer att erbjuda alla studieförbund en fortsatt Typiskt Svenskt-utbildning, men då i Fores och Expos regi.

FBF beslöt i samråd med studieförbunden att satsa på ett utbildningsprojekt där samtliga studieförbund på fem orter skulle mötas för att lyssna till inspirationsföreläsningar och diskutera hur de på lokal nivå bäst kan möta främlingsfientliga krafter och åsikter. Utbildningarna inleddes i Södertälje 2011 för att våren 2012 fortsätta i Borlänge, Landskrona, Mölndal och Karlskrona. Utbildningen genomförs i samarbete med Fores och Expo Utbildning. Projektet finansieras med projektbidrag från Ungdomsstyrelsen. Utbildningarna fick ett bra medialt genomslag och hade igenomsnitt 30–40 medverkande. Folkbildningsförbundets bedömning är att utbildningsdagarna uppskattades och att deltagarna stärktes i sin argumentation.

Studieförbunden fortsätter sitt arbete för allas lika värde. Några aktuella projekt är Ibn Rushds studieresor till Screbenica, ABF:s metodutbildningar av cirkelledare mot rasism och för mångfald, Sensus MR-dagar och Bilda/Sensus fredsagenter (kristna och muslimska ungdomar som verkar för dialog och samarbete) (FBF 2012).

Projekt i civila samhället

En stor del av arbetet i civilsamhället bedrivs i projektform. Det beror i hög grad på att finansieringsmöjligheterna är störst för sådan verksamhet. Såväl Allmänna arvsfonden som Ungdomsstyrelsen ger bidrag till projekt. Projekttiden är i regel begränsad till tre år med årlig prövning.

Ungdomsstyrelsen fördelade år 2011 drygt 8,5 miljoner kronor till projekt om rasism och intolerans. Myndigheten beviljar också stöd till verksamheter som förebygger att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistmiljöer eller stödjer individer som avser att lämna sådana miljöer. Sammantaget uppgår dessa stöd under 2012 till 4,5 miljoner kronor.

Allmänna arvsfonden fördelar projektmedel till ideella föreningar och andra icke-vinstdrivande organisationer. Arvsfundsdelegationen beslutar om vilka projekt som ska få stöd. De projekt som får ersättning ska vara nyskapande och utvecklande och rikta sig till barn, ungdomar eller personer med funktionsnedsättning. Regeringen beslutar varje år om vilka områden som ska prioriteras för stöd från Arvsfonden. Under 2011 delade Arvsfonden ut knappt 470 miljoner kronor till drygt 400 projekt.⁷ Ett projekt kan få stöd under som längst tre år. Under år 2011 beviljades i storleksordningen 8 miljoner kronor till nya projekt inom området Främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och 15 miljoner kronor till fortsättningsprojekt, alltså totalt omkring 22 miljoner kronor.

Både Ungdomsstyrelsen och Arvsfonden ställer krav på redovisningar och uppföljningar av projekten. Arvsfonden låter externa forskare och andra göra utvärderingar av de projekt som beviljats medel. Arvsfonden har även startat en hemsida för att bidra till kunskapsspridning mellan olika projekt. Även Ungdomsstyrelsen har låtit utvärdera en del av de projekt som tilldelats medel.

För att få en bild av projekt inom området främlingsfientlighet och rasism har Ungdomsstyrelsen och Allmänna arvsfonden ombetts att välja ut cirka tio projekt vardera som de har bedömt som väl genomförda och framgångsrika.

Bland de organisationer som beviljats medel finns både stora och små, både rikstäckande och lokala. Projekten rör sig på olika områden såsom idrott, kultur, skola och politik. Syftena kan variera

⁷ Detta omfattar inte bara projekt som syftar till att motverka främlingsfientlighet och rasism.

mellan till exempel nätverksbyggande, kunskapsuppbyggnad och opinionsbildning. Här ska några av de 20 projekt som myndigheterna redovisat till utredningen kortfattat redovisas. Om inte annat anges kommer informationen från Ungdomsstyrelsen eller Arvsfonden.

Sveriges Hembygdsförbund: Kulturarvet och toleransen, 2009

Projektet drivs sedan år 2009 av Sveriges Hembygdsförbund (SHF). SHF gjorde då en omvärldsanalys som visade att det förekom att främlingsfientliga grupper relaterade till begrepp som svensk historia, kulturarv och hembygd i syfte att skilja mellan etniska och invandrade svenskar. SHF startade därför projektet som en motvikt mot de främlingsfientliga organisationernas argument. Projektet syftar till att rusta hembygdsföreningarnas företrädare i det demokratiska arbetet. Målgruppen är alla medlemmar i hembygdsrörelsen (cirka 450 000), men primärt de förtroendevalda i de regionala förbunden. Under projektets gång har SHF samarbetat med bland andra stiftelsen Expo och olika museer. Projektet drivs under år 2012 vidare under rubriken Kulturarvet och toleransen 2.0 med finansiering från Statens kulturråd (www.hembygd.se).

Same Ätnam: Samiskt centrum mot rasism, 2009

Projektets huvudsyfte var att bygga upp den första varaktiga samiska verksamheten mot rasism och intolerans. Som ett led i det byggde man upp ett center mot rasism och intolerans och ett antirasistiskt nätverk samt skapade en informationssida på Internet om rasism och intolerans. Projektet resulterade bland annat i en ny organisation – Verddeviessu – Samiskt center mot diskriminering och rasism med huvudkontor i Arvidsjaur. Verddeviessu bedriver fri rådgivning, håller föredrag, skriver artiklar, producerar utställningar och följer upp främlingsfientlig verksamhet i norra Sverige (Mail från Same Ätnam).

Internationella klubben/5i12: Rasism och intolerans – ett politikområde 5i12, 2009

Projektet pågick mellan september 2009 och december 2010. Förutom från Ungdomsstyrelsen hade det finansiering från kommunerna, kommunförbundet, landstinget och Länsstyrelsen i Västernorrland samt från Internationella klubben/5i12. Huvudsyftet var att öka kunskaperna om rasism och främlingsfientlighet samt att föra upp dessa frågor på den politiska dagordningen inför valet 2010. Under projektets gång hölls bland annat möten med fullmäktige i länets kommuner. Man arbetade även med att utveckla och bredda den manifestation som genomförs i riksdagen den femte december samt att utveckla och bredda den manifestation som hålls i EU-parlamentet i Bryssel samma dag.

Fredsmuseum Uppsala: Aldrig mer rasism, 2008

Initiativet till projektet togs då de anställda på Fredsmuseum i Uppsala upplevde att skolungdomar, lärare och elever i närområdet hade ett behov av att diskutera och arbeta med frågor om rasism och fördomar, diskriminering och våld. Syftet med projektet var ursprungligen att göra en genomgång av det pedagogiska material som fanns. Under projektets gång fattades emellertid beslut om att vidareutveckla och sprida det material som Fredsmuseum tidigare hade producerat samt att arbeta för att skapa nya samarbeten och övningar. Under projektets gång utvecklades nya övningar för skolan, som sedan genomfördes i ett antal klasser. Dessutom utbildades fredsambassadörer vars uppgift var att leda fredsprojekt.

Centrum mot rasism: Metod- och nätverksutveckling, 2010

Centrum mot rasism (CMR) fick under år 2010 organisationsbidrag från Ungdomsstyrelsen för att utveckla en långsiktig och hållbar samverkan mellan frivilligorganisationer inom det anti-rasistiska området med syfte att stärka, effektivisera och mobilisera arbetet mot rasism, diskriminering och intolerans. Huvudsyftet var att stimulera till ökad samverkan mellan frivilligorganisationer som arbetar mot rasism och andra former av intolerans. Den idéburna sektorn skulle genom nätverksbyggande, metodutveckling och erfarenhetsutbyte stärkas och mobiliseras i arbetet mot rasism,

diskriminering och intolerans. CMR fick även projektbidrag för att fortsätta arbetet med nätverksbyggande och projektet avslutades i september 2012.

Under projektets gång har dialogkonferenser/nätverksmöten anordnats där erfarenhetsutbyte mellan organisationer varit en viktig faktor. CMR konstaterar även i sin slutrapport för den första delen av projektet att behovet av erfarenhetsutbyte är stort i de deltagande organisationerna (CMR 2012).

Ungdom mot rasism: Fotboll mot rasism, 2010

Projektet bedrivs i samarbete mellan Ungdom mot rasism (UMR) och spelarföreningen Fotboll i Sverige. Syftet med projektet är att förebygga rasism, homofobi och andra former av intolerans och diskriminering inom svensk fotboll. Inom projektet har UMR tagit fram en normkritisk utbildning för unga fotbollsspelare i Sverige. Utbildningen ska hållas av tränarna efter att de i sin tur har fått utbildning av det utbildarnätverk som byggts upp inom projektet. Projektet är beräknat att pågå under tre år.

Diskrimineringsbyrån Uppsala: Nätvaro, 2011

Projektet Nätvaro drivs av Diskrimineringsbyrån Uppsala (DU) i syfte att förebygga och motverka näthat (hatbrott, diskriminering och kränkningar som sker på Internet) och verka för att de mänskliga rättigheterna efterlevs på Internet. DU vill genom projektet bidra till ökad trygghet på Internet för alla användare. Man vill även att fler samhällsaktörer ska ta ett större ansvar. Genom att arbeta både med utbildning om IT-hat och med råd och stöd till dem som utsätts för IT-hat är tanken att fler ska kunna känna sig trygga på nätet. Projektet sker inom ramen för INACH.

Projektet vänder sig till organisationer, skolor och ungdomar i föreningslivet. Utbildningarna syftar till att ge målgrupperna redskap som kan vara användbara i deras verksamheter. Bland annat så bygger utbildningen till ungdomar i föreningslivet på nätaktivism där ungdomarna hjälps åt att hitta alternativa sätt att, via Internet, verka för att människors lika värde respekteras. DU riktar sig även inom projektet specifikt till organisationer som tillhanda-

håller tjänster på nätet. I projektet ingår även att DU bistår människor som blivit utsatta för näthat.

Under 2010 genomförde DU förstudien *Nätvaro* för att kartlägga arbetet mot IT-hat i Sverige och för att identifiera vilka ytterligare insatser som behövs. Förstudien, liksom projektet, finansieras av Allmänna arvsfonden (Diskrimineringsbyrån Uppsala 2010, 2012).

Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer: Alla olika alla lika, 2006

Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) drev under tre år projektet Alla Olika Alla Lika med finansiering från Allmänna arvsfonden.⁸ Genom projektet arbetade LSU för ett inkluderande samhälle. Den primära målgruppen var ungdomar 13–25 år men projektet riktade sig även till nationella ungdomsorganisationer och ledare/förebilder och beslutsfattare i unga människors liv. Under projektet togs ett utbildningsprogram fram, syftet var att programmet skulle användas av unga och av aktörer som arbetar med barn och unga.

Projektet lever vidare genom att LSU håller normkritiska utbildningar för såväl unga som vuxna. Erfarenheterna från kampanjen har enligt LSU gett upphov till nya satsningar på olika håll. LSU arbetar nu för att möjliggöra en fortsättning av projektet med fokus på främlingsfientlighet och utanförskap.

Kristna fredsrörelsen: Salaams vänner, 2009

För att främja och utveckla en fredskultur mellan muslimer och icke-muslimer startades 2006 ett treårigt fredsprojekt av studieförbunden Ibn Rushd och Sensus under namnet ”Att främja islamisk fredskultur”. Projektet har väckt intresse och skapade ett stort engagemang bland svenska unga muslimer. Projektet har resulterat i att det i dag finns 100 utbildade fredsagenter, en bok, Salam, om muslimsk fredskultur och Sveriges första muslimska

⁸ Alla lika alla olika är ett begrepp som dykt upp i flera sammanhang. Alla Olika Alla Lika bildades på initiativ av Europarådet första gången 1994 och pågick till 1996, därur bildades Ungdom mot rasism. 2007 tog Europarådet återigen initiativ till kampanjen, All Different All Equal. Med erfarenhet från första kampanjen drevs sen Alla Olika Alla Lika under tre år av svenska ungdomsorganisationer, med LSU som koordinator.

fredsrörelse, Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa, SMFR, som bildades den 16 mars 2008. År 2010 omorganiserades SMFR från grunden med ett helt nytt koncept, arbetsmetod, fokus och strategi. I dag är den en självständig fredsorganisation öppen för alla som vill arbeta för fred i enlighet med islams budskap.

5.3 Sammanfattning

Det finns ett antal internationella konventioner som ger ramarna för arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans i Sverige. Ett omfattande arbete pågår också i Europa inom området, vilket innebär att det finns mycket att vinna på internationellt erfarenhetsutbyte.

Det finns ett starkt lagligt stöd i Sverige för arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

Flera myndigheter arbetar med frågor kring främlingsfientlighet, men informationen mellan myndigheterna och samordningen av insatserna är bristfällig.

Delegationen för mänskliga rättigheter lade för två år sedan fram en rad förslag om hur de mänskliga rättigheternas ställning kan stärkas i Sverige. Förslaget bereds fortfarande inom Regeringskansliet. Det är angeläget att åtgärderna genomförs, också som ett led i arbetet mot främlingsfientlighet.

I många kommuner, kanske de flesta, pågår ett arbete mot främlingsfientlighet, men endast ett fåtal kommuner deltar i de nätverk som har anknytning till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det innebär att erfarenhetsutbytet mellan kommunerna är begränsat. Det finns heller ingen överblick över pågående aktiviteter. Decentraliseringen har fördelar. Den innebär att aktiviteterna kan förankras i den verklighet där de ska genomföras. Men avsaknaden av överblick och erfarenhetsutbyte gör att kommunerna i ringa utsträckning kan lära av varandra.

Det finns ett antal organisationer som är verksamma inom området. Några har hållit på länge och vunnit viktiga erfarenheter. Centrum mot rasism är en paraplyorganisation för organisationer och har tillkommit för att stimulera erfarenhetsutbytet mellan organisationer. Dess ställning har emellertid försvagats på senare år, bland på grund av minskade statsbidrag, och det är tveksamt hur väl organisationen i dag fyller sin funktion.

Referenser

Lagar och förordningar

- Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
Lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.
Diskrimineringslagen (2008:567).
Förordning (2007:825) med länsstyrelse instruktion.
Förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.
Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.
Föräldraledighetslagen (1995:584).
Brottsbalken (1962:700).

Publikationer

- CMR 2012. *Slutrapport nätverksprojektet*. Ej publ.
- Demker, Marie, 2007. *Attitudes toward immigrants and refugees. Swedish trends with some comparisons*. Paper presented at International Studies Association 48th Annual Convention.
- Diskrimineringsbyrån Uppsala 2012. *Nätvaro*. PM, ej publ.
- Diskrimineringsbyrån Uppsala 2010. *Nätvaro*. projektansökan till Arvsfonden.
- DO (Diskrimineringsombudsmannen) 2012. Skrivelse från Diskrimineringsombudsmannen till regeringen 120625, ärende LED 2012/54.
- EC (European Commission) 2008. *Proposal for a Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation*, COM (2008) 426 final July 2008.
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) 2012. *ECRI Report on Sweden*. Adopted 120619.
- Europarådet 2010. *Living together – combining diversity and freedom in 21st-century Europe*. Rapport från Europarådet 2010.
- FBF (Folkbildningsförbundet) 2012. *PM*. Ej publ.
- FRA 2011 (Fundamental Rights Agency). *Annual Report for 2010*.
- FRA 2010 (Fundamental Rights Agency). *Annual Report for 2009*.

- MKC (Mångkulturellt centrum) 2012. *PM*. Ej publ.
- OSSE/OHDIR (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa/Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter) 2009. *Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice*.
- Polistidningen 111017. *Nya tag mot hatbrott*. Pontus Ljunghill, tillgänglig på <http://polistidningen.se/2011/10/nya-tag-mot-hatbrott/>.
- Ramböll 2009. *Utvärdering av lokal antidiskrimineringsverksamhet*. Uppdrag från Integrations- och jämställdhetsdepartementet, mars 2009.
- Regeringskansliet 2012. *Sveriges nittonde, tjugonde och tjugoförsta rapport till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering*. A2012/1917/DISK.
- Regeringskansliet 2011. *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*.
- Same Ätnam 2012. *Mail*.
- Skr 2011/12:56. *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2011:29. *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009*, slutbetänkande från Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter.
- SOU 2010:70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, slutbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.
- SOU 2010:55 *Romers rätt – strategi för romer i Sverige*, slutbetänkande från Delegationen för romska frågor.
- Statskontoret 2011. *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*. Statskontoret rapport 2011:26.
- Statskontoret 2010. *Myndighetsanalys av Ungdomsstyrelsen*. Statskontoret rapport 2010:10.
- Sveriges Antidiskrimineringsbyråer 2011. *Årsrapport 2011*.
- Ungdomsstyrelsen 2010a. *Utvärdering av Exit. – Fryshusets avhopparverksamhet. Delrapport kring insatser för unga som vill lämna grupper som använder våld och hot för att nå politiska mål*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:8.

Ungdomsstyrelsen 2010b. *Avhopparverksamhet. Ungdomsstyrelsens analys och förslag på hur samhället kan stödja unga avhoppare.* Ungdomsstyrelsens redovisning av uppdrag (IJ2009/2331/DEM). Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:11.

Övriga källor

www.do.se

www.expo.se

www.fryshusetexit.se

www.hembygd.se

www.inach.net

www.polisen.se

www.skl.se

www.skma.se

www2.ohchr.org

6 Skola mot främlingsfientlighet

I direktiven till utredningen framhålls att skolan utgör en nyckelinstitution i det långsiktiga främjandet av tolerans och öppenhet. Att förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och samhällets grundläggande värden sägs, vid sidan om kunskapsuppdraget, vara skolans viktigaste uppgift. Det konstateras vidare att i de läro- och kursplaner för skolan, som trädde i kraft den 1 juli 2011, ingår på ett tydligt sätt frågor relaterade till mänskliga rättigheter, såväl vad gäller det centrala innehållet som kunskapskraven. Ökad kunskap om mänskliga rättigheter och främlingsfientlighet bedöms kunna förbättra förutsättningarna för skolan att klara sitt viktiga uppdrag.

Det behövs dock, framhålls det, även specifik kunskap och metoder för att förebygga och motverka att skolelever utvecklar främlingsfientliga attityder.

Mot denna bakgrund ska jag sammanställa den kunskap som finns, och som kan användas inom skolan, om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och om hur dessa fenomen kan bemötas med beaktande av de krav på vetenskaplighet som ställs på undervisningen i skolan.

Skolan som institution har en viktig roll att spela i samhället. Ungefär 30 procent av alla som är bosatta i Sverige har sin dagliga verksamhet i skolan.¹ Varje barn tillbringar under sin grundskoletid ungefär en sjättedel av sin vakna tid i skolan. Skolan spelar en viktig roll under en i hög grad formativ period av deras liv. Och det är den enda institution i samhället med ett uttryckligt uppdrag att fostra demokrater och goda samhällsmedborgare (Ekman 2011:17).

För skolans arbete mot främlingsfientlighet och intolerans finns ett omfattande regelsystem. I det första avsnittet redovisar jag huvuddragen i detta. Jag berör också vilken betydelse regelsystemet

¹ Uppgiften är ursprungligen hämtad ur Karin Fransson och Ulf P Lundgren (2003), *Utbildningsvetenskap – ett begrepp och dess sammanhang*, Vetenskapsrådet, och refereras i Gruber (2008: 31).

kan tänkas ha som styrinstrument i skolan (6.1). Lagar, förordningar och läroplaner beslutas av regering och riksdag. De ska sedan ute i de enskilda skolorna omsättas i praktisk handling. Men däremellan finns ett antal statliga myndigheter med ansvar för att inspirera och följa upp. Vilka det är redovisas i det andra avsnittet (6.2).

Ett av de verktyg som skolorna enligt lagar ska använda är planer mot diskriminering och kränkande behandling. Detta verktyg diskuteras i avsnitt 6.3. Tidigare har många skolor haft anti-mobbningsplaner. Arbetet mot kränkningar och mobbning ute i skolorna har nyligen analyserats av Skolverket. Det arbetet uppvisar vissa likheter med arbetet mot främlingsfientlighet varför jag finner det värdefullt att kort redovisa resultatet av Skolverkets utvärdering (6.4).

Från centralt håll, regeringen och myndigheterna, har man sedan mitten av 1990-talet tagit en rad initiativ för att stimulera arbetet ute i de enskilda kommunerna och skolorna. Jag kommer att kort redovisa några av dessa initiativ och göra en översiktlig bedömning av vad de har lett till (6.5).

Jag har redan i kapitel 3 redogjort för vad vi vet om svenska folkets attityder till främlingar. Här ska jag något fördjupa den redovisningen med avseende på i första hand skolungdomar (6.6). Till sist kommer jag att komma in på det konkreta arbetet i klassrummen, behovet av lärarfortbildning inom det aktuella området och också ge exempel på projekt som frivilligorganisationer har bedrivit i skolor (6.7–6.9). Kapitlet avslutas med en sammanfattning (6.10).

6.1 Skolan är skyldig att motverka främlingsfientlighet

I direktiven framhålls det stöd som arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans har i gällande lagstiftning och läroplaner. Låt mig börja med att närmare redovisa hur detta stöd är utformat.

Det kan först konstateras att de lagar som gäller i samhället i övrigt gäller även i skolan. Således omfattas verksamheten där av både diskrimineringslagen (2008:567) och brottsbalken (1962:700). Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett

bland annat etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Av lagen framgår uttryckligen att utbildningsanordnare inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker sig till verksamheten.

Men det finns alltså även regelverk som är särskilt framtagna för att reglera skolans verksamhet.

Skollagen (2010:800) anger de grundläggande bestämmelserna för hur skolan ska fungera. En ny skollag trädde i kraft den 1 juli 2010. I den framhålls bland annat (1 kap 4–5 §§):

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. [...] Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

I läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan konkretiseras lagen. Läroplanerna inleds med ett avsnitt om skolans värdegrund och uppgifter. I detta slås fast vilka normer och värderingar som skolan ska förmedla. I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, liksom i läroplanen för gymnasiet, avsnittet Skolans värdegrund och uppdrag, sägs (Skolverket 2011a och b):

Skolan ska främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Omsorg om den enskildes välbefinnande och utveckling ska präga verksamheten. Ingen ska i skolan utsättas för diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, ålder eller annan kränkande behandling. Sådana tendenser ska aktivt motverkas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.

Det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga

att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet ger en trygg identitet som är viktig att utveckla tillsammans med förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar. Skolan är en social och kulturell mötesplats, som har både en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som verkar där.

Här framhålls således *dels* något om innehållet i den undervisning som ska ges (skolan ska förmedla förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse, bemöta främlingsfientlighet och intolerans med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser, skapa medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet m.m.), *dels* något om hur elever ska bemötas (omsorg om den enskildes välbefinnande och utveckling ska prägla verksamheten, ingen ska utsättas för diskriminering eller kränkande behandling, skolan ska vara en social och kulturell mötesplats m.m.). Läroplanerna lägger stor vikt vid skolans demokratiska uppdrag. Undervisningen ska förmedla kunskap om demokratiska värden men också bedrivs i demokratiska former.

För skolans arbete mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans som behandlas i denna utredning är bägge dessa perspektiv relevanta. Det är således en viktig uppgift både att med kunskap, öppen diskussion och aktiva åtgärder bemöta främlingsfientlighet och intolerans inom den egna skolan som kan ta sig uttryck i exempelvis diskriminering eller kränkande behandling av elever, och att med kunskap och öppen diskussion bemöta främlingsfientlighet och intolerans i samhället i stort.

I de kursplaner för olika ämnen som ingår i läroplanen återkommer i första hand aspekter på kunskapsinnehållet, främst i kursplanerna för ämnena historia och samhällskunskap i årskurs 7–9. I historia ska eleverna till exempel läsa om de båda världskrigen, deras orsaker och följder. Förintelsen nämns särskilt, liksom andra former av rasism och förtryck. I samhällskunskap läggs stor vikt vid mänskliga rättigheter. Där tas också immigrationen till Sverige, integration och segregation i det svenska samhället och de nationella minoriteternas ställning upp.

Skollagen och läroplanerna har också till syfte att, tillsammans med diskrimineringslagen, skydda barn och elever mot kränkningar av deras värdighet. Sådana kränkningar kan förekomma i form av diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling. Diskriminering innebär att ett barn eller en elev missgynnas, direkt eller indirekt, av skäl som har samband med någon av diskriminerings-

grunderna. Eftersom diskriminering handlar om missgynnande förutsätter det någon form av makt hos den som diskriminerar. Diskriminering i diskrimineringslagens mening kan bara huvudmannen för skolan eller personalen göra sig skyldig till. Barn och elever kan alltså i juridisk bemärkelse inte diskriminera varandra. Trakasserier är ett uppträdande som kränker någons värdighet och som också har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Kränkande behandling och trakasserier kan alla göra sig skyldiga till, även skolans elever. Det kan till exempel ta sig uttryck i nedläggande tilltal, ryktesspridning, förlöjliganden, fysiskt våld, utfrysning eller hot (Skolverket 2012).

Diskriminering utifrån etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning kan vara ett uttryck för främlingsfientlighet. En del av skolans arbete mot främlingsfientlighet hänger därför samman med arbetet mot diskriminering.

Lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om olika former av kränkande behandling av ett barn eller en elev är skyldiga att anmäla detta till rektor eller förskolechef. Denna är, i sin tur, skyldig att anmäla detta till huvudmannen, som skyndsamt ska utreda kränkningarna och vidta de åtgärder som kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Utbildningsanordnaren ska enligt diskrimineringslagen upprätta en likabehandlingsplan (3 kap 16 §) och enligt skollagen en årlig plan mot kränkande behandling (6 kap 8 §). Skolverket har, efter samråd med Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen, utfärdat allmänna råd där det sägs att dessa planer med fördel kan skrivas ihop i en och samma plan, Plan mot diskriminering och kränkande behandling. Det begreppet används även i förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling (Skolverket 2012).

En stor del av det konkreta arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans i den egna skolan får anses ske inom ramen för arbetet med dessa likabehandlingsplaner. Jag ska därför återkomma till arbetet med dem i avsnitt 6.3 nedan och kommer då för enkelhetens skull att för denna plan använda begreppet likabehandlingsplan.

Styrdokument är en sak, men vilket genomslag får de i realiteten? Av en forskningsöversikt som tagits fram på uppdrag av Skolverket framgår att läroplan och kursplaner är viktiga för samhällskunskapslärarna i deras lektionsplanering. Av olika källor som

lärarna använder kommer de på andra plats, efter egna idéer och material som lärarna själva tar fram men före till exempel läroböcker (Ekman 2011:55f).

Arbetet med de frågor som här har berörts brukar sammanfattas under rubriker som skolans arbete med värdegrunden och demokratin. Hur arbetet kan bedrivas redovisas i boken *Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder* (Skolverket 2011d).

Skolan i Sverige är huvudsakligen kommunal. Läsåret 2010/11 gick 88 procent av grundskoleeleverna i kommunala skolor och 76 procent av gymnasieeleverna. Det innebär att kommunerna har ett stort ansvar för att de redovisade styrdokumenterna omsätts i handling. Men ansvaret delas givetvis av de många fristående skolorna. Mellan riksdag och regering, som beslutar om styrdokumenterna, och de lokala aktörerna finns ett antal statliga myndigheter med ansvar att inspirera till, ge vägledning för och följa upp verksamheten. Låt mig kort redovisa dessa.

6.2 Flera myndigheter engagerade i skolornas arbete

Tre statliga myndigheter har uppgifter som är direkt kopplade till skolornas arbete med att förebygga och motverka främlingsfientlighet och kränkande behandling, Skolverket, Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen. Därutöver finns Barn- och Elevombudet, som har ett självständigt uppdrag inom Skolinspektionen. Uppdragen för dessa myndigheter redovisas här i all korthet.² Även Forum för levande historia, som presenterades i föregående kapitel, har viktiga uppgifter i relation till skolan.

Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och den allmänt anordnade förskoleverksamheten. Regering och riksdag anger målen för skolans verksamhet och Skolverket verkar sedan för att målen ska nås. Skolverket styr, stödjer, följer upp och utvärderar den verksamhet som bedrivs i

² Avsnittet är baserat på information från www.skolverket.se, www.skolinspektionen.se samt en intervju med fd barn- och elevombudet Lars Arrhenius och Marie-Hélène Ahnberg, inspektionsdirektör vid Skolinspektionen.

skolan. Syftet är att förbättra kvaliteten och resultaten. Det stöd som Skolverket ger till förskolor, skolor och vuxenutbildning kan röra generella utvecklingsinsatser utifrån identifierade problem, till exempel läsförståelse, kränkningar eller jämställdhet.

Skolverket erbjuder kompetensutveckling inom prioriterade områden för rektorer, lärare och förskollärare. I verkets uppdrag ingår även att sprida kunskap om forskning och metoder på skolans område. Skolverket ger ut allmänna råd, vilket är rekommendationer om hur personal och huvudmän kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Allmänna råd syftar till att påverka utvecklingen i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör alltså följas om skolan inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls. Sådana allmänna råd finns, som nämnts, till exempel avseende skolornas arbete mot diskriminering och kränkande behandling (Skolverket 2012).

Skolverket arbetar också med särskilda regeringsuppdrag. Det under 6.4 beskrivna uppdraget att utvärdera arbetet mot mobbning är ett exempel på det.

I Skolverkets uppdrag ingår att främja att alla barn och elever får en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Håri rymms bland annat Skolverkets arbete med värdegrunden, mot kränkande behandling och med normkritik. Allt detta har kopplingar till arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

Skolinspektionen

Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Tillsynsansvaret utgår bland annat från skollagens krav på förebyggande arbete mot kränkande behandlingar och från skolornas arbete med demokrati och värdegrund. Skolinspektionens tillsyn sker *dels* genom den regelbundna tillsynen, *dels* genom kvalitetsgranskningar. Den regelbundna tillsynen omfattar alla kommunala och fristående skolor. I bedömningarna av verksamheten utgår Skolinspektionen från måluppfyllelsen.

En kvalitetsgranskning behandlar ett begränsat område inom skolan, till exempel ett visst ämne eller ett identifierat problemområde. I en sådan granskar således Skolinspektionen en viss verksamhet mer ingående. En granskning gjordes år 2009 av hur skolor

arbetar mot diskriminering och kränkande behandling (Skolinspektionen 2009). År 2012 har en granskning gjorts av arbetet med demokrati och värdegrund (Skolinspektionen 2012a).

Alla har möjlighet att anmäla missförhållanden i skolan till Skolinspektionen.

Barn- och elevombudet

Barn- och elevombudet (BEO) inrättades 2006. BEO har ett självständigt uppdrag, men är en del av Skolinspektionen. BEO övervakar tillsammans med Skolinspektionen den del av skollagen som gäller kränkande behandling. BEO kan även ge skolor råd om hur lagen ska användas. I samverkan med Diskrimineringsombudsmannen (DO) ska BEO verka för att motverka kränkningar, diskriminering och trakasserier inom skolan.

BEO utreder anmälningar om kränkande behandling. BEO kan även företräda enskilda elever i domstol. BEO har möjlighet att utkräva skadestånd av huvudmannen om skolorna inte arbetar med att förebygga och förhindra kränkande behandling. I de fall kränkningarna rör någon av diskrimineringsgrunderna lämnas utredningarna över till DO.

Det kan dock uppstå situationer då ett och samma ärende innefattar uppgifter om både trakasserier och kränkande behandling. Om ärendet innehåller uppgifter som till övervägande del rör kränkande behandling ska BEO och Skolinspektionen enligt överenskommelse mellan myndigheterna och DO behålla ärendet och tillämpa både skollagen och diskrimineringslagen. Den framtida tillämpningen av denna överenskommelse är nu föremål för diskussion mellan de berörda myndigheterna. Den förs mot bakgrund av att DO numera endast driver processer för enskildas räkning inom vissa utvalda områden. I praktiken innebär det att en elev som till övervägande delen blivit kränkt kan få både kränkningarna och trakasserierna prövade i en domstolsprocess genom BEO:s försorg, medan motsvarande inte gäller om trakasserierna överväger. Uppgifter om diskriminering överlämnas alltid till DO.

BEO har också ett informationsuppdrag. BEO ska informera om sjätte kapitlet skollagen, som handlar om åtgärder mot kränkande behandling, men också ge råd om hur lagen ska användas. Det sker genom artiklar, informationstexter på webben, broschyrer och utbildningar av bland annat lärare och elevråd.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) som myndighet har presenterats i föregående kapitel, men nämns här eftersom regleringen av arbetet mot diskriminering och kränkningar i skolan sedan år 2009 är uppdelad mellan diskrimineringslagen och skollagen. DO har tillsynsansvar över diskrimineringslagen medan Skolinspektionen har tillsyn över skollagen. I de fall det inkommer anmälningar till Skolinspektionen eller BEO som rör någon av diskrimineringsgrunderna lämnas ärendet över till DO som tar ansvar för utredningarna. DO driver endast fall som är av principiellt intresse och granskar inte skolorna som sådana.

Utifrån skolornas skyldighet att varje år ta fram en lika-behandlingsplan har DO tillsammans med BEO och Skolverket tagit fram ett verktyg för att underlätta deras arbete. Verktöget är webbaserat och fritt tillgängligt för skolorna (www.planforskolan.se).

Olycklig splittring av arbetet mot kränkningar och diskriminering

Den tillsyn som från statens sida bedrivs av förekomsten av främlingsfientlighet och andra former av intolerans eller kränkningar, som kan drabba skolelever, är splittrad. År 2006 stiftades barn- och elevskyddslagen och inrättades BEO för att ta ett samlat ansvar över frågorna. I samband med sammanslagningen år 2009 av olika ombudsmannainstitutioner i nya DO splittrades det lagliga regleringen mellan diskrimineringslagen och skollagen och tillsynsansvaret mellan DO och Skolinspektionen.

DO har nu ansvaret för diskriminering och trakasserier enligt diskrimineringslagens grunder. DO driver som nämnts bara principiellt intressanta ärenden. DO kan utöva tillsyn över skolor och högskolor genom att granska hur de lever upp till diskrimineringslagens krav på åtgärder för att förebygga diskriminering, till exempel genom att granska likabehandlingsplaner, men denna tillsyn är inte lika regelbunden som Skolinspektionens.

Skolinspektionen utövar regelbunden tillsyn över alla skolor och BEO driver alla fall som bedöms handla om kränkningar. Det finns en risk att tillsyn av uttryck för främlingsfientlighet och liknande former av intolerans enligt diskrimineringslagen faller mellan stolarna. Skolinspektionen kan uppfatta att det inte är dess uppgift

att bevaka dessa frågor samtidigt som DO inte bedriver en lika regelbunden tillsyn över skolorna.

Delegationen för jämställdhet i skolan (DEJA) har i sitt slutbetänkande (SOU 2010:99) föreslagit att den nuvarande regleringen av åtgärder och förbud mot diskriminering och trakasserier av barn och ungdomar som söker till eller deltar i verksamhet som sker med stöd av skollagen flyttas från diskrimineringslagen till skollagen, samt att Skolinspektionen och BEO tar över ansvaret för tillsynen rörande diskriminering och trakasserier samt utredningar av dessa ärenden.

I sina remissyttranden över förslagen har Skolinspektionen tillstyrkt och DO avstyrkt. Ärendet bereds nu i Regeringskansliet. Det framstår som angeläget att finna en bättre lösning än den nu rådande. Överläggningar pågår för närvarande mellan myndigheterna i syfte att finna en sådan.

6.3 Likabehandlingsplaner – ett verktyg i skolans arbete

Likabehandlingsplanerna ska vara ett verktyg i skolornas arbete mot diskriminering och kränkande behandling. Jag ska i detta avsnitt redovisa vad vi vet om hur de fungerar, men låt mig börja med att redovisa en studie om förekomsten av kränkningar och då särskilt med anknytning till främlingsfientlighet. Den är cirka tio år gammal vilket innebär att det är oklart hur väl den speglar dagens situation, men en rapport från Skolinspektionen från 2010 indikerar att den i sina huvuddrag fortfarande äger aktualitet. Skolinspektionens rapport berörs i slutet avsnittet.

Kränkningar i skolan

Den senaste större undersökningen om förekomsten av kränkningar i skolan och som tar upp främlingsfientlighet och särskilt redovisar hur elever med utländsk bakgrund berörs är från början av 2000-talet. Christina Osbeck, Ann-Sofie Holm och Inga Wernersson, forskare vid Karlstads universitet, Högskolan Borås respektive Högskolan Väst, gjorde då på uppdrag av Skolverket en studie som redovisades i rapporten *Kränkningar i skolan. Förekomst, former och sammanhang* (Osbeck et al 2003). Huvuddelen av

undersökningen är en elevenkät till över 3 000 elever som bland annat fick besvara frågan om han eller hon hade blivit ”illa behandlad på ett sådant sätt att man blivit upprörd, dvs. arg, rädd, sårad eller ledsen”. Med utländsk bakgrund avsågs i studien elever med en eller båda föräldrarna födda i ett annat land än Sverige. Drygt en fjärdedel av respondenterna hade en sådan bakgrund. Inom ramen för studien har också elevernas lärare och skolledare tillfrågats om sina bedömningar om bland annat förekomst av kränkningar.

Omfattningen av kränkningar mättes med olika metoder. Nio procent av eleverna ansåg sig har blivit illa behandlade i skolan, 12 procent uppgav att de hade blivit mobbade och en dryg fjärdedel att de på något sätt hade blivit kränkta under det senaste året (Ibid. 88).

De som kränkte var huvudsakligen andra elever (90 procent av fallen; cirka sex procent är lärare och resten andra vuxna). Den typiske ”förövaren” var en lika gammal kompis av manligt kön och med svensk bakgrund (Ibid. 101).

Såväl skolledare som lärare bedömde att olika uttryck för rasism/främlingsfientlighet tillhör de vanligaste kränkningarna, skolledarna till och med att det är den efter grovt språkbruk vanligaste. I studien deltog elever från tre årskurser, femteklassare, åttondeklassare och elever på andra året i gymnasiet. Kränkningar var generellt vanligast förekommande i årskurs åtta. Det gällde också rasism/främlingsfientlighet (Ibid. 95–96).

Cirka en fjärdedel av alla elever med utländsk bakgrund hade varit utsatta för etniskt relaterade, verbala kränkningar. Motsvarande nivå för övriga elever var cirka en sjundedel. Cirka två tredjedelar av alla etniskt kränkande ord hade yttrats mellan elever med skilda bakgrunder, det vill säga av elever med svensk bakgrund till elever med utländsk bakgrund eller vice versa. Kränkningarna skedde i regel utanför klassrummet (Ibid. 141–144).

Frågor ställdes också om hur eleverna hade upplevt skolornas bemötande i allmänhet. Elevgruppen med utländsk bakgrund upplevde sig genomgående få mindre stöd och hjälp än elevgruppen med svensk bakgrund (Ibid. 153).

I enkäten fanns också frågor om förekomsten av rasistiska/främlingsfientliga signaler i skolmiljön. De handlade om förekomst av nazistiskt klotter, vitmaktmusik, spridning av rasistiskt eller främlingsfientligt material och nazistiska symboler. Nazistiskt klotter var i särklass vanligast förekommande och hade

uppmärksammats av en tredjedel av eleverna. De övriga företeelserna hade observerats av cirka 10–15 procent (Ibid. 157).

Ett av de etniskt relaterade förstärkningsuttryck som testades var att elever kunde säga att en kamrat springer som en ”jävla neger, jude eller svenne”. Det kan enligt författarna ses som en kränkning av vissa grupper snarare än individer. Resultatet av frågan visade att ungefär en tredjedel av eleverna i åttondeklasserna och andra året på gymnasiet sa sig använda sådana uttryck och en fjärdedel menade att det var helt eller ganska okey att göra det. Uttrycken användes i större utsträckning av pojkar, gymnasister, elever med lägre socioekonomisk status och elever med utländsk bakgrund (Ibid. 159).

Såväl lärare som elever uppgav att de tillsammans arbetade för att motverka olika kränkningar och särskilt etnisk diskriminering och rasism (Ibid. 160).

I rapporten från SOFI har en fråga ställts om hur ofta respondenterna känner sig diskriminerade i skolan, på tåg, bussar eller tunnelbana, i affärer varuhus, kaféer, restauranter eller nattklubbar samt av polis eller säkerhetsvakter. Andelarna som upplevt sig vara diskriminerade eller orättvist behandlade är överlag små (2–5 procent). I skolan, där andelen ligger kring fyra procent, sticker elever med bakgrund i Mellanöstern emellertid ut. Åtta procent av dem anger att de alltid eller ofta blir diskriminerade eller orättvist behandlade (Jonsson et al 2012).

Skolinspektionen har i en enkät till elever i klasserna 5 och 9 i grundskolan samt årskurs 2 i gymnasiet ställt vissa frågor om trygghet i skolan och arbetet med att hindra kränkningar. Grovt sett 90 procent av eleverna instämmer helt eller ganska i påståendet ”Jag känner mig trygg i skolan”, drygt ett par procent instämmer inte alls (något större andel i klass 9 än i de övriga, fyra jämfört med två procent). 90 procent av femteklassarna och ungefär två tredjedelar av niondeklassarna och gymnasisterna anser att de vuxna på skolan reagerar om de får reda på att en elev har blivit kränkt. Varannan åttondeklassare och var tredje gymnasist anser dock att skolan kan göra mer för att förhindra kränkningar (Skolinspektionen 2012b).

Skolinspektionen publicerade år 2010 en kvalitetsgranskning av 50 grundskolors arbete mot kränkande behandling, *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling* (Skolinspektionen 2010). I rapporten särredovisas inte kränkningar med främlingsfientlig anknytning, men bilden i stort bekräftar den från Osbecks et al

rapport. Det vanligaste är att elever kränker varandra, men det förekommer även att elever upplever sig bli kränkta av vuxna på skolan. Många av skolorna klarar inte att få bestående stopp på kränkningar och trakasserier. Det förekommer också att kränkningar och trakasserier ses som naturliga inslag i skolans vardag och därför bagatelliseras. Några av de granskade skolorna genomför överhuvudtaget ingen kartläggning för att ta reda på var och när riskerna för kränkningar är som störst. Även i vissa skolor som genomför inventeringar sker det utan elevernas medverkan. Skolinspektionens slutsats är att elevernas rätt till en trygg skolgång inte är garanterad och att skolorna måste sätta dessa frågor i fokus och omedelbart vidta åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Likabehandlingsplanernas innehåll

Som jag redovisat under 6.1 ska utbildningsanordnaren upprätta en Plan mot diskriminering och kränkande behandling, här för enkelhetens skull kallade likabehandlingsplaner. I Skolverkets allmänna råd som syftar till att stödja skolornas arbete med detta nämns tre arbetsområden: främjande, förebyggande och åtgärdande (Skolverket 2012).

Lagarna och de allmänna råden anger ramen för skolornas arbete, men inom denna ram har dessa stor frihet att själva utforma sitt arbete. I det konkreta arbetet finns därför av naturliga skäl en stor variation.

Skolinspektionen publicerade år 2009 (Skolinspektionen 2009) en rapport med fokus på skolornas arbete med likabehandlingsplaner och mot kränkande behandling. Uppgifterna samlades in under åren 2007 och 2008 och bygger på bedömningar i myndighetens tillsynsrapporter. Sammanlagt ingick drygt 1 500 grundskolor och 200 gymnasieskolor i undersökningen. Urvalet av skolor var inte slumpmässigt, men inspektionen menar att problembilden i de granskade skolorna är så likartad att det är rimligt att anta att den gäller generellt.

Rapporten visar att nästan nio av tio skolor helt saknar eller har en bristfällig likabehandlingsplan. De vanligaste bristerna är att planen inte utgår från en kartläggning av de specifika behoven inom skolan och att eleverna inte har varit delaktiga i framtagandet. Dessa brister är något vanligare i grundskolorna än i gymnasie-

skolorna. Skolinspektionen framhåller mot den bakgrunden vikten av att skolorna kontinuerligt arbetar med likabehandlingsplanerna och att de varje år gör en kartläggning av sina specifika behov och problem. Inspektionen understryker också betydelsen av att skolorna fortlöpande utvärderar sitt arbete för att därmed kunna utveckla detta.

Fil dr Emma Arneback vid Örebro universitet har studerat likabehandlingsplaner från gymnasieskolor runt om i Sverige. Hon har under våren 2012 doktorerat med avhandlingen *Med kränkningen som måttstock. Om planerade bemötanden av främlingsfientliga uttryck i gymnasieskolan* (Arneback 2012). Som framgår av undertiteln är granskningen inriktad just på bemötanden av främlingsfientliga uttryck. I arbetet med avhandlingen har hon granskat över hundra likabehandlingsplaner, varav drygt två tredjedelar från kommunala och en tredjedel från privata skolor. Hennes granskning är en genomgång av likabehandlingsplanernas innehåll snarare än tillkomsten och användningen av dem. Följande redovisning och diskussion bygger på hennes avhandling.

En utgångspunkt för arbetet med planerna är att förhindra kränkande behandling (främjande och förebyggande i Skolverkets allmänna råd) och att, om kränkningar trots allt inträffar, vidta lämpliga mått och steg för att stödja den som har blivit utsatt och förhindra upprepning (åtgärdande).

Begreppet ”kränkning” är i sig inte oproblemiskt. Det kan, menar Arneback, såväl under- som överanvändas. Om det används för att karaktärisera varje situation som känns oönskad eller orättvis kan det leda till överanvändning. Om vissa av dem som kränks inte vill medge att så är fallet kan det leda till underanvändning. Arneback konstaterar att ”kränkingsbegreppet inte går att applicera i verksamheten med enkelhet” (Arneback 2012:127). Hon pekar på att olika skolor kan ha olika bedömningsprinciper för vad som ska betraktas som en kränkning, som behöver åtgärdas.

I takt med att tröskeln sänks för vad som betraktas som kränkning uppstår samtidigt en begränsning av yttrandefriheten. Hur man bedömer kränkingsprincipen kan därför få avgörande betydelse för samtalsklimatet i klassrummet. Om det som möjligtvis skulle kunna uppfattas som en kränkning blir restriktionen för vad som får sägas i det politiska samtalet kan det leda till att få känsliga politiska frågor kan diskuteras i klassrummet (Ibid. 167).

Arneback konstaterar att av de tre arbetsområden som nämns i Skolverkets allmänna råd flyter i praktiken främjande och förebyggande åtgärder samman i skolornas likabehandlingsplaner. Hon gör själv följande indelning av arbetet i fyra arbetsområden (Ibid. 98, 158):

1. *Förebyggande arbete*, det vill säga insatser som avser att förhindra att kränkningar överhuvudtaget ska ske.
2. *Gränsdragning* i skolan, som knyter an till diskussionen om bedömningsprinciper för kränkning, det vill säga definierar vad som är tillåtet och inte.
3. *Åtgärdande arbete*, som handlar om vilka åtgärder som ska sättas in när en kränkning har skett, det vill säga när någon säger sig ha blivit kränkt eller någon har iakttagit att det förekommit.
4. *Gränssättning* av skolan, som handlar om när skolan inte själv kan klara av situationen utan behöver kalla på extern hjälp från exempelvis socialtjänst eller polis.

I likabehandlingsplanerna dominerar av naturliga skäl de tre första arbetsområdena, varav här det förebyggande arbetet ska redovisas kortfattat. Arneback konstaterar att två arbetsmetoder är vanligast förekommande (i mellan hälften och tre fjärdedelar av planerna). Bägge kan sägas ta fasta på formuleringen i läroplanen att "Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser". De två metoderna är kunskapsförmedling och vad Arneback kallar prövande kommunikation.

Kunskapsförmedlingen handlar till exempel om att sprida kunskaper om olika kulturer och religioner. Härvidlag ses det ofta som en särskild utmaning för lärare att kunna bemöta elever som uttrycker främlingsfientlighet.

Prövande kommunikation syftar till att skapa diskussioner där olika synsätt får framträda och ställas mot varandra. För att diskussionen ska ses som prövande är det angeläget att inte ett synsätt från början har tolkningsföreträde.

Andra arbetsmetoder som är representerade i likabehandlingsplanerna, men mindre frekvent, är:

- *förmedling av värderingar*, det vill säga att tala om för eleverna vilka värderingar de bör ha,

- *ökat inflytande* för elever och ibland föräldrar för att förhindra en känsla av maktlöshet och brist på engagemang som kan vara möjliga orsaker till främlingsfientlighet, samt
- *relationell handlingsinriktning*, som betonar vikten av att bygga goda relationer för att skapa trygghet och förståelse.

Även vad som kallas *normkritisk handlingsinriktning* förekommer i några få fall.

Den relationella handlingsinriktningen rymmer enligt Arneback flera perspektiv. En utgångspunkt är att en negativ självvärdering hos eleven kan leda till främlingsfientlighet. En sådan negativ självvärdering kan i sin tur bero på bristande omsorg eller på att respekten för honom eller henne har kränkts. För att möta den situationen ska personalen bry sig om och skapa nära relationer med eleven. I grundskolan finns ett sådant uttalat ansvar för lärarna, men inte i gymnasieskolan. Det är också viktigt att relationerna kännetecknas av ömsesidig respekt. Den som blir respektfullt behandlad tenderar att bli respektfull mot andra. Även en solidarisk gemenskap i skolan kan bidra till att skapa en positiv självvärdering (Ibid. 107 ff).

Ett normkritiskt förhållningssätt förekommer bara undantagsvis i de planer som Arneback har granskat. Skolverket har i rapporten *Diskriminerad, trakasserad, kränkt?* (2009b) lyft fram betydelsen av ett sådant förhållningssätt. Där framhåller verket att det är grunden i ett aktivt arbete mot diskriminering och kränkande behandling. Detta ställs ofta mot toleranspedagogik. Den senare kritiserar för att utgå från ett maktförhållande: den som har makt ska tolerera den som saknar makt. Det normkritiska förhållningssättet syftar till att i stället blottlägga – och ifrågasätta – maktstrukturerna. Det handlar inte om att alla normer ska upplösas, normer behövs för att vi som människor ska kunna samexistera, utan om att synliggöra normerna, deras konsekvenser och maktdimension (Björkman 2010). Ett normkritiskt förhållningssätt kan på det sättet bana vägen för ömsesidig respekt för personer med olika kännetecken. Det ska framhållas att det naturligtvis finns normer som i allt väsentligt är goda, till exempel FN:s mänskliga rättigheter som är viktiga i arbetet mot främlingsfientlighet.

Betydelsen av ett normkritiskt förhållningssätt i lika-behandlingsplanerna framgår av Skolinspektionens kvalitetsgranskning. Elever och personal vid flera skolor uppger att det är

svårt att avvika från vad som anses vara normalt. Genom att något uppfattas som normalt definieras också det som är onormalt. Inspektionen konstaterar att grogrunden för trakasserier och kränkningar ofta finns i skärningspunkten mellan vad som anses vara normalt respektive onormalt. Skolinspektionen menar att det är först när personal sinsemellan och tillsammans med elever diskuterar och kritiskt granskar sina egna normer och värderingar som värdegrundsarbetet på allvar kan genomsyra all verksamhet (Skolinspektionen 2010).

Fil dr Sabine Gruber, forskare vid Linköpings universitet, har i *När skolan gör skillnad* (2008) gett exempel på vad hon kallar en skillnadsskapande praktik i skolans värld. Hon visar hur elever kategoriseras efter föreställningar om kulturella skillnader snarare än individuella bedömningar. Låt mig för att illustrera tanken lyfta fram ett exempel ur verkligheten, som hon redovisar i sin bok.

I en gruppövning i en klass diskuteras nationella olikheter. Eleverna delas in i grupper beroende på var deras föräldrar är födda. Eleverna förutsätts representera föräldrarnas hemland. I Tunisien-gruppen ingår Ali, vars föräldrar kommer från Tunisien. I den skriftliga redovisningen om landet som gruppen gör saknas enligt läraren ett antal svar. Hon vänder sig direkt till Ali och frågar hur man firar olika saker i Tunisien. Ali stirrar i golvet och säger inget. Läraren fortsätter: "I Tunisien är man muslim, vad innebär det Ali?" Fortsatt tystnad. Och hon går på: "Fastan har man också, kan du berätta lite om det, fastar ni hemma hos er?" Ali mumlar något ohörbart till svar. Den beskrivna episoden visar hur läraren försöker göra Ali till en representant för majoritetskulturen i Tunisien. Jag vet inte något om Ali men han kanske är född i Sverige och mest känner sig som svensk. Kanske har hans föräldrar lämnat Tunisien i protest mot landets regim och undviker kontakt med hemlandet? Kanske har de lämnat landet i protest mot den dominerande religionen islam?

Inom ramen för ett normkritiskt arbete kan den här typen av praktiker granskas, men också sådant som läromedel och traditioner såsom ledigheter och skolavslutningar i skolan.

Arneback har studerat vad likabehandlingsplaner *innehåller*. Det är viktigt. Men för att riktigt förstå vilken roll de spelar behöver man studera vilka som är involverade i framtagandet och hur de implementeras när de väl är fastställda, om de är levande dokument i klasser och på lärarkonferenser eller bara hyllvärmare.

I Skolverkets uppdrag att följa upp barn- och elevskyddslagen (Skolverket 2009a) framkom att det framförallt är på gymnasieskolorna, som eleverna hade varit delaktiga i framtagandet av likabehandlingsplanerna. Där hade två tredjedelar varit delaktiga mot endast drygt hälften i grundskolorna. Skolverket drog utifrån det slutsatsen att förordningen om barns och elevers deltagande i arbetet med att upprätta planer inte hade fått tillräckligt genomslag.

Skolinspektionen har i sin ovan nämnda granskning av arbetet mot kränkande behandling i ett antal skolor konstaterat att skolornas arbete med värdegrunden ofta sker avskilt från det ordinarie arbetet och inte alltid har en koppling till elevernas vardag, vilket inspektionen upplever som en allvarlig brist. Arbetet med att reflektera över vilka normer som råder behöver utvecklas. Skolinspektionen rekommenderar därför att eleverna i större utsträckning involveras och att skolorna reflekterar över vilka förhållningssätt som råder och genomför uppföljningar i syfte att utveckla arbetet (Skolinspektionen 2010).

I en rapport från Ungdom mot rasism (UMR), *Rasismen i skolan – Elevers syn på rasism och likabehandlingsarbete i skolan* (2010), menar många av de tillfrågade eleverna att skolorna misslyckats med att göra likabehandlingsplanerna till levande dokument. Resultaten baseras på en enkät som besvarades av knappt 700 ungdomar på grund- och gymnasieskolor. Enligt UMR visar enkäten att många elever inte läst eller förstått likabehandlingsplanen och många känner inte till att skolan har en plan.

Likabehandlingsplaner, både framtagningsprocessen och det arbete de ska leda till, kan således vara ett effektivt verktyg i skolornas arbete mot främlingsfientlighet, men planerna uppvisar än så länge ofta stora brister.

Camilla Hällgren, forskarassistent vid Umeå universitet, med kolleger konstaterar i en kunskapsöversikt om forskningen kring mångkultur i skolans arbete (Hällgren et al 2006:67) att det å ena sidan i många skolor bedrivs ett ambitiöst arbete med goda intentioner för att motverka främlingsfientlighet, men att det å andra sidan finns svårigheter och osäkerhet i arbetet. Det är inte ovanligt att man använder kortsiktiga lösningar som temadagar och ”brandkårsutryckningar” när orostendenser uppdagas. Sådana insatser har i praktiken liten eller ingen effekt i ett längre perspektiv. Erfarenheten är dessvärre att främlingsfientligheten fortsätter att vara en del av skolornas vardag.

Doktorand Jan Jämte vid Umeå universitet har för utredningens räkning gjort en översikt över vad vi vet om svenska gymnasieskolors arbete mot rasism, kränkande behandling och diskriminering (Jämte 2012). Utifrån den drar han slutsatsen att ett framgångsrikt och välfungerande arbete mot främlingsfientlighet förutsätter medvetenhet, långsiktighet och systematik och att det inom skolan finns en helhetssyn och ett gemensamt förhållningsätt.

Det framstår som den viktigaste slutsatsen av den granskning av likabehandlingsplaner och arbetet med dessa som jag här har gjort.

6.4 Erfarenheter av skolornas antimobbningsarbete

Mobbning är en form av kränkande behandling eller trakasserier som innebär en upprepad negativ handling där någon eller några medvetet och med avsikt tillfogar eller försöker tillfoga en annan skada eller obehag. Begreppet förekommer inte i de aktuella lagarna, men har tidigare använts ganska flitigt för en typ av kränkningar (Skolverket 2012b). I förarbetena till den nya skollagen nämns begreppet. Lagstiftaren valde dock att i lagen bara använda det bredare begreppet kränkande behandling som innefattar mobbning men också kränkningar som inte är upprepade eller nödvändigtvis har för avsikt att skada eller tillfoga obehag. Före år 2006, då kravet på likabehandlingsplaner infördes, fanns krav på att skolor skulle ha planer mot mobbning. Mobbning har varit, och är delvis fortfarande, i fokus för debatten.

Under åren har skolorna börjat använda en rad särskilda programkoncept som sägs minska mobbning. Skolverket publicerade år 2011 *Utvärdering av metoder mot mobbing*. Eftersom arbetet mot mobbning uppvisar stora likheter med arbetet mot andra former av kränkningar, inklusive sådana som är uttryck för främlingsfientlighet och liknande former av intolerans, är lärdomarna från antimobbningsarbetet av intresse i sammanhanget.

Skolverkets utvärdering gjordes av en grupp forskare från Högskolan i Gävle samt universiteten i Göteborg, Karlstad, Umeå och Örebro. Den omfattade cirka 10 000 elever i årskurserna 4–9 samt skolpersonal vid 39 skolor. Uppgifter samlades in genom enkäter och genom intervjuer med drygt 800 personer (elever, rektorer, lärare, annan skolpersonal och föräldrar). Syftet var att utvärdera effekterna av olika programkoncept för att motverka

mobbning och att identifiera vad i dessa som gav eventuella effekter.

Ingen skola använde renodlat något av de programkoncept om mobbning som ingick i utvärderingen, utan de blandade inslag från flera. Utvärderingen kunde därför inte uttala sig om effekterna av programkoncepten som sådana, utan kom att pröva de olika insatser, till exempel rastvaktssystem, antimobbningsteam och värdegrundslektioner, som skolorna arbetade med. En del av dessa hade effekt, andra inte. Inget av programkoncepten hade någon strategi för implementeringen, som tog hänsyn till skolors varierande förutsättningar och behov. Samtliga programkoncept har inslag som kan leda till att elever kränks. Det positiva som koncepten bidrog med var att de tvingade fram ett gemensamt förhållnings- och arbetssätt på skolorna. När programkoncept introducerades innebar det ofta att personer utifrån med tid, resurser och auktoritet satte fokus på arbetet, vilket kunde innebära ett energitillskott för skolan.

Utvärderingen visade att det finns ett antal insatser med goda effekter som ingår i flera av programkoncepten men som också kan göras helt oberoende av dessa. Hit hör att kartlägga elevernas situation som grund för arbetet, att låta eleverna vara delaktiga i aktiviteter för att främja en god atmosfär, att ha antimobbningsteam med både lärare och elevvårdsföreträdare, att ha rutiner för åtgärder vid mobbningsfall som riktar sig till både offer och förövare och att ha systematiska rastvaktssystem. Forskarna visade att det bara är insatser som genomförs konsekvent och systematiskt som har effekt. Tillfälliga insatser har däremot ingen mätbar effekt.

Olika insatser visade sig även fungera olika bra för pojkar och flickor, vilket enligt Skolverket visar hur komplext problemet med mobbning och kränkande behandling är. Inget av de granskade programmen tog dock hänsyn till pojkars och flickors olika behov av insatser.

I Skolverkets utvärdering refereras även resultat från studier av Björn Ahlström, sociolog vid Umeå universitet. Han har visat att i att de skolor där rektor erkänner att mobbning är ett potentiellt problem förekommer mobbning i mindre utsträckning än i skolor där skolledningen inte erkänner det (Skolverket 2011c).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har under våren 2012 presenterat en rapport som fokuserar på hur skolor arbetar med att förebygga våld och missbruk bland eleverna (Brå 2012). Brå

presenterar tre lokala projekt som har genomförts i samarbete med bland annat polis och socialtjänst i syfte att minska förekomsten av brott på skolans område. Resultaten visar att genom ett problemorienterat arbetssätt kan förekomst av mobbning och våld minska. En framgångsfaktor var att identifiera skolans så kallade "hot spots", det vill säga de mest brottsutsatta platserna, och att öka vuxennärvaron på dessa. Ytterligare en framgångsfaktor var även i detta fall att initialt kartlägga skolans problembild.

Arbetet mot mobbning kan på många sätt jämföras med arbetet att motverka främlingsfientlighet och andra former av intolerans. De slutsatser som Skolverket har dragit är därför intressanta även för detta arbete. De överensstämmer också med synpunkter som framkommit vid de kontakter jag under utredningsarbetet har haft med personer med erfarenhet av arbete i skolor.

Det viktigaste är att varje skola utgår från sina egna specifika erfarenheter och att arbetet inleds med en kartläggning och utvärdering av den rådande situationen. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som man avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. Det är också nödvändigt att arbetet bedrivs systematiskt och kontinuerligt och att både skolpersonal och elever är delaktiga.

6.5 Många centrala initiativ

När en utredning tillsätts för att föreslå åtgärder mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans förväntas den av många säkert föreslå centrala initiativ som kan ge önskade effekter, även på skolans område. Jag har därför granskat vilka initiativ som har tagits under de gångna 20 åren från regeringars och myndigheters sida för att stimulera arbetet i skolorna. Jag kan konstatera att det inte är någon brist på centrala initiativ. Här ska några av dessa redovisas. Det angripna *problemet* anges med kursiv och *åtgärderna* med fet stil.

- År 1993 fördelade Skolverket en miljon kronor till 19 kommuner för arbete mot *mobbning och kränkande behandling*. Syftet var att finna framgångsrika modeller. Slutsatsen av satsningen blev dock, liksom vid 2012 års granskning, att det inte fanns någon modell som är generellt användbar. För att sprida kunskap om de goda exempel som

framkom tog Skolverket fram **broschyren** "Kränk mig inte" (Skolverket 2011c).

- Under åren 1996–1998 genomfördes projekt riktade till skolan av den nationella samordningskommittén mot rasism (SOU 1998:99). Kommittén samordnade aktiviteter under det av EU:s ministerråd proklamerade "Europaåret mot *rasism*", vilket inföll år 1997. Kommittén skickade ut ett **studiematerial**, "Hur är läget", till landets samtliga grund- och gymnasieskolor, skolstyrelser och elevråd. Det är dock högst osäkert hur materialet användes. Ett försök gjordes att ta reda på hur det hade mottagits genom en enkät till 4 000 skolledare men svarsfrekvensen var under 20 procent (Hällgren et al 2006:63).

- År 1999 utnämndes av Utbildningsdepartementet till Värdegrundsåret och i samband med detta startade Värdegrundsprojektet (projektet pågick februari 1999-mars 2000). Syftet med Värdegrundsåret var att lyfta fram *värdegrundsfrågorna* i både förskolan och skolan.

I samband med Värdegrundsåret inrättades två **centra för värdegrundsfrågor**, Värdegrundscentrum vid Umeå universitet och Centrum för Värdegrundsstudier vid Göteborgs Universitet (Skolverket 2011c). Utöver bildandet av dessa centra resulterade Värdegrundsåret i en rad aktiviteter med fokus på förskolans och skolans värdegrundsarbete: olika former av pedagogiskt **elevmaterial** producerades, ett **faktablad** på 12 olika språk togs fram och ett antal nationella **konferenser** anordnades. Projektet hade även en **hemsida** som fungerade som informationskanal (Regeringskansliet 2001:55). Hela Värdegrundsprojektet sammanfattas i "Värdegrunds boken" (Zackari & Modigh 2002).

Under Värdegrundsåret fick Skolverket ett regeringsuppdrag som resulterade i **materialet** "Ständigt. Alltid!" (Skolverket 1999), som består av dels kommentarer till läroplanens skrivningar om värdegrunden, dels reflektioner kring begreppet värdegrund. Materialet vände sig till alla som arbetade inom förskole- och skolverksamhet med syftet att från olika infallsvinklar stödja skolornas arbete för värdegrunden.

- År 2001 antog Riksdagen en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering (Regeringskansliet 2001:70). Samma år fick Skolverket uppdraget att kartlägga förekomsten av *rasism, etnisk diskriminering, sexuella trakas-*

serier, homofobi och könsrelaterad mobbing i skolan. Inom ramen för regeringsuppdraget togs ett **stödmaterial** riktat till förskolor och skolor fram av Myndigheten för skolutveckling (numera nedlagd), "Olikas lika värde – om arbetet mot mobbning och kränkande behandling" (Myndigheten för skolutveckling 2003). Materialet motsvarar den ovan nämnda broschyren "Kränk mig inte" från 1995. Syftet var att till skolor och förskolor sprida en del av de forskningsresultat som tagits fram inom regeringsuppdraget. Även i detta material framhölls att det inte finns någon metod som är generellt användbar på alla skolor.

- Den 1 april 2006 infördes *barn- och elevskyddslagen*.³ Lagen innebar ett förstärkt skydd mot olika former av kränkande behandling för alla barn och elever som omfattas av Skollagen. I samband med införandet av den nya lagen gav regeringen Skolverket i uppdrag att följa tillämpningen av lagen och föreslå åtgärder för att säkerställa att den följdes.

Skolverkets **kartläggning** av barn- och elevskyddslagens tillämpning visade att de allra flesta skolor hade en lika-behandlingsplan, men att det fanns brister vad gällde både framtagande och innehåll. Skolverket drog slutsatsen att skolpersonalen hade svårt att överblicka lagstiftningen och föreslog mot den bakgrunden en satsning på **kompetensutveckling** av personalen (Skolverket 2009a).

- I februari 2007 gavs Myndigheten för skolutveckling uppdraget Utbildningssatsning mot *mobbning*, som genom ett tilläggsuppdrag i maj 2008 också kom att omfatta diskriminering och kränkande behandling. I samband med myndighetsöversynen 2008 överfördes uppdraget till Skolverket.

Uppdraget handlade framförallt om en **utbildningssatsning** för skolor. Skolverket genomförde under tre år poänggivande högskoleutbildningar om Mobbning, diskriminering och kränkande behandling – skolpraktik och forskningsperspektiv. Sammantaget deltog 1 575 personer. En **seminarieserie** om diskriminering nådde 1 100 deltagare (Skolverket 2011c).

- År 2009 beslutade regeringen att ge Skolverket i uppdrag att främja, stärka och sprida kunskap om skolans *värdegrund*.

³ Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67), vanligen benämnd Barn- och elevskyddslagen upphörde att gälla 1 januari 2009. Bestämmelserna finns nu i Skollagen (2010:800, 6 kap) och Diskrimineringslagen (2008:567, 3 kap).

Verket arbetade med detta uppdrag under åren 2009–2011, bland annat genom att arrangera ett antal nationella **konferenser** om värdegrunden. Verket tog fram en **webbplats** för värdegrundsfrågor som är tänkt att användas av skolorna (www.skolverket.se/vardegrund). Skolverket utarbetade också ett **stödmaterial**, dels ”Förskolans och skolans värdegrund – förhållningssätt, verktyg och metoder” (Skolverket 2011d) och dels ”Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling – lagens krav och huvudmannens ansvar” (Skolverket 2011e). Materialet är tänkt att vara ett stöd för skolhuvudmän, rektorer, skolchefer och lärare.

- År 2011 beslutade regeringen att Skolverket under åren 2011–14 ska använda 10 miljoner kronor per år till arbetet med *värdegrunden och mot diskriminering och kränkande behandling*. Pengarna går huvudsakligen till **fortbildning** som erbjuds förskolor, grundskolor och gymnasieskolor (Regeringskansliet 2011).

Arbetet med värdegrunden och mot kränkande behandling har således omfattats av en rad satsningar under de senaste 20 åren. Regeringen och de centrala skolmyndigheterna har tagit ett antal initiativ till kartläggningar, projekt och utbildningar för att stödja skolorna i detta arbete. Trots detta visar Skolinspektionens granskningar 2009 och 2012 att arbetet mot kränkningar och med demokrati och värdegrund har stora brister (Skolinspektionen 2009, 2012a).

Det är naturligt att regeringen och myndigheterna tar initiativ för att driva på arbetet, men mitt intryck är att den tid och de resurser som krävs för att få genomslag ute i de enskilda skolorna och klassrummen kraftigt underskattas. Om de goda intentionerna framöver ska få genomslag behöver betydligt större omsorg läggas på spridningen och förankringen av idéerna på den lokala nivån. Skolorna måste arbeta mer systematiskt och långsiktigt mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans. Lärarna måste få större möjligheter till fortbildning och ett bättre metodstöd i sin konkreta gärning. Jag ska utveckla synpunkter på detta i det följande, men ska först redovisa en bedömning av hur situationen ser ut i skolan när det gäller lärares och elevers attityder till de frågor som här är aktuella.

6.6 Attityder i skolan

Vilka attityder har unga människor till kulturyttringar som avviker från dem de är vana vid? Hur ser de på människor från andra länder? Hur påverkas de av den undervisning som ges? Det finns stora förväntningar på att skolan ska kunna bidra till att göra dem bättre rustade för att leva i ett samhälle som kännetecknas av demokrati och mångfald. Men hur ser skolans värld ut? I vilken mån karaktäriseras den av de goda värderingar som kommer till uttryck i till exempel läroplanernas värdegrund? Låt mig börja med att se vad vi vet om lärarkårens inställning vilket naturligtvis är en viktig förutsättning för skolans möjligheter att påverka elevernas utveckling.

Attityder hos lärare

SOM-institutet har, som jag tidigare har redovisat, följt opinionsutvecklingen under lång tid. Andelen personer i hela befolkningen som tycker att det är ett mycket bra förslag att ta emot färre flyktingar har sedan millennieskiftet legat kring 20 procent. Bland lärare är andelen hälften, det vill säga tio procent. Om svaret på den frågan tas som en indikation på hur människor i allmänhet och lärare ser på främlingsfientlighet tyder den alltså på att lärare i genomsnitt är mindre negativa till främlingar än andra.

Motsvarande resultat erhöles i en studie som gjordes i mitten av 1990-talet. En enkätundersökning initierades då av Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld. Frågor ställdes bland annat om lärarnas attityder och värderingar avseende invandrare. Lärarna i undersökningen var verksamma på grund- och gymnasieskolan. Totalt fick närmare 8 000 lärare enkäten och svarsfrekvensen var cirka 70 procent (Ds 1998:35).

Enkäten visade att lärarna i mindre utsträckning än motsvarande åldersgrupper i hela befolkningen hade rasistiska och främlingsfientliga attityder. Men det framkom också att sådana fanns även bland lärare, särskilt bland lärare på yrkesförberedande gymnasieutbildningar.

Gruber har studerat hur lärare i sin gärning involveras i en praktik som "producerar" svenskar respektive invandrare (Gruber 2008). Lärarna klassar ofta elever med utrikesfödda föräldrar som

”invandrare”. Eleverna kan själva vara födda i samma land som föräldrarna, men också i ett annat land, till exempel i Sverige, eller ha kommit hit i mycket unga år. I detta sammanhang blir de ändå invandrare. Att föräldrarnas födelseland, och ibland deras eget, är ett annat än Sverige är ett faktum. Problemet är att lärarna med detta som grund drar en rad andra slutsatser om dem, till exempel om deras studiemotivation, deras studiebegåvning, deras levnadsvanor och vad de betraktar som sitt ”hemland”. Hur lärarna kategoriserar dem framkommer tydligt i samband med att skolan beslutar sig för att anordna mångkulturella temadagar. Som en av lärarna då uttrycker det: ”Tänk att våra elever kommer från så många länder och att det finns så många kulturer på vår skola.” Elever med någon anknytning till ett annat land än Sverige tillskrivs omedelbart en annan kultur.

När de mångkulturella dagarna ska anordnas är det dessutom bara dessa andra kulturer som räknas. Svenskhet är inte en av de många kulturerna. De ”svenska” eleverna ska inte visa upp någonting utan vara åskådare, insupa intryck och i bästa fall visa sin tolerans mot det avvikande. Fokus under de mångkulturella dagarna är naturligtvis på det som skiljer andra kulturer från det svenska. Sådana kulturella skillnader blir till individuella skillnader vilka genererar och upprätthåller olika handlingsmönster i det vardagliga skollivet. I praktiken får de som invandrat eller har invandrade föräldrar små möjligheter att själva välja under vilka villkor de önskar engagera sig i det samhälle till vilket de migrerat. Kanske har de brutit med sina föräldrars kultur? Kanske vill deras föräldrar inget hellre än att de ska etablera sig i Sverige och glömma det gamla hemlandet? Kanske betraktar de Sverige som sitt hemland? Kanske uppfattar de att de har flera hemländer samtidigt?

Gruber har följt verksamheten på en skola. Det är naturligtvis inte möjligt att generalisera utifrån dessa iakttagelser. Men hon berättar själv att hon sedan hennes avhandling lades fram 2008 har mött personal från många skolor och ofta mötts av igenkännande kommentarer (intervju Sabine Gruber 120612). Andra studier bekräftar också att de iakttagelser hon gjorde på inget sätt är ovanliga.

Attityder hos elever

Ett sätt att försöka få en uppfattning om hur framgångsrikt skolans arbete mot främlingsfientlighet är, är att studera hur attityderna bland skolelever utvecklas. Det måste dock understrykas att skolan inte är en isolerad plats. Den finns mitt i samhället och elevernas attityder formas bara delvis där. Även hemmiljön, kamraterna och samhället i stort ger viktiga impulser. Eleverna är också själva opinionsbildare, inte minst genom sina aktiviteter på nätet. Det finns visserligen stora förhoppningar på skolan som demokrati-förmedlare, men empiriska undersökningar visar att familje-bakgrund och särskilt föräldrarnas utbildningsnivå alltid tycks slå igenom. Forskare som undersökt effekter av samhällskunskaps-undervisning har inte i vart fall på kort sikt (ett läsår) inte kunnat påvisa några distinkta effekter (Ekman 2011).

För att få en uppfattning av vilka effekter skolans arbete i vid mening har kan man titta på till exempel:

- hur attityderna i skolan är och utvecklas jämfört med samhället i stort,
- hur attityderna i skolan utvecklas över tid,
- hur attityderna för en viss åldersgrupp utvecklas över tid, till exempel från mellanstadiet till gymnasienivån,
- hur attityderna skiljer sig mellan skolor beroende på till exempel elevernas socioekonomiska bakgrund,
- hur (om) de påverkas av undervisningens innehåll.

Frågan om hur attityderna i skolan har utvecklats jämfört med attityderna i samhället i stort kan i viss mån besvaras med hjälp av uppgifter som redovisats i kapitel 3.

Som framgick där har inställningen till invandrare i den allmänna opinionen utvecklats i positiv riktning under de senaste 20 åren. Forum för Levande Historia (FLH) utförde 2003 respektive 2009 två stora undersökningar av gymnasieungdomars attityder. I redovisningen av den senare, *Den mångtydiga intoleransen*, görs också en jämförelse mellan åren. Den visar att attityderna till invandrare, muslimer och judar är tämligen stabila under denna tid. Såväl andelen positiva som andelen negativa till invandring, flyktingar och muslimer har minskat något mellan mätillfällena, medan andelen "ambivalenta" har ökat. Förändringarna är dock

små. Att opinionen kan förändras även på en så pass kort tid visas dock av att inställningen till homosexuella blivit avsevärt mer positiv (FLH 2010:61-63).

Skolvalen 2006 och 2010 har indikerat ett ökat stöd i skolorna för partier med främlingsfientliga budskap. I skolvalet 2010 blev Sverigedemokraterna fjärde största parti med 13 procent av rösterna, en tredubbling av andelen sedan valet 2006 (www.ungdomsstyrelsen.se). Någon tendens till ökad främlingsfientlighet kan alltså inte avläsas i FLH:s undersökningar, men samtidigt ger en stor andel i dessa uttryck för en ambivalent hållning, det vill säga de har inte någon stark uppfattning åt vare sig det ena eller det andra hållet. Att en del av dessa ambivalenta i ett ”val” ger sin röst till främlingsfientliga partier är kanske inte att förvåna.

I Den mångtydiga intoleransen redovisas också samband mellan elevernas attityder och deras socioekonomiska bakgrund, skolmiljön, studieinriktning, kön, undervisningens innehåll med mera.

I korthet visar undersökningen (FLH 2010:34-44, 48-49):

- Andelen som är positiva till invandrare, muslimer, romer och judar är större än andelen som är negativa. Ungefär hälften av eleverna är ambivalenta. Andelen ”intoleranta”, det vill säga elever, med en extremt negativ hållning uppgår till cirka sju procent.
- Flickor är mer positiva än pojkar. De som går tredje året på gymnasiet är mer positiva än dem som går första året. Elever på studieförberedande program är mer positiva än elever på andra program.
- Ju högre utbildning föräldrarna har, desto mer positiva är eleverna.
- Det finns ett starkt samband mellan att ha en vän från någon etnisk grupp och hur gruppen som sådan värderas. Sambandet är starkare för elever med svensk bakgrund än med utländsk.
- Ju mindre skolmiljön präglas av negativa tillmälen, mobbning och ungdomar som dricker sig berusade och ju mer den karaktäriseras av lugn arbetsmiljö och lärare som uppmuntrar kritiskt tänkande, desto mer positiva är attityderna till invandrare.

- Eleverna ger ett starkt stöd till principen om alla människors lika värde och ett urval av mänskliga rättigheter.

I Den mångtydiga intoleransen undersöks också undervisningens betydelse för ungdomarnas attityder. Eleverna fick ange hur mycket undervisning de hade fått i ett antal teman av intresse i sammanhanget, till exempel om rasism, nazisternas massmord under Förintelsen och mänskliga rättigheter. Det tema som störst andel av eleverna ansåg sig ha fått en hel del undervisning om var Förintelsen. Totalt uppgav tre fjärdedelar att de fått mycket eller en hel del undervisning om den.

Det finns enligt undersökningen ett samband mellan mängden undervisning och inställningen till bland annat invandrare, muslimer, romer och judar. Till exempel var 45–50 procent av eleverna som fått mycket undervisning om de nämnda temana positivt inställda till invandrare, medan andelen bland dem som inte fått någon undervisning var cirka en tredjedel. Allra störst är skillnaden när man jämför dem som har fått mycket eller litet undervisning om Förintelsen och inställningen till judar. Närmare 40 procent av dem som har fått mycket undervisning är positivt inställda till judar medan det endast gäller 10 procent av dem som fått litet undervisning (FLH 2010:44-48).

I SOFI:s undersökning har eleverna fått uttrycka sin uppfattning om olika etniska grupper. De positiva eller neutrala attityderna överväger. Det är relativt ovanligt att elever uppger en negativ attityd till grupper, som de får ta ställning till, även om andelen inte är försumbar. För flera grupper uppgår den negativa andelen till 25–30 procent. Det kan konstateras att elever med utländsk bakgrund har en överlag mycket positiv attityd till svenskar (bara sex procent negativa). Det finns således inget utbrett "svenskhat" bland åttondeklassare med utländsk bakgrund.

De negativa attityderna mot olika etniska grupper är mer utbredd bland ungdomar med utländsk bakgrund än bland dem med svensk. Hos elever med svensk bakgrund kan konstateras att attityden till olika etniska grupper är mer positiv bland dem som går i skolor med flera elever med utländsk bakgrund än bland dem som går i skolor med få sådana elever. Någon motsvarande effekt bland dem med utländsk bakgrund har inte kunnat konstateras. Effekten hos dem är snarast den motsatta.

SOFI har också prövat några olika hypoteser för vad som händer när människor umgås över etniska gränser. De finner ett

visst stöd för det som brukar kallas kontakthypotesen, det vill säga att ökad mångfald leder till fler kontakter mellan etniska grupper och också till mer positiva attityder till de etniska grupper från vilka vännerna kommer. Däremot finner de inget stöd för konflikthypotesen, det vill säga att mångfald skulle skapa mer rädsla för och konflikter med det främmande, eller för det man kallar "hunkering down"-hypotesen. Den sistnämnda innebär att ökad mångfald skulle leda till färre sociala kontakter, det vill säga att människor isolerar sig (Jonsson et al 2012).

6.7 Metoder i skolans arbete

Som tidigare nämnts har skolan via skollagen och läroplanerna ett tydligt uppdrag för att arbeta med likabehandling och mot främlingsfientlighet och kränkande behandling. Hällgren et al har i sin genomgång av forskningen på området konstaterat att det är viktigt att arbetet mot främlingsfientlighet bedrivs långsiktigt och att kunskaper och erfarenheter sprids systematiskt. Det finns också ett behov av mer kunskap om bakomliggande mekanismer. Samtidigt konstaterar de att forskningen kring lärares strategier mot främlingsfientlighet är näst intill obefintlig (Hällgren et al 2006:67) Det är också angeläget att arbetet finns med som en röd tråd i stora delar av undervisningen. Erfarenhetsmässigt kan dessutom särskilda insatser behövas när mycket allvarliga kränkningar har förekommit.

Skolinspektionen har hösten 2012 redovisat en så kallad kvalitetsgranskningsrapport om skolornas arbete med demokrati och värdegrund. Granskningen avser 17 skolor i tio kommuner och ger därför inte någon nationell bild av förhållandena. I dessa 17 skolor finns emellertid stora brister. Arbetet sker i flertalet skolor inte strategiskt och sammanhållet utan utförs splittrat i separata delar. Inspektionen framhåller att de granskade skolorna behöver tydliggöra det demokratiska uppdraget som en del av kunskapsuppdraget för att möjliggöra en målmedveten utveckling i alla ämnen av elevernas medborgerliga kompetenser. Prövande, så kallade deliberativa, samtal lyfts fram som en fruktbar metod. Dessa kan vara utgångspunkt för kollegiala diskussioner för att etablera en gemensam hållning grundad i styrdokumentet och utifrån elevsammansättningen. I sådana samtal i klassrummet kan obekväma åsikter komma upp till ytan och bemötas. Skol-

inspektionen understryker rektorernas ansvar för att sådana ambitioner ska kunna förverkligas (Skolinspektionen 2012a).

Skolan har olika uppgifter som berör arbetet mot främlingsfientlighet. Å ena sidan förutsätts den förmedla vissa värderingar och utveckla en demokratisk mentalitet hos sina elever. Å andra sidan uppfattas eleverna inte som passiva mottagare av kunskap utan denna ska utvecklas i en kommunikativ och ömsesidig process. Ett problem i sammanhanget är, som Joakim Ekman, professor i statsvetenskap vid Center for Baltic and Eastern European Studies (CBEES) vid Södertörns högskola, noterat att man egentligen inte kan förutsätta vad det är för värden som eleverna kommer att komma fram till, om de tillåts att samtala fritt. För att man ska kunna tala om de demokratiska värdena som ”gemensamma” och ”överordnade” borde dessa rimligtvis ta form i det öppna samtalet, men det är inte alldeles självklart att det blir så (Ekman 2011:45–46).

I detta spänningsfält befinner sig läraren. Situationen kan bli särskilt besvärlig om elevernas samtal eller diskussioner leder till öppna kontroverser där de grundläggande värden som skolan förutsätts förmedla ifrågasätts. En elev kan vilja praktisera sin frihet och rätt att uttrycka sig genom att framföra till exempel främlingsfientliga åsikter. Hur ska läraren ställa sig vid denna konflikt mellan grundläggande värderingar? (Ekman 2011:77).

Ekman (2011:77–79) refererar en empirisk kartläggning från 2010 som redovisar fyra olika ”kommunikativa strategier” från lärares sida.⁴

Den vanligaste är vad som kallas *normförmedlande*. Det innebär att läraren har en förhållandevis hög kontroversacceptans men samtidigt ser sig som en tydlig förmedlare av det korrekta sättet att förhålla sig, gärna med hänvisning till lagar och värdegrund. Diskussion välkomnas men läraren gör tydligt vad han eller hon reagerat på i elevens uttalande.

Näst vanligast är att läraren intar rollen som *debattledare*. Även här är kontroversacceptansen hög. Läraren inbjuder den provocerande eleven att motivera sin ståndpunkt och ger samtidigt andra elever möjligheter att kommentera den. Läraren bidrar till att ge en så objektiv bild som möjligt på saken men utan att själv ta ställning.

⁴ Carsten Ljunggren och Ingrid Unemar Öst (2010) ”Skolors och lärares kontrovershantering”, i Erik Amnå et al., *Skolor som politiska arenor. Medborgarkompetens och kontrovershantering*. Stockholm: Skolverket.

En tredje roll är *fostrarens*. På lektionen stoppar läraren eleven och lägger locket på. Här handlar det om låg kontroversacceptans. Efteråt, i ett enskilt samtal med eleven, ger läraren sin syn på saken för att förhindra att till exempel ett främlingsfientligt uttalande passerar obemärkt. Men läraren vill inte göra sin reaktion till en offentlig händelse.

Den fjärde positionen till sist är *avvisarens*. Även här är kontroversacceptansen låg och förenas med en normförmedlande ansats. Eleven tystas men med en klar markering från lärarens sida att eleven har brutit mot de normer som gäller.

Forskarna konstaterar att det svenska läroplansperspektivet torde ligga närmast kategorin normförmedlaren, det vill säga där läraren inbjuder till diskussion men klargör sin egen position, och det är ju också den linje som de flesta lärare förespråkar. Även med den utgångspunkten kan det emellertid vara en utmaning för läraren att "styra" samtalet eller diskussionen mellan eleverna. Idealet måste vara att eleverna själva efter egna funderingar och reflektioner känner sig övertygade om de värderingar som framhålls som gemensamma i skollag och läroplan.

Det är skolledningars och lärares uppgift att förmedla dessa värderingar. Arbetet måste ske kontinuerligt under lång tid, dag för dag under flera år. Självklart kan skolans personal ibland söka stöd utifrån för att genomföra temadagar eller belysa särskilda ämnen, men det måste understrykas att ansvaret aldrig kan "outsourcas". Frivilligorganisationer kan i vissa situationer vara ett viktigt komplement i skolans arbete, men det är inte acceptabelt för skolan att förlita sig på deras kompetens. Kompetensen måste finnas i skolan, hos den personal som har sin dagliga gärning där.

I Sverige finns cirka 6 600 skolor (varva cirka 950 sarskolor) och över 100 000 lärare. Det finns naturligtvis en oändlig variation i hur undervisning bedrivs. Det bekräftas redan av Skolinspektionens rapport om arbetet med demokrati och värdegrund som ändå bara har granskat 17 skolor. Dagligen genomförs nya experiment i hur undervisning kan bedrivas. Ingen kan ha en total överblick över vad som försiggår i skolor och klassrum runt om i landet. Även forskare som försöker ta reda på det är ofta hänvisade till att följa en eller några klasser eller skolor och representativiteten är osäker. Jag har under utredningsarbetet, lite slumpmässigt, stött på ett antal goda exempel som jag gärna vill lyfta fram.

Systematiskt och långsiktigt arbete

En viktig slutsats av en rad olika studier är att arbetet med värdegrunden, för mänskliga rättigheter, mot främlingsfientlighet och mot mobbning och kränkningar, måste bedrivas långsiktigt. Det finns många exempel på att skolor reagerar först när något allvarligt inträffar och då gör en punktinsats för att visa att man har reagerat, till exempel ordnar en temadag mot rasism. Erfarenheten är att en sådan punktinsats inte ger några bestående effekter och till och med kan vara kontraproduktiv, till exempel om den snarast uppmuntrar dem som genom att agera provokativt har utlöst aktiviteten.

Jag har under utredningsarbetet kommit i kontakt med beteendevetaren Birgitta Hägg och grundskolläraren Ulrica Tackerudh, vilka under tre års tid, i nära samarbete med elever, och med finansiering från Allmänna arvsfonden, arbetat fram en lärarhandledning, kallad *New Connexion*, om hur arbetet för att skapa förståelse och öppenhet och motverka främlingsfientlighet kan bedrivas. Bakgrunden till deras initiativ är att de på marknaden förgäves letade efter ett sådant material som de behövde.

Materialet är faktabaserat och utgår ifrån FN:s deklaration om mänskliga rättigheter. Det riktar sig till elever på högstadiet, men den arbetsmetod som används är knappast stadiiebunden. Syftet är att få eleverna att reflektera över de frågor som uppstår när människor möts och att diskutera frågor som knyter an till bland annat främlingsfientlighet. Eleverna tränas i att delta aktivt i diskussioner och föra fram sina meningar och de inbjuds till källkritik och kritiskt tänkande.

Jag väljer att lyfta fram detta material därför att det visar på hur man utifrån FN:s deklaration om mänskliga rättigheter genom samtal, rollspel och diskussioner kan stimulera reflektion och eftertanke hos eleverna.

Materialet för årskurs sju ger ett allmänt perspektiv och eleverna får möjlighet att reflektera över bilden av sig själva, den närmaste omgivningen och hur de interagerar med andra. Materialet för årskurs åtta ger en fördjupning genom ett mer mångkulturellt perspektiv. Fokus här är på förståelse av människor från andra kulturer. För årskurs nio är uppgifterna mer problematiserande. Fokus är här på att eleverna ska fungera i en komplex verklighet där möten med andra människor är vanliga.

Pedagogiken i materialet baseras på den symboliska interaktionismen, som utgår från att människan är reflekterande, rationell och i ständigt samspel med omgivningen. Genom att hon uppmuntras till nya tänkesätt förutsätts hon lära sig nya sätt att hantera världen. I samspel med andra kan givna normer brytas och attityder och värderingar förändras.

Det är följaktligen samtalet och diskussionen som är det viktigaste verktyget enligt New Connexion – förändringen av normer och attityder blir en frukt av dessa. Att använda styrande frågor i öppen form, så kallade processfrågor, framhålls som en väg till framgång. Dessa ger individen möjlighet att tänka efter, reflektera och se konsekvenserna av olika alternativ. I processen är det viktigt för läraren att visa både respekt för elevernas egna tankar och intresse för deras funderingar. En öppen attityd och uppmuntran till reflektion skapar goda förutsättningar för att förändra ett invariant tankesätt.

Genom att låta eleverna ta del av ny kunskap om till exempel mänskliga rättigheter, bolla idéer och funderingar, delta i diskussioner, övningar och rollspel så tränas de i att använda ett demokratiskt arbetssätt. Men det är en tidskrävande process och man måste därför arbeta långsiktigt och kontinuerligt.

Efter tre års tillämpning av idéerna i New Connexion konstaterar författarna att det finns ett antal framgångsfaktorer i arbetet mot främlingsfientlighet: förutom att arbeta kontinuerligt och långsiktigt är det viktigt att det finnas gemensamma mål och förhållningssätt på skolan, att personalen får en gemensam utbildning och att eleverna är delaktiga i arbetet. Detta understryks också av Skolinspektionen efter deras granskning av arbetet med dessa frågor i ett antal skolor (Skolinspektionen 2012a).

En mindre utvärdering av effekterna av arbetet med New Connexion i en skola i Mellersta Sverige har gjorts. Det stora flertalet av eleverna var positiva⁵ och deras värderingar har utvecklats i den riktning som skollag och läroplan eftersträvar.

Delar av materialet har på utredningens uppdrag granskats av ett par erfarna läromedelsförfattare som var mycket positiva. Även Lärarnas Riksförbunds Forum för humaniora och samhällsvetenskap har granskat materialet och avgett följande omdöme:

New Connexion presenterar ett nytt och tankeväckande material kring de mänskliga rättigheterna i dagens svenska samhälle. Den didaktiska

⁵ Enkäten delades ut till samtliga elever i klasserna 7-9. 88 procent svarade och av dessa var 75 procent positiva.

utgångspunkten ligger i ett demokratiskt arbetssätt. Materialet består av diskussions- och värderingsövningar vilka är väl förankrade i rådande styrdokument och aktuell forskning. Det kan med fördel användas inom ramen för samhällskunskap men också i skolans övergripande värdegrundsarbete.

Som lärare finner du aktiva övningar vilka syftar till att vidga elevernas perspektiv på det mångkulturella samhället. Fördomar lyfts upp till ytan, åsikter diskuteras och eleverna får sätta ord på samt motivera sina tankar och funderingar. Det svenska samhällets grundläggande demokratiska värderingar är utgångspunkt, vilket gör att materialet enkelt kan användas i sammanhang där dessa på något sätt ifrågasätts.

Pedagogikprofessorn Tomas Englund har i en rapport till Skolverket skrivit om hur medborgarkompetens kan skapas genom deliberativa samtal. Med det avses samtal där deltagarna får utrymme att ge uttryck för och överväga egna och andras åsikter och synpunkter. Syftet är inte nödvändigtvis att uppnå fullständig enighet utan snarare att bli överens om i vilka frågor enighet kan uppnås och i vilka man måste förbli oenig. En annan forskare, Kent Larsson, har understrukt betydelsen av tydlighet i de samtal som förs: den största lärandepotentialen tycks finnas då samtalen har ett tydligt syfte och kunskapsinnehåll. Han har också understrukt betydelsen av ett långsiktigt och medvetet arbete (Englund och Larsson refereras i Ekman 2011:43, 51). Så vitt jag kan bedöma ligger Häggs och Tackerudhs tankar väl i linje med dessa rekommendationer från forskningen.

Det bör noteras att Skolinspektionen i sin kvalitetsgranskning av 17 skolors arbete med demokrati och värdegrund konstaterar att de vid sina platsbesök överhuvudtaget inte kunnat påträffa några sådana deliberativa samtal. Lärare undviker till exempel många gånger att följa upp kommentarer från eleverna vilka skulle kunna leda till diskussioner i känsliga ämnen, till exempel främlingsfientlighet. Det finns lärare som upplever det som svårt och som känner sig osäkra när det handlar om att hantera kritiska samtal i skolvardagen. Men en viktig uppgift måste vara öppenhet för problematiseringar och för fördjupande och breddande resonemang, att se olikheter och kontroverser som något positivt (Skolinspektionen 2012a). New Connexion bygger just på den ambitionen.

En utförlig beskrivning av materialet finns i bilaga 4 till utredningen. New Connexion är avsett att tjäna som lärarhandledning för arbetet i ”vanliga” klasser. Jag ska strax återkomma

till insatser som kan vara nödvändiga när det handlar om individer med mer extrema uppfattningar, men först några synpunkter på arbetet i ett enskilt ämne.

Undervisning om Förintelsen

På initiativ av dåvarande statsministern Göran Persson i juni 1997 utarbetades ett material om Förintelsen, alltså Hitlers försök att utplåna Europas judar, under andra världskriget, ”... om detta må ni berätta ...” av Stéphane Bruchfeld, doktorand, och Paul A. Levine, universitetslektor, bägge vid Uppsala universitet (Bruchfeld & Levine 2010). Boken, och senare bildandet av Forum för Levande Historia, kan ses som ett uttryck för att statsmakterna vill se att studiet av sådana brott mot mänskligheten används aktivt i undervisningen för att motverka att något liknande ska hända i framtiden. I grundskolans kursplan för historieämnet nämns också att eleverna när de går ut nian ska kunna föra utvecklade och väl underbyggda resonemang om bland annat Förintelsen och andra folkmord. Som framgått ovan av Forum för levande historias undersökning av gymnasieungdomars attityder finns ett samband mellan omfattningen av den undervisning de har fått om Förintelsen och deras inställning till invandrare och judar (FLH 2010).

Jag har därför funnit det intressant att ta del av och här referera en studie om kunskapsområdet Förintelsen i skolans undervisning. Det är Ylva Wibaeus, fil dr vid Stockholms universitet, som i sin avhandling *Att undervisa om det ofattbara* (Wibaeus 2010) belyst denna fråga. Hon har intervjuat lärare och elever i nionde klass i grundskolan och första året i gymnasiet.

Undervisningen om Förintelsen kan utformas enligt olika strategier. En kan vara att utgå från att Förintelsen och förspelen till den i 1930-talets Tyskland är en historisk händelse bland många. De förutsättningar som beredde vägen för Hitler efter Versaillesfreden och tjugotalets ekonomiska kris ses som unika.

En annan kan vara att fråga sig om de mekanismer som ledde fram till Förintelsen var tids- och platsbundna eller om de kan tänkas vara verksamma också i dag. Hur kommer det sig att Hitler trots allt fick stöd av det tyska folket? Varför var det inte fler som protesterade? Fanns det överhuvudtaget några som gjorde det? Hur kunde så många tyskar fås att medverka till massmorden på

judar och andra grupper? Hur unikt var Tyskland i sin antisemitism? Vilken debatt fördes i Sverige under samma tid? Varför vägrade så många länder ta emot judiska flyktingar från Tyskland? Vilka paralleller kan dras till dagens situation? Kan samma sak hända i dag även om de konkreta konsekvenserna skulle bli andra?

Det finns genomgående hos de lärare som Wibaeus intervjuat en ambition att eleverna genom att studera Förintelsen ska få med sig något för framtiden. Hon konstaterar att lärarna ofta tar för givet att eleverna förstår det och att det därför inte behöver förklaras. Men om eleverna inte förstår undervisningens intentioner finns en risk att de har svårare att hänga med vilket i sin tur kan leda till ointresse och ibland missnöje. Många i nian och årskurs ett på gymnasiet kan rent av utan en sådan förståelse uppfatta Förintelsen som ett uttjatat kunskapsområde.

Wibaeus landar i slutsatsen att det är angeläget att belysa Förintelsens historia ur flera olika aktörsperspektiv än vad som är vanligt. Ofta fokuserar man i undervisningen på två sådana, offer- och förövarperspektiven. Ett problem med det är att eleverna sällan kan identifiera sig med någotdera. Bilderna från utrotningslägren är vidriga och bokstavligen ofattbara. Den grymhet som Hitler och hans närmaste män ger uttryck för är svår att förstå. Därför är det viktigt att tillföra vad Wibaeus kallar ett "åskådarperspektiv". Ett sådant "kan skapa möjlighet för elever att förstå och inse betydelsen av psykologiska faktorer när det gäller hur vi människor tenderar att förhålla oss i olika situationer som till exempel när någon blir diskriminerad och utsätts för kränkande behandling" (Wibaeus 2010:227).

Hon hänvisar till det amerikanska utbildningsprogrammet *Facing History and Ourselves*, som utvecklades under 1970-talet och som har en sådan ansats. I detta finns dessutom ett fjärde perspektiv, nämligen räddarens. Tanken med sistnämnda är att uppmärksamma att det även under Förintelsen fanns aktörer som protesterade och som till exempel räddade eller gömde judar. Den i år (2012) så aktuella Raoul Wallenberg kan ses som ett konkret exempel på en sådan person. Det viktiga är att förmedla att människor ställs inför val och att det spelar roll hur vi väljer att förhålla oss i olika situationer. Det gällde på 1930-talet och det gäller i dag.

Ett par viktiga lärdomar kan således dras från Wibaeus studie. Den ena är att det är viktigt att förklara intentionerna när man

studerar en sådan historisk händelse som Förintelsen, det vill säga att syftet är att vi ska lära något om nutid och framtid.

Det andra är att detta tydliggörs om man mer försöker förstå, analysera och diskutera mekanismerna bakom händelseutvecklingen ur ett åskådarperspektiv. Ett sätt att göra det är att använda skönlitteratur och film i undervisningen där eleverna ofta har lättare att identifiera sig med personerna. Ett annat är att dra paralleller till aktuella situationer.

Åskådarperspektivet behöver inte uppfattas alltför bokstavligt, det vill säga behöver inte bara handla om att stå vid sidan om och titta på. Att ”bara” göra det innebär visserligen också att ta ställning. Men i många fall finns ett perspektiv mellan förövarens, i meningen arkitekterna bakom illdåden, och den passiva åskådarens. Det handlar om dem, som genom att följa sina auktoriteter blir mer aktiva än flertalet åskådare, i fallet Nazityskland illustrerade i till exempel Christopher Brownings *Helt vanliga män* (1998) och Harald Welzers *Gärningsmän* (2007), som bägge berättar hur helt vanliga tyskar deltog i dödandet av judar.

Forum för levande historia har under ett antal år drivit temasatsningen ”Spelar roll – ett projekt om åskådarrollen”. Bland annat har ett pedagogiskt material tagits fram för elever och lärare i årskurs 6–9. Projektet omfattar även en utställning som visas för både allmänhet och skolelever. Spelar roll syftar till att lyfta fram forskning om åskådarrollen där kopplingen mellan den enskilda människan/gruppen och samhällets normer belyses. Projektet tittar på hur normer och normbildningar påverkar enskilda individer och grupper av individer i situationer där valet finns mellan ett aktivt och passivt förhållningssätt (www.levandehistoria.se).

Kritiskt tänkande

Torsten Turén, fil dr och verksam vid Journalisthögskolan i Stockholm, konstaterar i sin bok *Källkritik* (2005) att källkritiken har sitt ursprung i historievetenskapen. Den slog igenom kring sekelskiftet 1900 då historieforskarna, bröderna Curt och Lauritz Weibull och deras vapendragare gick till storms mot allsköns myter som florerade i 1800-talets historieskrivning. Sveriges äldre historia, som den då skildrades, ofta med det politiska syftet att förstärka de nationalistiska känslorna, var ett sammelsurium av ogrundade påståenden, lösa spekulationer och

propagandistiska anekdoter. Deras ambition var att hålla sig till fakta. Kanske gjorde det historien tråkigare men i gengäld pålitligare, menade de.

Givetvis är det inte bara i historieämnet källkritik behövs. Det behövs också när man läser tidningar och böcker, till exempel läroböcker. De granskningar som har gjorts av läroböcker visar ofta på brister. Men jag tror alla är överens om att källkritik blir särskild viktig i den digitala värld som vi nu lever i. Genom Internet kan information spridas som aldrig förr. Jag har i kapitel 4 gett exempel på hur mediet används för att sprida främlingsfientliga budskap. Men även för den – och det gäller inte minst skolelever – som söker information av olika slag blir Internet för var dag ett allt viktigare verktyg. Information har blivit lättare tillgänglig än någonsin, men den når oss också mer osorterat än tidigare. Böcker och tidningar har ofta granskats av flera personer. Det innebär någon form av kvalitetskontroll, även om den kan vara otillräcklig. Information på nätet har ofta inte granskats av någon.

Det är därför viktigt att fråga sig vem som står bakom den information man nås av. Vilken är originalkällan? Kan man lita på författaren? Är författaren välkänd? Något slags expert? Vilka källor har författaren använt sig av? Är referenserna kända? Har andra länkat till dokumentet i fråga? Vilka? (Hultén et al 2007:89–90). Frågorna är många.

Skolan har en oerhört viktig uppgift när det gäller att träna upp ett källkritiskt förhållningssätt. Frågan har också uppmärksammats av Skolverket och Statens medieråd. Skolverket tillhandahåller råd och stöd på Internet under rubriken ”Kolla källan!” Där finns bland annat en checklista som man kan hålla sig till när källor på Internet ska värderas (www.skolverket.se). Statens medieråd har tillsammans med Mediekompass gett ut handboken ”Expert på medier – digital kompetens i Lgr 11”, som utgår från kursplanen i samhällskunskap i årskurs 9 (www.statensmedierad.se).

Statens Medieråd har också tillsammans med Skolverket tagit fram ett material som syftar till att öka mediekunnigheten bland barn i åldrarna fem till åtta år. Materialet, *Nosa på nätet – de första stegen mot ett vaket nätanvändande*, består av en sagobok om källkritik, en lärarhandledning, kopplad till Lgr 11, som innehåller fakta om barns datoranvändning, praktiska övningar och lekar. Syftet med materialet är att ge de små barnen de första grunderna till ett kritiskt förhållningssätt till medier i allmänhet och Internet i

synnerhet. De barn som arbetar med Nosa på nätet belönas med ett diplom.

Materialet har under oktober 2012 skickats ut till samtliga skolor med förskoleklass. Statens Medieråd kommer även att följa upp och utvärdera projektet (Statens Medieråd 2012).

Att arbeta med extremister

Vissa kränkningar kan vara särskilt svåra att hantera i klassrummet. Det kan till exempel vara fallet när de är strukturerade och ideologiskt motiverade. I dessa situationer utmanas verkligen lärarens pedagogiska förmåga och ledarskap. De störande eleverna är ofta framgångsrika i att ta över klassrumssamtal. Deras aktiviteter kan ibland vara inspirerade utifrån, till exempel från nazistiska grupper. Dessa gör ofta rekryteringsförsök särskilt på högstadiet.

Tendensen hos elever som så småningom utvecklar en uttalad nazism kan ofta spåras tillbaka till mellanstadiet. Tidiga insatser är därför motiverade. Socialchefen i Kungälv kommun och tidigare läraren Christer Mattsson och universitetslektorn vid Göteborgs universitet Magnus Hermansson Adler har i boken *Ingen blir nazist över en natt* (2008) visat hur den öppna nazismen hos sådana elever ofta föregås av en chauvinistisk och en rasistisk fas. I den chauvinistiska fasen, som kan vara redan på mellanstadiet, uppvisar eleverna en aggressiv nationalistisk attityd. Den rasistiska fasen blir ofta synlig vid övergången till högstadiet. Då kan slagord som ”Kasta ut invandrarna, kastrera bögarna och avrätta pedofilerna!” förekomma. Den nazistiska fasen inträffar sedan i slutet av högstadiet eller början av gymnasiet. De här elevernas handlande strider mot skollag och läroplaner och det är skolans skyldighet att försöka få in dem på rätt spår. För att få dem att utveckla en demokratisk identitet krävs enligt Mattsson & Hermansson Adler ett mödosamt arbete över lång tid.

De har utvecklat en modell, som först prövades i Kungälv kommun och som därför ofta benämns Kungälvsmodellen. Den har fått stort genomslag och har nu med framgång prövats på flera orter i Sverige.

De betonar betydelsen av att kartlägga problemen (vilket också framhålls i Skolverkets utvärdering av antimobbningsarbete och Skolinspektionens rapport om likabehandlingsplaner). Många av de

kränkande eleverna har inte någon stark ideologisk medvetenhet. Snarare är de unga som söker en identitet genom en inbillad eller verklig gemenskap. I början gör de ofta bara ett fåtal tvärsäkra ställningstaganden. I samma stund som de får börja bearbeta vaga tankar och beteenden finns det stora möjligheter att de lämnar sina obestämda åsikter och övergår till ett demokratiskt förhållnings-sätt.

Mattsson & Hermansson Adler konstaterar att graden av engagemang i den kränkande gruppen varierar. De indelar elever med någon anknytning till gruppen i fyra undergrupper. *Förövarna* är de som planerar och utför handlingar. De får i varierande grad stöd av *kollaboratörer* som hjälper till på olika sätt, *medlöpare*, som stödjer gruppen bara på uppmaning, och indirekt av *åskådare*, som är medvetna om vad som pågår men som avstår från att berätta och därför inte heller hjälper offret för kränkningarna.

Den metod som Mattsson & Hermansson Adler har utvecklat går ut på att skapa ett särskilt projekt med en elevgrupp, som är öppen för alla men där de "besvärliga" eleverna har en given plats. Öppenheten är till för att elevgruppen ska få en varierad sammansättning. Gruppen ställs inför spännande, utmanande och verklighetsbaserade övningar där elevernas förmåga att tänka kritiskt, ta ansvar, respektera andra och förstå sig själv sätts på hårda prov. Projektet leds av ett undervisningsteam med grundskollärare, specialpedagog, kurator, ungdomsbehandlare och fritidsledare.

Jag vill understryka betydelsen av att ett sådant team är väl förberett för uppgiften. Erfarenheten visar att deltagande i verklighetsbaserade övningar kan framkalla olika reaktioner från deltagarnas sida. Eleverna ska lära sig så mycket om världen att de kan ta makten över sina egna liv och inte bli pådyvlade andras åsikter. Undervisningen fokuserar hela tiden på värdet av tolerans och respekt för oliktankande. Med läraren som handledare ska eleverna själva komma fram till att det mest rationella är att ha ett demokratiskt förhållningssätt.

Arbetet styrs av fyra pedagogiska och didaktiska principer:

1. *Värdet av autenticitet*

Eleven utvecklar ett lärande som bygger på äkthet och ärlighet. En trygg gemenskap med andra kan bara utvecklas om eleven visar sina uppriktiga känslor och åsikter. Därför är träning i diskussioner och samtal ett viktigt inslag.

2. *Livsvärlden som lärandets utgångspunkt*

Allt lärande i kursen börjar med elevens kunskaper om sig själv och i familjen och bland betydelsefulla vänner. I nära samverkan mellan eleven och hemmet kommer insikterna om hur man kan leva ett bättre liv här och nu att sakta växa fram.

3. *Empati som ett sätt att förstå*

Det är lättare att förstå en människa som vi känner och den vi känner vill vi ogärna kränka eller göra illa. Eleven får i kursen möjlighet utveckla sin empatiska förmåga genom att lära sig förstå via tankar och handlingar hos historiska personer och förebilder. Han eller hon lär sig att tränga in i andras tankar och motiv och därmed att bättre förstå andra människor.

4. *Lära av historien*

Underlaget för lärandet utgörs av den historia som utspelas såväl i det egna hemmets lilla värld som långt borta på den stora världens arenor.

Kopplingen till Förintelsen är viktig av flera skäl. Många som kränker hänvisar till rasistiska argument eller stödjer sig till och med på nazistiska idéer. Historien kan användas som spegel där fördomar, kränkande attityder och hat kan visas upp utan hämningar. Som tidigare påpekats finns det starka kopplingar mellan mekanismerna bakom Förintelsen och dagens främlingsfientlighet.

Ett exempel. Läraren berättar om fru Brand, som var gift med löjtnant Brand, medlem i polisbataljon 101 som deltog aktivt i mordandet av judar. Hon berättar i Christopher Brownings tidigare nämnda bok:

En morgon satt jag och åt frukost med min man i trädgården utanför vår bostad när en vanlig polisman ur min mans pluton kom fram till oss, ställde sig i givakt och sa: "Herr löjtnant, jag har inte ätit frukost än." När min man såg förbryllat på honom, fortfor han: "Jag har inte dödat några judar än".

Fru Brand reagerar, hon befinner sig i en valsituation och måste ta ställning. Men hur? Läraren låter eleverna diskutera hur de tror att hon reagerade och vad hon sa. Så småningom berättar han slutet på

historien, det vill säga vad fru Brandt faktiskt sa i den uppkomna situationen.⁶

Projektet avslutas med att eleverna får åka till Auschwitz och på plats uppleva ett av Nazitysklands förintelseläger.

Kostnaderna för ett projekt av detta slag är naturligtvis betydande och kommuner/skolor kan tveka inför investeringen. I det långa loppet är det emellertid mycket som talar för att det är en lönsam investering. Eva Nilsson Lundmark och Ingvar Nilsson har i en studie, *Vänd dem inte ryggen – Socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer* (2012), försökt beräkna samhälls-ekonomiska kostnader för bland annat personer som engagerar sig i vitmaktrörelsen. De har studerat "Valle" som under skolåren kommit att engagera sig i vitmaktrörelsen och som så småningom utvecklas till hard-core-aktivist med hög våldsbägenhet. Den samhälls-ekonomiska kostnaden när han kommer upp i 40-årsåldern beräknas till cirka 30 miljoner kronor. Det är uppenbart att varje sådant fall som kan förhindras innebär en stor samhälls-ekonomisk besparing.

6.8 Utbildning och fortbildning av lärare

En empirisk studie

Jämtte har följt arbetet mot främlingsfientlighet på en gymnasieskola i Sverige. Skolans arbete initierades efter att den under en period hade upplevt problem med rasism och främlingsfientlighet. Han konstaterar att lärarna har svårt att omsätta skrivningarna i läroplaner och Skolverkets allmänna råd i praktiskt arbete. En del upplever att styrdokumentet innehåller "tomma ord" som är svåra att fylla med innehåll.

En av hans slutsatser är att skolledning och lärare behöver riktad kompetensutveckling för att få fördjupad kunskap om främlingsfientlighetens många uttrycksformer, hur den ska bemötas och orsaker bakom.

Jämtte menar att skolorna behöver ökat stöd och måste avsätta mer tid och resurser för att låta lärarna fördjupa sina kunskaper om både lagar och förordningar som reglerar skolans arbete mot

⁶ Fru Brand berättar vidare: "Det hela lät så cyniskt att jag indignerat tillrättavisade karln i hårda ordalag och kallade honom usling, om jag minns rätt. Min man sa åt honom att gå och förebrådde mig sedan och sa att jag kunde råka mycket illa ut om jag talade på det sättet." (Browning 1998:143).

främlingsfientlighet och sin förståelse av den specifika problem-bilden, de mål och visioner som ska realiseras och de handlingsstrategier som skolan bör följa. Jämtes studie avser en skola men de forskningsöversikter som han redovisar indikerar att problemen och behoven är likartade i andra skolor (Jämte 2012).

Lärarytbildning i dag

Kravet på kunskap om mänskliga rättigheter är inskrivet i examensordningen för lärarexamen för de olika lärarexamina (förskolläraryt-, grundskolläraryt-, ämnesläraryt- och yrkeslärarytexamen). I samtliga fyra utbildningar ska studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan knyta an till den kommande yrkesutövningen och bland annat omfatta förskolans respektive skolans värdegrund, innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna (SOU 2010:70:233–234).

Utöver de krav som nu ställs på innehållet i lärarexamina är det angeläget med kompetensutveckling genom fortbildning för de lärare som redan finns ute i verksamheten. Den bild som jag under utredningsarbetet har fått är att behovet av fortbildning inom det här aktuella området är stort och att insatserna i dag är klart otillräckliga. Många lärare är osäkra på hur arbetet med mänskliga rättigheter och mot kränkningar och diskriminering ska bedrivas och många är också osäkra på hur situationer i klassrummen ska hanteras. Ofta är det enligt uppgifter från lärarfacken svårt att få resurser för lärare som vill delta i fortbildningar om till exempel mänskliga rättigheter eller arbete mot rasism och främlingsfientlighet.

Skolverket erbjuder fortbildning för olika yrkesgrupper i skolan, bland annat om värdegrundsfrågor. Baserat på Skolverkets utvärderingar erbjuder man nu utbildningen Värdegrund och likabehandling. Syftet med kursen är att stödja förskolor och skolor i arbetet med skolans värdegrund, likabehandling, mot diskriminering och kränkande behandlingar. Utbildningen riktas inte till enskilda lärare utan till hela verksamheter för att på så sätt förankra arbetssätt och pedagogik i hela personalgruppen. Skolverket har även en utbildning om källkritik, upphovsrätt och säkerhet på nätet som riktar sig till lärare och skolbibliotekarier (www.skolverket.se).

Skolverkets nationella utbildningsinsatser styrs i hög grad av regeringsuppdrag. För närvarande pågår ett särskilt program, lärarlyftet, som ger skolhuvudmän ersättning för fortbildning och lärare 80 procent av lönen. Men det är helt inriktat på ämnesfrågor och gäller inte värdegrundsfrågor eller så kallade ämnesövergripande frågor.

Utöver det uppdrag som Skolverket har av regeringen har även Fortbildningsverksamheten för skolans internationalisering (FBA) vid Uppsala Universitet ett sådant där syftet är att bland annat anordna internationell fortbildning för lärare. FBA är rikstäckande. FBA är även svenskt kontaktorgan för Europarådets Pestalozzi-program, ett program för internationell lärarfortbildning. Här ordnas varje år fortbildningsaktiviteter kring teman med anknytning till ett urval av Europarådets prioriterade områden:

- demokratiskt medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- ”hågkomst” – förhindra brott mot mänskligheten,
- bilden av ”den andre” i undervisningen,
- språklig och kulturell mångfald.

Inom ramen för Pestalozziprogrammet erbjuder FBA utbildningar riktade till lärare, skolledare samt läromedelsförfattare (www.fba.uu.se).

6.9 Frivilligorganisationer med skolan som arena

Jag har i föregående kapitel redovisat att det finns ett stort antal frivilligorganisationer som är verksamma i arbetet mot främlingsfientlighet. För många av dessa är skolan en viktig arena. De söker sig ofta själva till skolan eller blir inbjudna av skolor för att komplettera den verksamhet som bedrivs där. I det följande ska jag berätta om tio sådana skolaktiviteter som har bedrivits av frivilligorganisationer och som framstår som goda exempel. Bland de arbetsmetoder som används kan nämnas traditionella föreläsningar men även distribution av filmer och böcker.

Expo Utbildning

Stiftelsen Expo har, som tidigare beskrivits, sedan 1995 bedrivit en omfattande verksamhet som syftar till att kartlägga och motverka främlingsfientlighet och rasism. Föreläsningar för bland andra lärare, politiker, allmänheten och poliser har funnits på programmet sedan 1997. I dag erbjuder Expo föreläsningar och seminarier som riktar sig till skolpersonal eller elever. Under rubriken Expo skola har man med stöd av stiftelsen Natur och Kultur och Lärarnas Riksförbunds Forum för humaniora och samhällsvetenskap tagit fram en nätbaserad kunskapsbank, Expo skola, om organiserad rasism och intolerans för lärare och elever. Expo skola kan användas i arbetet mot intolerans i skolan. Expo driver även projekt som riktas till skolan. Ett exempel är "Stoppa rasismen i skolan".

Det var ett samarbetsprojekt mellan Expo, If Metall, Transportarbetareförbundet, Byggnads och ett antal andra LO-förbund. Projektet bedrevs under 2010 och 2011 och målgruppen var främst elever på yrkesinriktade gymnasieprogram. Projektet startades då Expo utbildning upplevde en stor efterfrågan från elever och skolor på hur främlingsfientliga argument kan bemötas och skärskådas. Projektet informerade om såväl rasism och främlingsfientlighet som fackets roll i samhället och ungdomars rätt på arbetsmarknaden. Enligt Expo nådde projektet ca 6 500 gymnasieungdomar (www.expo.se).

Under 2011 fick Expo Utbildning tillsammans med Teskedsoorden projektmedel för att dokumentera arbetet med Kungälvmodellen (se avsnitt 6.7 ovan) och undersöka möjligheterna att implementera den i fler kommuner. Under läsåret 2012/13 har ett toleransprojekt startat i Skurup och ett antal andra kommuner har visat intresse för att implementera modellen.

Under år 2011 genomförde Expo föreläsningar på 55 skolor varav merparten gymnasieskolor. Under år 2012 hade de genomfört föreläsningar eller hade bokningar på totalt 74 skolor. Expo räknar med att man under år 2011 nådde närmare 11 000 elever och lärare. En av de vanligaste föreläsningarna heter "Våga ifrågasätt!". Den svarar på intoleranta påståenden. Under föreläsningen visar Expo-företrädarna hur man med fakta, nya infallsvinklar och statistik kan bemöta åsikter som att det pågår en massinvandring eller att man inte får vara stolt svensk. Föreläsningen handlar även om de

rasistiska parterna och organisationerna, deras påståenden och hur de kan bemötas.

Skolboksprojektet

Teskedsorden är en opolitisk, ideell stiftelse med mottot ”För tolerans Mot fanatism”. Teskedsorden driver olika projekt varav flertalet är inriktade på barn och ungdomar. Skolboksprojektet är ett av dessa. Varje år distribueras boken *Hur man botar en fanatiker* av den israeliske författaren Amos Oz till alla gymnasister i årskurs två samt en lärarhandledning till deras lärare. Teskedsorden har även gett elever i åttonde klass möjlighet att se filmer för att stimulera till diskussion. Åren 2010 och 2011 fick varje åttondeklass filmen *This is England* respektive *Precious* tillsammans med en lärarguide. Hösten 2012 har Teskedorden vänt sig till tredjeklassare med boken *Vem är du? En bok om tolerans* av författaren Pernilla Starfeldt, också den ledsagad av en lärarhandledning (www.teskedsorden.se, Camilla Nagler och Lovisa Fhager Havdelin, Teskedsorden).

Antirasistiska filmdagar

Antirasistiska filmdagar (ARF) är en religiöst och politiskt obunden verksamhet som vänder sig till barn och ungdomar, från lågstadiet till gymnasiet, och vuxna i deras närhet. ARF är ett nätverk som finns i tolv städer runt om i Sverige. Verksamheten skiljer sig mellan de olika orterna, men gemensamt för alla är de Antirasistiska filmdagarna under en vecka på hösten. ARF har ingen traditionell utbildningsverksamhet, men genom att bland annat bjuda in barn och ungdomar till filmvisningar med efterföljande diskussioner vill de synliggöra och väcka debatt om frågor som rör främlingsfientlighet, rasism, diskriminering och demokrati.

ARF finansierar sin verksamhet på olika sätt i de olika städerna. I till exempel Göteborg finansieras verksamheten genom projektbidrag, stipendier, stöd från stiftelser och från kommunen (www.arfarf.se och Karin Frennemo, projektledare ARF Göteborg).

Ung&Dum

Ung&Dum är ett samarbetsprojekt mellan Sveriges elevråd (SVEA), Centrum mot rasism och Röda Korsets Ungdomsförbund. Projektet startade år 2010 och finansieras av Allmänna arvsfonden. Organisationerna räknar med att driva projektet vidare även efter att finansieringen från Arvsfonden upphör år 2013. Ung&Dum arbetar för att förändra vuxenvärldens syn på barn och unga och för ett antirasistiskt Sverige. Under utbildningarna har Ung&Dum fokus på normer och makt. Utbildningarna riktar sig till elever på högstadiet och gymnasiet samt vuxna som arbetar på skolorna. Ett syfte är att utmana eleverna och öka deras förmåga till analys (www.ungochdum.se, Olof Svensson, projektledare på Ung&Dum).

Hur är läget?

Ett av de projekt som initierades under Europaåret mot rasism (1997) var "Hur är läget?" Det riktade sig till samtliga Sveriges skolor och var ett samarbetsprojekt mellan Europaåret mot rasism och Tidningen i skolan. Även Elevorganisationen, Hem och skola, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund och Skolledarna var delaktiga. Materialet utarbetades av bland andra Christer Mattsson.⁷ Det omfattade elevmaterial och en lärarhandledning och skickades till alla grund- och gymnasieskolor i landet. Syftet var ett fortsatt och intensifierat arbete mot rasism och främlingsfientlighet utifrån tre huvudteman: det mångkulturella samhället, konflikter och våld. Materialet behandlade frågor som främlingsfientlighet och rasism, mobbning och relationer samt oron inför det våld som förekommer i skolorna (www.ungdomsrix.com/main-filer/Hur-ar-leget/index.htm).

Slaveriet då och nu – Rätten till frihet

Delegationen för mänskliga rättigheter fick under 2007 i uppdrag att genomföra informationsinsatser och ta fram kunskapshöjande material med anledning av att det då var 200 år sedan den transatlantiska slavhandeln avskaffades. Materialet skulle även

⁷ Christer Mattsson har även varit med och tagit fram den så kallade Kungälvmodellen som tidigare har beskrivits.

informera om nutida problem relaterade till slaveri, mänskliga rättigheter, rasism, diskriminering och människohandel. Materialet, *Slaveriet då och nu – Rätten till frihet*, togs fram i samarbete med en rad organisationer.⁸ Målgruppen var elever på högstadiet. Under 2008 skickades både elevmaterial och en lärarhandledning ut till samtliga högstadieskolor (SOU 2008:45).

Läromedel mot rasism

Projektet initierades och drevs av Afrosvenskarnas riksförbund (ASR). Det var ett Arvsfondsfinansierat projekt vars syfte var att utveckla ett Internetbaserat läromedel, anpassat för barn och ungdomar, med syfte att motverka rasism, främlingsfientlighet och intolerans. Projektet pågick under åren 2003–2006. Det lyftes bland annat fram i FRA:s årsrapport från 2009 som ett gott exempel på medvetandehöjande aktiviteter. Inom ramen för projektet utvecklades hemsidan www.geteducated.se där ämnesanpassade studiematerial mot rasism och diskriminering tillhandahölls. Materialet var riktat till högstadiet, gymnasiet och vuxenutbildningen. Antalet användare/mottagare av materialet är svårt att uppskatta men under projektets sista år registrerade sig drygt 2 500 lärare som användare (www.arvsfonden.se och Kitimbwa Sabuni på Afrosvenskarnas riksförbund).

Vad är en människa

”Vad är en människa” är ett projekt som drivs av Svenska kommittén mot antisemitism (SKMA). Det är ett interaktivt, webbaserat utbildningsmaterial vars syfte är att öka kunskaperna om Förintelsen. Materialet, som samlas in via intervjuer, bygger på olika personers berättelser om hur det var att vara ung och jude i Europa före, under och efter Förintelsen. Materialet är utvecklat i samarbete mellan SKMA, elever och lärare. Projektet startade 2010 och hittills har ett hundratal skolor beställt licenser för att ta del av det. Projektet har finansierats av medel från bland annat EU/EACEA och Föreningen Förintelsens Överlevande i Sverige.

⁸ *Slaveriet då och nu – Rätten till arbete* var ett samarbetsprojekt mellan Delegationen för mänskliga rättigheter, Afrosvenskarnas riksförbund, Ecpat, Kvinna till kvinna, Amnesty International, Centrum mot rasism och Forum för levande historia.

För att finansiera det framtida arbetet har ytterligare EU-medel sökts.

SKMA har även i samarbete med Forum för levande historia tagit fram ett elevaktivt undervisningsmaterial om antisemitism, fördomar och diskriminering. Materialet består av tre häften som beskriver antisemitism och judarnas historia fram till 1945, samtida antisemitism samt fördomar, intolerans, rasism och diskriminering. Det sista häftet belyser fördomar och diskriminering i vidare bemärkelse och omfattar avsnitt som beskriver antiziganism, islamofobi och diskriminering av samer. Till samtliga häften finns arbetsuppgifter om diskussionsövningar (www.skma.se).

PraLin

PraLin står för ”Praktiskt likabehandlingsarbete i skolan” och är ett projekt som drivs av Diskrimineringsbyrån i Uppsala. Projektet riktar sig till personal på grund- och gymnasieskolor med syfte att utveckla likabehandlingsarbetet, stärka elevers delaktighet och inflytande, utveckla verktyg för kartläggning av verksamheten samt involvera personalen på skolan i arbetet med likabehandlingsplanen. Projektet utvecklades av DU i samverkan med ett antal skolor i Stockholm och Uppsala. Under åren 2010–2012 har projektet haft stöd från Arvsfonden. När projektfinansieringen upphör räknar DU med att driva det vidare inom ramen för sin ordinarie verksamhet (DU 2012).

Det kunde varit du

Det sista projektet jag vill nämna har inte drivits av en frivilligorganisation. ”Det kunde varit du” har tagits fram och drivits av och på en högstadieskola i Stockholm. Initiativet togs då anställda på skolan upplevde att eleverna inte förstod vikten av att läsa om Förintelsen och att lära av det som hade hänt. Två musiklärare skrev ett musikdrama som sattes upp med elever i rollerna. Dramat syftade till att få ungdomar att förstå vikten av att lära av det som hänt. I handlingen varvas händelser i en våldsam verklighet i nutid med händelser under Förintelsen. Dramat har skrivits för och spelats av ungdomar. Publiken är i huvudsak högstadie- och gymnasieungdomar. För att bättre kunna tillgodo-

göra sig musikalens budskap inleds föreställningen med en föreläsning och efter föreställningen ges tid för diskussion och reflektion. Projektet har under arbetets gång fått finansiellt stöd från bland andra UD, Svenska kyrkan, Södertörns friskola och privata finansörer. Förhoppningar finns om att kunna sprida föreställningen till flera skolor (Engellau 2012).

6.10 Sammanfattning

Det finns i gällande styrdokument – skollagen, läroplaner och kursplaner – ett starkt stöd för skolans arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Skolan ska både ge undervisning om demokrati och mänskliga rättigheter och i vardagen fungera demokratiskt. Detta arbete sker inom ramen för arbetet med vad som kallas värdegrunden.

Flera statliga myndigheter stödjer och utvärderar skolans arbete, främst Skolverket och Skolinspektionen. Splittringen av ansvaret för arbetet mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling mellan två lagar, diskrimineringslagen och skollagen, och två myndigheter, Diskrimineringsombudsmannen och Skolinspektionen, är problematisk. Det är angeläget att de samtal som pågår mellan berörda myndigheter leder till en lösning.

Det har från regeringens och de centrala myndigheternas sida tagits en lång rad initiativ under de senaste tjugo åren för att förstärka arbetet med värdegrunden och mot kränkningar. Men man har från centralt håll underskattat de insatser som krävs på lokal nivå för att få genomslag.

Ett genomgående tema i alla utvärderingar av arbetet såväl med demokrati och värdegrunden som mot kränkningar är att det måste bedrivas långsiktigt och kontinuerligt. Isolerade punktinsatser som sätts in när något händer kan i värsta fall motverka sitt syfte.

Huvudansvaret för att arbetet bedrivs långsiktigt och kontinuerligt, och för att det i skolan finns en sammanhållen syn på hur det ska bedrivas, är skolledningens. Det måste än tydligare understrykas i de rektorsutbildningar som Skolverket ansvarar för.

För det dagliga arbetet i klassrummen har lärarna huvudansvaret. Lärarrollen innebär många utmaningar och det är inte lätt för lärare att leva upp till de förväntningar som finns. Därför måste de få ökade möjligheter till kompetensutveckling och ett bättre metodstöd i arbetet, inte minst med värdegrund och mot

främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Betydelsen av källkritik och normkritik kan inte nog understrykas.

Skolor och lärare kan ibland söka stöd från frivilligorganisationer som är verksamma inom området mänskliga rättigheter, men organisationerna kan aldrig ersätta lärarna. Kompetensen måste finnas i skolan, hos dem som i sin dagliga gärning möter eleverna.

Staten har på olika sätt framhållit betydelsen av att den unga generationen ska lära av Förintelsen och andra brott mot mänskligheten. Undervisning om dessa brott tycks påverka elevernas inställning; de som har fått mer undervisning om Förintelsen och mänskliga rättigheter uppvisar mindre främlingsfientliga och intoleranta attityder.

För att kunna leva sig in exempelvis situationen i 1930-talets Tyskland kan det vara lämpligt att anlägga ett åskådarperspektiv. Det är lättare för nästan alla att identifiera sig med åskådaren än med förövare eller offer. Med det perspektivet är det också lättare att dra paralleller till nutid.

Likabehandlingsplanerna kan vara ett viktigt verktyg i skolornas arbete mot kränkningar, men det är angeläget att eleverna engageras i arbetet att ta fram dem och att planerna används aktivt i skolans arbete. I skolan ligger ansvaret för att arbetet bedrivs långsiktigt och kontinuerligt, och för att det där finns en sammanhållen syn på hur arbetet ska bedrivas, hos rektor.

I vissa situationer när mer extrema element uppträder i en skola kan det krävas särskilda insatser. Sådana är personalkrävande och kostsamma men framgångsrika interventioner sparar långsiktigt stora resurser för samhället.

Referenser

Lagar och förordningar

Skollagen (2010:800).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Förordning (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling.

Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Brottsbalken (1962:700).

Publikationer

Arneback, Emma, 2012. *Med kränkningen som måttstock – Om planerade bemötanden av främlingsfientliga uttryck i gymnasieskolan*. Örebro Studies in Education.

Björkman, Lotta, 2010. *En skola i frihet – med misstagens hjälp*, i Janne Bromseth & Frida Darj (red), *Normkritisk pedagogik – Makt lärande och strategier för förändring*. Centrum för genusvetenskap, Uppsala universitet.

Browning, Christopher R., 1998. *Helt vanliga män – Reservbataljon 101 och den slutliga lösningen i Polen*. Norstedts.

Brå (Brottsförebyggande rådet) 2012. *Att förebygga brott och problembeteenden i skolan. Presentation och analys av tre lokala projekt*. Idéskrift nr 19.

Bruchfeld, Stéphane & Levine, Paul A., 2010. *... om detta må ni berätta ...* Forum för levande historia.

Ds 1998:35. *Rasistiskt och främlingsfientligt våld*. Rapport från Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld.

DU (Diskrimineringsbyrån Uppsala) 2012. *PraLin*, PM, ej publ.

Ekman, Joakim, 2011. *Skolan och medborgarskapandet. Kunskapsöversikt*, Skolverket.

Engellau, Filippa, 2012. *PM*. Ej publ.

FLH (Forum för levande historia), 2010. *Den mångtydiga intoleransen – en studie av gymnasieungdomars attityder läsåret 2009/2010*. Rapportserie 1:2010.

- Gruber, Sabine, 2008. *När skolan gör skillnad*. Liber.
- Hultén, Pernilla, Hultman, Jens & Eriksson, Lars Torsten, 2007. *Kritiskt tänkande*. Liber.
- Hägg, Birgitta & Tackerudh, Ulrica, 2012. *New Connexion – En presentation av ett läromedel och ett arbetssätt som syftar till att verka för öppenhet och kulturell förståelse och mot rasism*. Bilaga 4 till utredningen.
- Hällgren, Camilla, Granstedt, Lena, & Weiner, Gaby, 2006. *Överallt och ingenstans – Mångkulturella och antirasistiska frågor i svensk skola*. Forskning i fokus nr 32, Myndigheten för skolutveckling.
- Jonsson, Jan O., Brolin Låftman, Sara, Rudolphi, Frida, & Engzell Waldén, Per, 2012. *Integration, etnisk mångfald och attityder bland högstadiel elever. Resultat från enkätstudien Yes! Inom projektet CILS4EU*. Bilaga 6 till utredningen.
- Jämte, Jan, 2012. *Antirasistiskt arbete i den svenska gymnasieskolan*. Bilaga 3 till utredningen.
- Mattsson, Christer & Hermansson Adler, Magnus, 2008. *Ingen blir nazist över en natt – Om hur skolan kan möta intoleranta elever*. Natur & Kultur.
- Myndigheten för skolutveckling, 2003. *Olikas lika värde – om arbetet mot mobbning och kränkande behandling*.
- Nilsson Lundmark, Eva & Nilsson, Ingvar, 2012. *Vänd dem inte ryggen, Socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer*.
- Osbeck, Christina, Holm, Ann-Sofie, & Wernersson, Inga, 2003. *Kränkningar i skolan – Förekomst, former och sammanhang*. Göteborgs universitet Värdegrunden.
- Regeringskansliet, 2011. *Förnyat uppdrag för att stärka skolans värdegrund och arbete mot diskriminering och kränkande behandling*. Regeringsbeslut I:17.
- Regeringskansliet, 2001. *En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering*. Regeringens skrivelse 2000/01:59.
- Skolinspektionen, 2012a. *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*.
- Skolinspektionen, 2012b, *Resultat från skolenkäten 2012*.

- Skolinspektionen, 2010. *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*. Rapport 2010:1.
- Skolinspektionen, 2009. *Skolors arbete med plan mot kränkande behandling – Vilka brister skulle Skolinspektionen hitta i din skola?*. Dnr 40-2009:4239.
- Skolverket, 2012. *Allmänna råd för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*.
- Skolverket, 2011a. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.
- Skolverket, 2011b. *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola*.
- Skolverket, 2011c. *Utvärdering av metoder mot mobbning*. Rapport 353.
- Skolverket, 2011d. *Förskolans och skolans värdegrund – förhållningsätt, verktyg och metoder*.
- Skolverket, 2011e. *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling – lagens krav och huvudmannens ansvar*.
- Skolverket, 2009a. *Barn- och elevskyddslagen i praktiken. Förskolors, skolors och vuxenutbildningars tillämpning av lagen*. Rapport 327.
- Skolverket 2009b. *Diskriminerad, trakasserad, kränkt?*
- Skolverket, 1999. *Ständigt. Alltid!*
- SOU 2010:99. *Flickor pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, slutbetänkande från delegationen för jämställdhet i skolan.
- SOU 2010:70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, slutbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.
- SOU 2008:45. *Rapporter från en mr-verkstad*, delbetänkande från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.
- SOU 1998:99. *Acceptera!*, betänkande från den Nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. Bil., Har rasismen tagit slut nu?
- Statens Medieråd, 2012. *Nosa på nätet*.
- Thurén, Torsten, 2011. *Källkritik*. Liber.
- Ungdom mot rasism, 2010. *Rasismen i skolan – Elevers syn på rasism och likabehandlingsarbete i skolan*.

- Welzer, Harald, 2007. *Gärningsmän – Hur helt vanliga människor blir massmördare*. Daidalos.
- Wibaeus, Ylva, 2010. *Att undervisa om det ofattbara – En ämnesdidaktiskt studie om kunskapsområdet Förintelsen i skolans historieundervisning*. Stockholms universitet.
- Zackari, Gunilla & Modigh, Fredrik, 2002. *Värdegrundsboken – om samtal för demokrati i skolan*.

Övriga källor

- www.arfarf.se
www.arvsfonden.se
www.expo.se
www.fba.uu.se
www.levandehistoria.se
www.skolinspektionen.se
www.skolverket.se
www.skma.se
www.statensmedierad.se
www.teskedsorden.se
www.ungdomsstyrelsen.se
www.ungdomsrix.com/main-filer/Hur-ar-leget/index.htm
www.ungochdum.se

7 Slutsatser och förslag

Min uppgift är att lägga fram förslag om hur arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans kan effektiviseras. Jag har i föregående kapitel diskuterat uppkomsten av främlingsfientlighet, attityder till främlingsfientlighet, hur främlingsfientliga budskap sprids och vilket arbete mot främlingsfientlighet som i dag sker i samhället och särskilt i skolan. Det har nu blivit dags att sammanfatta analysen och att presentera förslag om hur arbetet skulle kunna effektiviseras.

7.1 Sammanfattning av analysen

Efter andra världskriget formulerades den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Den antogs av det nybildade Förenta Nationerna den 10 december 1948. Utifrån den har ett antal konventioner utarbetats som på olika sätt utvecklat och fördjupat grundtankarna i den allmänna förklaringen.

De mänskliga rättigheterna formulerades mot bakgrund av erfarenheterna från Nazityskland. Dessa visade att det var nödvändigt att ge enskilda människor ett skydd mot övergrepp även från de stater i vilka de var medborgare. Utvecklingen i Nazityskland gjorde det tydligt, men såväl historien dessförinnan som utvecklingen efter 1948 visar att övergreppen inte var unika. Aldrig mer, sa man efter andra världskriget, men trots de goda föresatserna var judeutrotningen inte det sista folkmordet.

Jag gick i skolan på 1950-talet. Min världsbild präglades då mycket av de erfarenheter från andra världskriget som förmedlades av vuxenvärlden. Adolf Hitler symboliserade ondskan men en skugga föll också över hela det tyska folket, som trots allt hade stött honom. Vi som var unga då hade förmånen att växa upp i ett helt annat land, som älskade freden och inte förföljde människor på

grund av "ras". Med ökade kunskaper om svensk historia har jag tvingats revidera den bilden. Jag har insett att svenskar inte är annorlunda än tyskar. Även svenskar följer i hög grad sina auktoriteter och dessa auktoriteter har inte alltid haft någon högre moral än andra stater. Övergrepp mot mänsklig värdighet har även den svenska staten i många fall gjort sig skyldig till.

FN:s mänskliga rättigheter är en viktig utgångspunkt för arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. En central utgångspunkt är människors lika värde och förbudet mot diskriminering. Dessa principer kommer till uttryck redan i den allmänna förklaringen. I Artikel 1 framhålls att "Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter" och i Artikel 2 att "Var och en är berättigad till de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt". Dessa grundläggande principer upprepas i flera av MR-konventionerna liksom i Europakonventionen och den svenska regeringsformen.

Rötter i Afrika

En viktig drivkraft för de mänskliga rättighetsprinciperna är medvetenheten om att det bara finns en människoart, *Homo sapiens*, med ett gemensamt ursprung. Det är visserligen länge sedan de första interkontinentala resenärerna lämnade Afrika och startade sin vandring ut över resten av världen, men rötterna finns kvar.

Författaren Lasse Berg berättar i sin bok *Gryning över Kalahari* – som handlar just om mänsklighetens ursprung – om sitt första möte med Afrika en djup aprilnatt 1980. Han var där för att göra radioprogram om jordbruk. I nationalparken Gorongosa i Mocambique övertalar han viltvårdarna att köra ut honom i bushen och lämna honom på en termitstack under Södra korset för att han skulle kunna få de mörka timmarnas ljud i sin bandspelare. Han skriver:

Det som alltid kommer att stanna i mig från denna natt i Afrika var den hisnande känslan av hemkomst. Jag vet inte varför jag fick denna helt paradoxala förnimmelse av trygghet. Eller rättare sagt så miss-tänkte jag redan då vad det kunde bero på. Gorongosa är en mosaik av savanner, skogar, ängar, vattendrag, slätter och bergformationer, sjudande av djur, fåglar och insekter. I natten hördes deras snörvlingar,

grymtningar, rop, rytanden, visslingar och prassel. Där kände jag för första gången i generna att vår art härstammar från Afrika, att vi är gjorda för ett liv med dess horisonter runt oss och den afrikanska stjärnhimlen så ofattbart nära.

(Berg 2005:12)

Den amerikansk-ghanesiske filosofen Kwame Anthony Appiah konstaterar i sin bok *Cosmopolitanism* att om en vanlig babyflicka som föddes för 40 000 år sedan skulle kunna kidnappas av en tidsresenär, förflyttas till nutid och få växa upp i vanlig familj i New York skulle hon som andra barn vara redo för college efter 18 år. Hon skulle lära sig det engelska språket – och, vem vet, kanske också spanska eller kinesiska – förstå trigonometri, intressera sig för baseboll och popmusik, kanske pierca sin tunga och ha ett par tatueringar. Hon skulle kort sagt vara som alla andra, men naturligtvis helt annorlunda än sina bröder och systrar som blev kvar i forntiden (Appiah 2006:ix).

Vad Appiah vill ha sagt är att människan är gjord av samma stoff nu som då. Avgörande för utvecklingen är den omgivande miljön. Samma sak gäller i dag. Många barn adopteras från ett land och växer upp i ett helt annat, med ett annat språk och annan kultur. De anpassar sig till den nya miljön.

Främlingsfientlighet paraplybegrepp

Främlingsfientlighet används i denna utredning som ett paraplybegrepp för generaliserad intolerans som innefattar biologisk och kulturell rasism, religiös intolerans och fördomar mot etniska grupper. Den grundläggande förutsättningen för främlingsfientlighet är att människor med någon form av avvikande egenskaper befinner sig på samma plats och där kategoriseras i olika grupper.

Det officiella Sverige har under århundraden på olika sätt pekat ut dem som har varit annorlunda och fört en politik för dessa främlingar skild från den som har gällt majoriteten. Utpekade på det sättet har varit människor som har haft sitt ursprung i Sverige (finnar fram till 1809, samer, vissa resande, utvecklingsstörda), men också människor med ursprung i andra länder (judar, romer, andra resande). Dessa främlingar har drabbats av restriktioner i sin näringsverksamhet och i barnens skolgång. Segregering och sterilisering har använts som metoder att förhindra dem att skaffa barn. Människor som har förföljts och hotats till livet i sina hemländer

har stoppats i sina försök att fly till Sverige. Sverige har deltagit i slavhandel och bokstavligen koloniserat det som en gång var samernas land.

Alla dessa erfarenheter visar om inte annat att Sverige och svenskarna på intet sätt har varit eller är immuna mot främlingsfientlighet. Politiken utformades förvisso under lång tid av kungar och andra ledande företrädare för riket, men steriliseringspolitiken, begränsningen av judisk invandring under 1930- och 40-talen och en kränkande behandling av samer, romer och resande, har skett efter demokratiseringen av Sverige för hundra år sedan och således kunnat genomföras med folkets stöd.

Vad som skulle kunna kallas främlingsgörandet, det vill säga att placera vissa människor i en särskild kategori, syftar ofta till särbehandling, att de inte ska ha samma rättigheter och möjligheter som andra. Om målet är att alla i enlighet med FN:s mänskliga rättigheter och den svenska grundlagen ska ha samma rättigheter och möjligheter måste alltså själva främlingsgörandet bekämpas.

Etniska grupper

Ibland slås alla med utländsk bakgrund ihop i en "etnisk" grupp: icke-svenskar. Den gruppen är naturligtvis extremt heterogen. Oftare delas dock de med utländsk bakgrund in efter exempelvis ursprungsland eller religion. Att vi känner till att någon svensk är född i en viss kommun, i Hyltebruk, Södertälje eller Mora, leder sällan till att vi drar slutsatser om hurudan vederbörande är som människa. Men när någon är född i Irak, Somalia eller Bosnien finns en tendens att tillskriva honom eller henne en rad egenskaper som anses knutna till deras födelseländer. Sådana stereotypa föreställningar är dessutom oftare negativa än positiva.

Bakom de stereotypa föreställningarna finns en idé om att alla länder har sin specifika kultur. Dessa kulturer anses på ett tydligt sätt skilja sig från land till land med skarpa gränser mellan. Människorna i sin tur förutsätts bli präglade av den kultur de råkar växa upp i. De antas vara tillräckligt flexibla för att kunna formas av vilken kultur som helst, men så lite flexibla att när kulturen väl format dem är de ohjälpligt fast.

Den här bilden av väl avgränsade kulturer – och etniciteter – har kommit att starkt ifrågasättas av den moderna forskningen. Det mesta talar för att det inte finns eller har funnits sådana slutna

enklover. Mänskliga samhällen ingår snarare i nätverk mellan vilka ett ständigt erfarenhets- och kunskapsutbyte sker. Kulturer är till följd av det dynamiska, utsatta för ständig förändring och utveckling.

Detta gäller också den svenska kulturen. Det är nästan svårt att i det svenska hitta något som är helt unikt svenskt. En del tycks ändå vilja frysa kulturen sådan den är just nu eller till och med återgå till hur det var förr, oklart när. De som drömmer om det bortser från den misär och det armod som ofta präglade gamla samhällen och som än i dag plågar många samhällen i vår värld. Det kan naturligtvis ha sitt värde att bevara konstverk från förr därför att det också då skapades bestående estetiska värden och att bevara artefakter och kulturmiljöer för att kunna förstå hur människor levde förr, men det är inte detsamma som att behålla gamla kulturer. Kulturer har i regel förändrats och utvecklats därför att människor längtade efter något bättre. Att besöka Skansen är trevligt men att flytta in i museistugorna är för de flesta inte särskilt attraktivt.

Etniska grupper är sociala konstruktioner eller, för att låna en term från amerikanske professorn i socialantropologi Benedict Anderson, föreställda gemenskaper (Anderson 2000¹). Det hindrar inte att dessa gemenskaper ibland kan vara mycket starka. En erfarenhet är att etniska grupper kan skapas av yttre hot eller att sammanhållningen inför sådana ökar.

Att etnicitet har flytande gränser framgår inte minst av att många människor kan känna dubbla, eller flerdubbla, "etniska" lojaliteter. I en värld där rörlighet över gränser blir vanligare kommer allt fler att befinna sig i sådana "transnationella rum".

Känslan av tillhörighet till en etnisk, eller annan, grupp kan vara en del av en individs sociala identitet. Men individer har många sociala identiteter, det vill säga de hör hemma i många olika grupper samtidigt. De kan tillhöra en etnisk grupp men samtidigt grupper förknippade med till exempel kön, sexuell läggning, bostadsort, utbildning, yrke, intressen, politisk övertygelse eller livsåskådning. I det dagliga livet rör sig individen mellan dessa sociala identiteter, ibland känns en starkare, ibland en annan. Individer identifierar sig sällan på ett entydigt sätt med en given etnicitet, eller kultur. I stället poängterar de ofta skillnader mellan sig själva och andra i gruppen.

¹ Benedict Anderson syftade egentligen på nationer när han talade om föreställda gemenskaper.

Varje indelning av människor i etniska grupper bygger på kriterier som skiljer grupperna åt. Det kan handla om till exempel hudfärg, språk eller födelseland. Vid kategorisering fokuserar man just på dessa skillnader, men bortser från likheter som finns mellan grupperna och mellan individer i de olika grupperna, och från de olikheter som finns inom grupperna. Ofta kan skillnaden mellan två etniska grupper vara betydligt mindre än skillnaderna mellan individerna inom grupperna.

Grupper är med andra ord heterogena. Varje etnisk eller kulturell grupp består således av individer med många olika sociala identiteter. I varje grupp finns viktiga skillnader i åsikter och värderingar. Det är uppenbart att det förhåller sig så när vi tittar på den etniska grupp vi själva tillhör. Samma mångfald finns i andra etniska grupper.

Politikers ansvar

Vad formar kulturen, lagarna och de sociala koderna i ett land? De är inte en gång för alla ristade i sten för århundraden sedan eller nedtecknade i gamla skrifter. De revideras kontinuerligt. I ett demokratiskt land som Sverige är de frukten av demokratiska processer, där olika argument har brutits mot varandra och där man till sist hittat en lösning i konsensus eller som i vart fall gillas av en majoritet. Mycket av det vi i dag anser vara självklart – allmän och lika rösträtt, välfärdspolitik, att man inte får aga sina barn, föräldraförsäkring och pappamånader, rätt för homosexuella att ingå äktenskap, rätt till skydd för människor på flykt – var för inte så länge sedan kontroversiellt, en del är det fortfarande.

Demokratin är den bästa garanti vi kan få för en utveckling i samklang med folkets värderingar. Däremot finns ingen garanti för att dessa värderingar alltid står i överensstämmelse med värderingarna i FN:s mänskliga rättigheter. Även i Sverige har politiken, som jag har gett exempel på, historiskt sett haft inslag som strider mot dessa principer.

Människor har generellt en benägenhet att följa auktoriteter. Såväl historiska erfarenheter som forskningen bekräftar den tendensen. De som har auktoritet, inte minst ledande politiker, har därför ett särskilt stort ansvar för vilket diskussionsklimat som råder i ett land. Efter Nazitysklands illdåd mot judar, romer, homosexuella och personer med funktionsnedsättning etablerades i

Europa ett slags ”antirasistisk norm”. Det är ingen tillfällighet att även den som framför främlingsfientliga åsikter ofta inleder sitt uttalande med orden ”Jag är inte rasist, men ...” (Brox 1991).

Den historiska erfarenheten visar att politiker som slår an en främlingsfientlig ton kan få många människor med sig, till och med i etniska rensningar för att avvärja påstådda hot. Och historien behöver inte ligga långt tillbaka i tiden, i forna Jugoslavien och i Rwanda skedde det under 1990-talet. Många bidrog aktivt till dödandet i Nazityskland, Jugoslavien och Rwanda, men ännu fler var passiva åskådare. Att ”bara” se på och låta det ske är dock också ett ställningstagande.

Det uppmuntrande är att det i alla krig och kriser finns personer som inte följer auktoriteternas kommandon. Det fanns tyskar som gömde judar under andra världskriget och det fanns hutuer som skyddade tutsier under Rwandas inbördeskrig. Många människor är övertygade om att de i en kritisk situation skulle bli sådana ”räddare”, men erfarenheten visar, om igen både i verkligheten och i laboratorieexperiment, att få har det mod som krävs för att stå emot auktoriteten. Ändå måste det vara en ambition att bygga upp en sådan inre styrka hos så många människor som möjligt.

Det vilar ett tungt ansvar på ledande politiker att upprätthålla och förstärka den antirasistiska normen och därmed att motverka främlingsfientliga krafter. Men det är också ett enskilt ansvar som vi alla har.

Vardagsrasism

Folkmord och etnisk rensning är uttryck för främlingsfientlighet men främlingsfientlighet tar sig inte alltid så drastiska uttryck. Den kan också komma till uttryck i vardagen. Det kan handla om diskriminering, nedvärdering, sårande uttalanden eller nedsättande blickar. Förövarna kan tycka att det de säger eller gör inte är så farligt, men det kan framkalla lidande för deras offer. Många med utländsk bakgrund har vittnat om att de har drabbats av sådan vardagsrasism som gör livet svårare. Det är deras upplevelser som måste vara vår måttstock. Samtidigt är de skyldiga inga bödlar. De är vanliga människor. Det är mig och dig det handlar om.

Vi kan alltså inte hänföra all främlingsfientlighet till historiens skräckkammare eller extremister i vårt eget samhälle. Forskaren Karin Kvist Geverts hävdar att det i 1930-talets Sverige, i skuggan

av Nazityskland, fanns ett antisemitiskt bakgrundsbrus. I Sverige i dag finns ett främlingsfientligt, och kanske särskilt ett islamofobiskt, bakgrundsbrus. Även många människor som i princip försvarar principerna bakom FN:s mänskliga rättigheter kan bära på stereotypa föreställningar om etniska grupper. Kampen mot främlingsfientlighet måste därför börja med oss själva.

Den grupp i Sverige som intar uttalat främlingsfientliga åsikter är tämligen liten, mellan fem och tio procent. Den grupp som låter sina främlingspolitiska åsikter manifesteras i våldsamma handlingar är än mindre. Men många är ambivalenta, varken positiva eller negativa. Och när det gäller islam och muslimer är betydligt fler negativa, även om andelen har minskat under de senaste tjugo åren.

Riskerna för främlingsfientlighet hänger samman med såväl individuella som kontextuella faktorer. Den viktigaste individuella faktorn är utbildning. Med ökad utbildning tenderar intoleransen att minska.

Till de kontextuella faktorerna hör, förutom det klimat som skapas av politiker, framförallt den ekonomiska utvecklingen. I länder med god ekonomisk utveckling, låg arbetslöshet och väl fungerande välfärdssystem, tenderar främlingsfientligheten att vara mindre. Svenskar uppvisar i internationell jämförelse en mindre negativ attityd till personer med utländsk bakgrund än invånare i många andra länder. Det är inte orimligt att koppla det till den relativt framgångsrika ekonomiska utveckling som Sverige har haft. Även den svenska integrationspolitiken har i internationell jämförelse i många avseenden varit framgångsrik. Självfallet finns det brister – på vilket politiskt område finns det inte det? – men de ska inte skymma den positiva utveckling som också har skett och sker varje dag.

Opinionsbildning kan förstärka kampen mot främlingsfientlighet, men avgörande för om den ska bli framgångsrik är den ekonomiska politiken och integrationspolitiken.

Möjligen kan utvecklingen i den svenska opinionen till viss del ändå tillskrivas de många aktiviteter som har bedrivits och bedrivs av myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer. Några vetenskapliga belägg för ett sådant samband finns naturligtvis inte, men det förefaller inte osannolikt att alla insatser kan ha fört något gott med sig.

Etnifiering i Sverige

Följande rekommendationer gäller för kategoriseringen av människor i exempelvis myndigheternas verksamheter (Ds 2000:42):

- Indelningen av personer på grund av invandrarskap eller liknande bör inte ske utan att detta noga har övervägts.
- När förutsättningarna för en åtgärd ska beskrivas, bör utgångspunkten normalt vara behovet av åtgärden och inte invandrarskapet i sig.
- När en indelning av personer är nödvändig, bör indelningen göras efter vad som är relevant i sammanhanget. Om det avgörande till exempel är att de aktuella personerna har ett annat språk än svenska som modersmål, bör detta tas som utgångspunkt.
- Begreppet invandrare bör endast användas när det gäller personer som själva faktiskt har invandrat, det vill säga flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. Personer som är födda i Sverige bör inte kallas invandrare.

Dessa riktlinjer är viktiga. Jag kan inte bedöma om de konsekvent följs av offentliga institutioner, men det råder knappast någon tvekan om att i många enskilda personers medvetande, sannolikt också offentliga tjänstemäns, finns en benägenhet att "etnifiera", det vill säga till att kategorisera individer efter etnisk tillhörighet och att på den grunden tillskriva dem olika egenskaper. Jag har i betänkandet gett exempel på hur exempelvis lärare gör sig skyldiga till detta, men det finns ingen anledning tro att det bara är de som gör det.

Ett tydligt exempel på etnifiering är förekomsten av etniska föreningar. Sedan 1970-talet har staten uppmuntrat bildandet av sådana. Etniska föreningar kan naturligtvis bildas spontant av personer som tillsammans vill uppmärksamma till exempel nationella högtidsdagar även efter flytten till Sverige. De kan jämföras med svenskföreningar i olika delar av världen som har som huvudsaklig aktivitet att träffas för att fira midsommarafton och Lucia.

Men staten, och ibland kanske också kommuner, har uppmuntrat tillkomsten av etniska intresseföreningar. Tanken har varit att etniska grupper skulle ha gemensamma politiska intressen att bevaka. Det *kan* naturligtvis förekomma. En viss språkgrupp kan till exempel ha intresse av att barnens modersmålsundervisning

fungerar. Den finska gruppen kan ha intresse av att finska TV-program kan ses i Sverige. En grupp av flyktingar kan ha ett intresse av att den svenska regeringen protesterar mot regeringen i deras ursprungsland. Men i stort sett torde de tillfällen då alla individer i en viss etnisk grupp har gemensamma politiska intressen vara få. Intressena i andra etniska grupper torde variera på samma sätt som i den etniska gruppen svenskar.

En parallell kan dras till den kvinnliga rösträttsrörelsen i början av förra seklet. Kvinnorna kunde enas om att slåss för att få myndighet och rösträtt. Men när de väl hade vunnit den segern gick de åt olika håll. På samma sätt kan en etnisk grupp slåss för erkännande och rättvis behandling. Men när de nått det har de olika intressen.

Att uppmuntra etniska föreningar är att uppmuntra exotisering, att stimulera avskiljande mellan svenskar och andra etniska grupper, att göra personers etnicitet viktigare än deras övriga identiteter. Det naturliga är att personer med utländsk bakgrund, precis som personer med svensk bakgrund, kanalisera sina intressen genom traditionella intresseorganisationer, fackföreningar, miljöorganisationer, humanitära organisationer, bostadsföreningar och inte minst politiska partier.

När staten uppmuntrar etniska föreningar för att ha en motpart att tala med finns det också en risk att de som hörsammar regeringens inbjudan framförallt representerar sig själva, men bara en mycket liten del av den etniska grupp de antas representera.

Därför bör staten snarare uppmuntra personer med utländsk bakgrund att kanalisera sina fackliga eller politiska intressen genom traditionella intresseorganisationer. Men det kräver i sin tur att dessa är öppna för medlemmar med utländsk bakgrund. Det finns ibland en tendens att gamla föreningar sluter sig och har svårt att välkomna nya medlemmar. Sveriges största folkrörelse, idrottsrörelsen, är ett exempel. Visserligen är det många, särskilt ungdomar, som deltar i olika slag av idrottsaktiviteter, men på ledar- och funktionärsnivå är det svårt för personer utifrån att slå sig in (Fundberg 2012). Situationen är likartad i många andra föreningar.

Lika rättigheter och möjligheter

Allt arbete som bedrivs mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans syftar ytterst till att alla människor som lever i Sverige ska ha lika rättigheter och möjligheter. Främlingsfientlighet riskerar att förhindra det. Att motverka främlingsfientlighet är således ett led i främjandet av de principer som styr FN:s mänskliga rättigheter, den svenska grundlagen och diskrimineringslagen.

Jag har i mitt utredningsarbete kunnat konstatera att det pågår mycket aktiviteter runt om i landet. Mitt huvudsakliga uppdrag har varit att bedöma om detta arbete kan effektiviseras. Det finns en sådan potential, men vissa nya insatser behöver också adderas till dem som pågår.

Ett problem är att det i dag saknas överblick över allt som sker. Det kan ha fördelar att arbeta starkt decentraliserat, ute i kommuner, skolor och frivilligorganisationer. På det sättet kan arbetet förankras i den lokala verklighet där de genomförs. Men det borde vara möjligt för andra att lära av det som sker. Vad fungerar bra och vad inte? Det finns rimligen goda och dåliga exempel. Även om man inte alltid kan kopiera goda exempel rakt av kan de tjäna som inspiration, och kunskap om dåliga exempel kan förhindra att misstag upprepas. Det finns alltså behov av överblick, systematisk utvärdering och kunskapsspridning.

I framförallt frivilligsektorn finansieras verksamheten i dag huvudsakligen med projektbidrag. Det finns goda möjligheter att få sådana från i första hand Allmänna arvsfonden och Ungdomsstyrelsen. Det är svårare för vissa organisationer som bedrivit framgångsrika projekt att finna långsiktig finansiering. Jag anser att staten här bör ta ett större ansvar för att säkerställa att vissa väl fungerande verksamheter kan leva vidare.

Det råder knappast någon tvekan om att den grupp som i dag är det viktigaste föremålet för främlingsfientliga budskap är islam och muslimer. Det finns en internationell rörelse, counterjihad, som bokstavligen bedriver attacker mot islam. Den norske terroristen Anders Behring Breivik var i hög grad inspirerad av denna rörelse. Även politiker från Sverigedemokraterna har deltagit på rörelsens internationella möten. Dess opinionsbildning utgår ofta från extrema händelser och individer och beskriver dessa som representativa för hela gruppen muslimer. Att opinionsbildningen mot islam och muslimer når viss opinionsmässig framgång beror delvis på okunskap. Det finns därför starka skäl för staten att, precis som

har gjorts när det gäller antisemitism och andra brott mot mänskligheten, satsa resurser på att sprida kunskaper om islamofobi.

De främlingsfientliga budskapen sprids i dag huvudsakligen via Internet och andra sociala medier. De extrema grupperna är mycket skickliga i att använda detta medium. Det förekommer att brott begås på Internet – hets mot folkgrupp och förtal – och det är då en fråga för polis och rättsväsende att åtgärda. I praktiken är det svårt därför att serverna ofta finns i USA och där åtnjuter ett starkt skydd. För att effektivisera brottsbekämpningen krävs sannolikt internationella uppgörelser på högsta politiska nivå.

Men den stora mängden främlingsfientliga budskap som sprids är inte brottsliga. De måste bemötas med motinformation. Det behövs i det nya medialandskapet fler aktörer som företräder demokratiska och icke främlingsfientliga åsikter. Staten bör uppmuntra sådana aktörer som kan skapa en bättre balans på nätet.

Skola mot främlingsfientlighet

Skolan är ålagd ett stort ansvar för unga människors värderingsutveckling i de styrdokument som finns, i första hand skollagen och läroplanerna. Skolan är den enda institutionen i samhället som har ett uttryckligt uppdrag att fostra demokrater och goda samhällsmedborgare.

En hel del görs i skolan men mycket kan göras bättre. Rektorerna har ett stort ansvar för att det i skolan ska finnas en sammanhållen syn och för att arbetet med värdegrundsfrågorna får plats och bedrivs långsiktigt och kontinuerligt. Erfarenheten visar att undervisning om mänskliga rättigheter och Förintelsen påverkar elevernas värderingar i önskad riktning. Förutom rektorerna har lärarna en nyckelroll. Men de måste få möjligheter till kompetensutveckling och inte minst metodstöd. Frivilligorganisationer kan komplettera skolan men aldrig ersätta den dagliga verksamhet som sker där. Mänskliga rättigheter har fått en ökad betydelse i lärarutbildningarna, men för många av de lärare som redan finns ute i verksamheten krävs fortbildning.

Även utanför skolans värld behöver arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans intensifieras. Jag vill nämna tre viktiga områden där jag av olika skäl inte kommer att lägga fram några förslag. I det första fallet beror det på att kommunerna redan har dragit i gång verksamhet, i de övriga två på att

regeringen nyligen har tillsatt nya utredningar med uppgift att lägga fram förslag.

Dialog

Jag har i bakgrundsmaterialet vid några tillfällen berört betydelsen av kontakter mellan människor. När människor med olika bakgrund möts kan det bidra till ökad förståelse. Denna kontakthypotes har sedan 1950-talet testats i olika sammanhang och fått stöd i forskningen. Ibland hävdas att vissa villkor måste vara uppfyllda för att möten ska ha den önskade effekten, till exempel att människor möts på jämlika villkor. SOFI:s studie av åttondeklassare (som kan sägas mötas på lika villkor) ger ett visst stöd för kontakthypotesen. Samtidigt har forskarna inte funnit något stöd för en alternativ hypotes, nämligen konflikthypotesen som säger att när människor med olika bakgrund möts, uppstår spänningar och konflikter mellan dem.

Att villkoren måste vara jämlika för att kontakterna ska ge önskade effekter innebär att dialog aldrig kan kompensera fattigdom och ojämlikhet. Men det är ofta svårt att få till stånd en meningsfull dialog på en alltför abstrakt nivå ens mellan jämlikar. Dialogen måste ha ett syfte, till exempel att lösa gemensamma problem.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) driver sedan 2006 ett projekt, "Medborgardialog i praktiken". Det har inte primärt till syfte att engagera just personer med utländsk bakgrund utan vänder sig brett till kommunernas invånare. Det är en god ambition att hitta nya arenor för dialog om gemensamma problem. Sådana dialogfora kan involvera också personer med utländsk bakgrund. Det finns exempel på det: i Botkyrka har man i ett särskilt projekt utvecklat dialogen såväl på nätet som i fysiska fora, i Stockholm har många engagerats i stadsdelsförnyelsen av bland annat Rinkeby och Tensta och i Malmö har man efter vissa motsättningar mellan etniska grupper startat Dialogforum. En kommun arbetar med att lösa en konflikt som har uppstått i samband med att man börjat planera ett moskébygge. Det finns all anledning för Sveriges kommuner att fortsätta utveckla detta koncept.

Att samla människor kring ett gemensamt intresse har i många sammanhang visat sig vara ett integrerande arbetssätt. Det gemensamma intresset kan vara stadsdelsförnyelse, men det också handla om fritidsintressen. Inom idrotten finns många exempel på att inte

minst unga möts på detta sätt. Här kan även många av våra landslag, inte minst fotbollslandslaget, vara en inspirerande förebild. En annan aktivitet som kan samla människor är musik. I Sveriges Television visades under våren 2012 dokumentärserien *Den sjungande trappuppgången* där dirigenten Lena Ekman Frisk fick uppdraget att samla ihop en internationell kör och efter tre månader sjunga Alexandr Borodins körverk "De polovtsiska danserna" tillsammans med Malmö symfoniorkester. Ett annat uppmärksammat exempel är Göteborgssymfonikernas venezuelanske chefsdirigent Gustavo Dudamel som har bedrivit liknande projekt i Göteborgs invandrartäta förorter. Det har fått efterföljd på flera platser i Sverige.

Främjande

Den andra frågan jag vill kommentera handlar om den skyldighet som arbetsgivare och utbildningsanordnare enligt diskrimineringslagens tredje kapitel har att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivare ska dessutom vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner och en plan för sitt jämställdhetsarbete och utbildningsanordnare en årlig likabehandlingsplan som redovisar uppnådda resultat och planerade åtgärder. Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en utredare vars uppdrag är att föreslå hur detta främjande arbete ska regleras, organiseras och genomföras (dir 2012:80).

Hur arbetet bedrivs är viktigt också utifrån det perspektiv som jag har haft att belysa. På arbetsplatser förekommer inte sällan diskriminering och vardagsrasism som kan vara uttryck för främlingsfientlighet. Arbetet med att motverka en sådan vardaglig främlingsfientlighet måste bedrivas på arbetsplatsen. Mot bakgrund av den nyligen beslutade utredningen ankommer det inte på mig att nu föreslå på vilket sätt arbetet ska bedrivas och vilka verktyg som kan användas. Låt mig ändå ge en synpunkt på detta.

Jag tror att vore värdefullt om de krav som i dag finns på utbildningsanordnare att upprätta likabehandlingsplaner skulle utvidgas till andra arbetsgivare. Arbetet med planer kan ibland upplevas som byråkratiskt och arbetskrävande, men om det genomförs på rätt sätt kan själva processen vara nyttig. Den kan fungera som en spegel för den egna organisationen, visa vilka dolda värderingar som finns, vad som "sitter i väggarna". De arbetsplatsplaner inom antidiskrimineringsområdet som har funnits längst är jämställdhets-

planerna. Dessvärre har det, så vitt jag känner till, inte gjorts någon systematisk utvärdering av hur planprocesserna har påverkat jämställdheten. Min personliga erfarenhet, främst från högskolevärlden, är dock att processerna att ta fram likabehandlingsplaner kan fungera som ögonöppnare och därigenom bidra till att arbetet drivs framåt. Jag ser därför fram emot den prövning som regeringens utredare ska göra.

Våldsbejakande extremism

Den tredje frågan gäller våldsbejakande extremism. Jag har berört den frågan i min utredning, men avstår, sedan regeringen nyligen tillsatt en särskild utredare för detta område (dir 2012:57), från att lägga konkreta förslag. Jag kan dock inte underlåta att notera att den nya utredningens uppdrag i hög grad överlappar det uppdrag som jag nu har fullgjort. Visserligen kan det nya uppdraget sägas vara mer fokuserat på våldsbejakande extremism, men det ingår också att föreslå hur denna ska kunna förebyggas. De insatserna måste rimligen ske brett och vara av ungefär samma slag som dem som krävs för att motverka främlingsfientlighet i allmänhet. När dessa förebyggande insatser har misslyckats kan det, som jag har redovisat, ibland krävas särskilda insatser, men den nya utredningens uppdrag är bredare än så.

Regeringen har också uppdragit åt Statens medieråd att genomföra en studie om antidemokratiska budskap som förmedlas genom Internet och hur unga kan stärkas mot sådana budskap (Regeringsbeslut 110922, Ju2011/6776/D). Även det uppdraget har tydliga beröringspunkter med mitt utredningsuppdrag. Jag har haft att undersöka spridningen av främlingsfientliga budskap. Dessa är inte alltid odemokratiska, men kan vara det. Några av de främlingsfientliga organisationer som jag har redovisat i kapitel 4 hamnar därför i fokus också för Medierådets studie. Jag har i kapitel 6 redovisat några av de åtgärder som Skolverket och medierådet redan har vidtagit för att stärka unga i rollen som medieanvändare. Här kan Medierådet förväntas komma med ytterligare förslag. Dessa kan så småningom komma att komplettera de förslag som jag strax ska återkomma till om att stimulera projekt och verksamheter som syftar till att motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans på nätet.

Därmed är det dags att presentera de konkreta förslag jag har.

7.2 Tio förslag för effektivare arbete mot främlingsfientlighet

7.2.1 DO får ansvar för att samordna statliga insatser mot främlingsfientlighet

Utredningens förslag: Det klargörs att Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag innefattar att följa och analysera utvecklingen av arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans samt att DO ska fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor.

DO bör skapa ett nätverk för bättre samordning av arbetet mot främlingsfientlighet. I detta bör ingå berörda statliga myndigheter, men lämpligen också representanter för Sveriges Kommuner och Landsting, forskningen och frivilligorganisationer.

Anslaget till DO bör höjas med 5 miljoner kronor för att säkerställa att uppgifterna kan fullgöras enligt intentionerna.

I direktiven framhålls att en rad angelägna behov måste tillgodoses för att samhällets samlade insatser i arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans ska vara heltäckande. Det behövs uppföljning, insamling och spridning av information om olika metoder och erfarenheter av det arbete som sker. Det konstateras samtidigt att det i dag saknas överblick över pågående arbete och ett systematiskt sätt att samla och sprida kunskaper och erfarenheter.

Den bild som ges i direktiven har bekräftats i mitt utredningsarbete. Det framgår av min redogörelse i kapitlen 5 och 6. Det är min bedömning att arbetet skulle kunna effektiviseras genom att information om de insatser som görs mer systematiskt samlas in, att insatserna utvärderas och att kunskap om effekterna av dem sprids till olika aktörer. Naturligtvis är det angeläget att sprida kännedom om framgångsrika insatser, men även mindre lyckade insatser kan ge värdefulla lärdomar. Det är angeläget att någon statlig myndighet har ett tydligt ansvar för detta.

I direktiven slås fast att det inte ingår i mitt uppdrag att föreslå inrättande av en ny myndighet. Jag har således haft att pröva vilken

befintlig myndighet som lämpligen skulle kunna ha denna uppgift. Det finns så vitt jag kan bedöma tre tänkbara kandidater, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Forum för levande historia (FLH) och Ungdomsstyrelsen, som alla har uppgifter i det arbete som i dag på statlig nivå sker inom det aktuella området.

Ungdomsstyrelsen uppdrag är i första hand att fördela bidrag till bland annat organisationer som är på olika sätt arbetar mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Bidrag ges som organisationsbidrag, projektbidrag och verksamhetsbidrag. Ungdomsstyrelsen fördelar bidrag också till organisationer med huvudsakligen annan verksamhetsinriktning än ”mot rasism och liknande former av intolerans” (förordning 2008:62). Myndigheten har i dag ingen särskild kompetens inom det här aktuella sakområdet. Dess kompetens är snarare att värdera bidragsansökningar och att utvärdera projekt som har fått bidrag. Jag bedömer mot den bakgrunden att det inte är lämpligt att lägga samordningsuppgiften på Ungdomsstyrelsen.

Såväl FLH som DO har betydande sakkompetens inom det aktuella området.

FLH har enligt gällande myndighetsinstruktion (förordning 2007:1197) till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten och därigenom stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. De viktigaste målgrupperna för FLH är lärare och elever i årskurs nio och gymnasiet.

DO arbetar för allas lika rättigheter och möjligheter och för att motverka diskriminering. DO:s uppgifter följer av diskrimineringslagen (2008:567) och lagen om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568). Enligt den förstnämnda ska DO utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs (4 kap 1 §). Med diskriminering avses i lagen såväl *direkt* diskriminering, när någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan, som *indirekt* diskriminering, när någon i praktiken missgynnas av ett till synes neutralt förfaringsätt (1 kap § 4 punkterna 1–2). DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap 1 §). Enligt 3 kap. diskrimineringslagen ska arbetsgivare och utbildningsanordnare bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter. Utbildningsanordnare ska dessutom varje år i detta syfte upprätta en likabehandlingsplan.

Arbetsgivare och utbildningsanordnare har också skyldighet att på begäran av DO lämna de uppgifter som kan behövas för tillsynen. Av lagen om Diskrimineringsombudsmannen framgår att DO ska verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet (1 §). DO ska dessutom bland annat (3 §):

- informera, utbilda, överlägga och ha kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,
- följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete,
- ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

Bägge myndigheterna kan sägas ha en gemensam utgångspunkt och det är principerna i de mänskliga rättigheterna. I FLH:s fall uttrycks detta så att myndigheten ska verka för att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde, i DO:s så att myndigheten ska främja lika rättigheter och möjligheter för alla. I övrigt har de skilda utgångspunkter och framförallt skilda målgrupper. FLH utgår i sin verksamhet från historiska brott mot mänskligheten, medan DO utgår från den diskriminering som förekommer i dag. FLH:s viktigaste målgrupp är lärare och elever i klass nio och på gymnasiet medan DO arbetar brett ut mot samhället.

Främlingsfientlighet kan ta sig uttryck i både brott mot mänskligheten och diskriminering och, däremellan, också till exempel våld mot enskilda eller grupper. Det mer vardagliga uttrycket för främlingsfientlighet är diskriminering eller i värsta fall våld. Våld och liknande handlingar är polisens och rättsväsendets uppgift att hantera. De insatser som här är aktuella handlar om att främja lika rättigheter och möjligheter genom att motverka diskriminering, exempelvis främlingsfientlighet. Jag anser att den uppgiften i princip redan åligger DO.

Mot den bakgrunden menar jag att det ligger närmare till hands att förtydliga DO:s uppdrag än att ge FLH en delvis ny uppgift, särskilt vad avser målgrupp. Det vore dessutom olyckligt om en myndighet hade till uppgift att främja lika rättigheter och möjlig-

heter, vari rimligen ingår att bland annat motverka främlingsfientlighet, och en annan ett specifikt uppdrag att motverka främlingsfientlighet. Det är av vikt att DO inte bara har att motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, utan också på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Under senare år har betydelsen av ett intersektionellt perspektiv på diskriminering framhållits i många sammanhang. Individer kan drabbas av diskriminering på flera av grunderna samtidigt, vilket kan förstärka deras utsatthet.

De ovanstående punkterna från § 3 lagen om Diskrimineringsombudsmannen pekar i hög grad ut de uppgifter som behöver hanteras. Den tolkningen understryks också av motivtexten i propositionen om den nya Diskrimineringsombudsmannen (prop. 2007/08:95. I den framhålls:

I och med avvecklingen av Integrationsverket bör den nya myndigheten få en viktigare roll för att följa utveckling av diskriminering, **rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans** inom olika samhällsområden. Myndigheten bör vidare fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor. I detta ligger att ombudsmannen bör agera för att initiera och medverka till kunskapsöverföring och upplysning och att goda exempel sprids. [...] Diskrimineringskommittén har föreslagit att det i lagen om ombudsmannen mot diskriminering särskilt bör anges att ombudsmannen ska verka för jämställdhet mellan kvinnor och män samt **förebygga och motverka rasism, främlingsfientlighet och homofobi**. Att verka för lika rättigheter och möjligheter är att motverka intolerans och värna demokratiska och humanistiska värden. Det förefaller därför naturligt att låta kommitténs förslag om att ombudsmannen ska förebygga och motverka rasism, främlingsfientlighet och homofobi omfattas av uppgiften att verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.

(Prop. 2007/08:95:380, markering här)

Regeringens och riksdagens avsikt har uppenbarligen varit att de aktuella uppgifterna – bland många andra – ska hanteras av DO. Att dessa intentioner inte har förverkligats när det gäller arbetet mot främlingsfientlighet kan antas hänga samman med den prioritering som DO enligt Statskontorets myndighetsgranskning tvingats göra för att få ner sina ärendebalanser. Mot bakgrund av detta problem framstår prioriteringen som fullt rimlig, men den har lett till att främjandearbetet har åsidosatts.

För att säkerställa att DO framdeles fullgör uppgiften att främja lika rättigheter och möjligheter genom att bland annat motverka främlingsfientlighet och andra former av intolerans bör uppgiften förtydligas i det regelverk som styr DO och DO tillföras resurser som möjliggör detta. För att understryka DO:s självständighet bör det inte ske genom regleringsbrev utan i lagen om Diskrimineringsombudsmannen eller DO:s instruktion. Lagen täcker enligt min mening den aktuella uppgiften varför det är lämpligare att precisera uppdraget i instruktionen.

2 § förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen, lyder för närvarande "Diskrimineringsombudsmannen ska följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde". Denna paragraf skulle lämpligen kunna kompletteras med följande: "Detta innefattar arbetet mot främlingsfientlighet och andra former av intolerans. Diskrimineringsombudsmannen ska vidare fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor." "Andra former av intolerans" får i enlighet med vad som sägs i propositionens motivtext anses inkludera även arbetet mot exempelvis ojämställdhet och homofobi. Att detta arbete ska ske genom att överlägga med andra, följa den internationella utvecklingen och forsknings- och utvecklingsarbetet följer redan av 3 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen.

Även om DO har det huvudsakliga ansvaret för att främja lika rättigheter och möjligheter genom att bland annat motverka främlingsfientlighet och andra former av diskriminering kommer arbete även fortsättningsvis att bedrivas hos andra myndigheter och också i kommuner och frivilligorganisationer. Det är värdefullt att arbetet sker decentraliserat och därmed kan anpassas till lokala problem och förutsättningar. DO har också i sin skrivelse till regeringen den 25 juni 2012 framhållit att ett effektivt arbete mot diskriminering förutsätter flera aktörer.

Jag menar dock att det finns starka skäl att skapa ett forum där särskilt de statliga aktörerna kan träffas regelbundet och utbyta erfarenheter och information. När det gäller arbetet mot främlingsfientlighet bör DO ta initiativ till ett nätverk med representanter från i första hand FLH, Ungdomsstyrelsen, polisen, åklagarväsendet, länsstyrelserna, Skolverket och Skolinspektionen. Det kan också vara lämpligt att till nätverket knyta representanter för Sveriges Kommuner och Landsting, forskningen och frivilligorganisationer. Det bör ankomma på DO att själv besluta om formerna

för ett sådant nätverk, på samma sätt som DO beslutar om hur arbetet med andra diskrimineringsgrunder kan behöva samordnas.

I DO:s uppdrag ingår som framgått att följa forskningen inom berörda områden. Det kan ske på olika sätt. En metod kan vara att bygga upp ett specialbibliotek. En tänkbar samarbetspart inom området främlingsfientlighet kan vara Mångkulturellt Centrum i Botkyrka som sedan många år är på väg att skapa ett sådant bibliotek (med en vidare inriktning än endast främlingsfientlighet).

DO ska också informera och utbilda andra aktörer. Formerna för det måste naturligtvis variera mellan målgrupper. En uppgift bör vara att informera en bredare grupp av intressenter om forskningen på området. Här saknas för närvarande ett lämpligt forum på den svenska marknaden. Sedan början av 1970-talet och fram till våren 2012 har tidskriften *Invandrare & Minoriteter* fyllt denna funktion. Tidskriften hade finansieringsstöd från Kulturrådet och Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS). Sedan Kulturrådet beslutat dra in sitt bidrag har tidskriften tvingats lägga ned. Det är angeläget att funktionen i lämplig form kan återupptas. DO bör i samråd med FAS känna ett ansvar för detta.

DO ger i dag råd och stöd till de lokala antidiskrimineringsbyråerna. Den verksamheten bör fortsätta och kan bli än viktigare framöver om det, som jag föreslår nedan, blir fler byråer och om de får en viktigare roll.

Det är min bedömning att DO för att kunna fullgöra de uppgifter som jag här har redovisat behöver tillföras 5 miljoner kronor per år. Myndigheten har visserligen under några år haft ett anslags-sparande, vilket skulle kunna tolkas så att resurserna är tillräckliga. Överskottet är emellertid betingat av en intern organisationsöversyn under vilken man har skjutit på rekryteringar. När vakanserna fylls förutses överskottet försvinna. För de uppgifter som här har beskrivits behöver DO förstärkas med ett par, tre tjänster och därutöver kunna disponera ett par, tre miljoner kronor för seminarier och konferenser för kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte, kunskapssammanställningar, utvärderingar, m.m.

7.2.2 Minst en antidiskrimineringsbyrå i varje län/region

Utredningens förslag: Det ska finnas minst en antidiskrimineringsbyrå i varje län.

Länsstyrelserna får i uppdrag att säkerställa detta, att utbetala ett statligt bidrag till byråerna om cirka en miljon kronor per byrå och år samt att träffa avtal med kommuner i regionen/länet om finansieringsstöd till byråerna.

Det statliga bidraget höjs från i budgetpropositionen 2012 föreslagna 12 miljoner kronor för år 2013 till cirka 25 miljoner kronor från och med år 2014 för att säkerställa att det kan finnas en byrå i varje län/region och för att varje byrå ska kunna ha minst en kvalificerad jurist anställd.

Jag har tidigare redovisat de Lokala Antidiskrimineringsbyråerna (ADB) och deras verksamhet (se avsnitt 5.2.1). Som framgått har ADB nyligen utvärderats på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet. Utvärderingen visade att ADB har en viktig kompletterande roll till olika statliga verksamheter. Regeringen har också i 2012 års budgetproposition föreslagit att stödet som hittills utgått för ett år i taget ska permanentas. Det kan också ses som ett tillmötesgående mot det av DO i skrivelse till regeringen (se ovan) framförda förslaget att det bör skapas förutsättningar för fler aktörer i arbetet mot diskriminering.

Jag delar bedömningarna i den gjorda utvärderingen och i DO:s skrivelse att ADB har en viktig kompletterande roll att spela. När regeringen nu har aviserat att stödet till byråerna ska ges långsiktigt ökar också möjligheterna att anställa kvalificerade personer och att utveckla verksamheten på det sätt som efterlyses i utvärderingen.

ADB finns i dag i 14 län/regioner. I tre län/regioner finns två byråer, nämligen Stockholms län, Region Skåne och Region Västra Götaland. Samtidigt saknas således byråer i sju län, nämligen Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Halland, Jönköping, Kronoberg och Västmanland. Det är enligt min mening angeläget att det finns minst en ADB i varje län/region.

Det statliga stödet till i dag befintliga ADB föreslås år 2013 uppgå till 12 miljoner kronor vilket motsvarar cirka 750 000 kronor per byrå. Ytterligare sju byråer skulle kräva en uppräknning av bidraget med drygt 5 miljoner kronor.

I dag har sex av byråerna en jurist anställd. Om de ska kunna fylla sin funktion är det angeläget att alla byråerna kan ha minst en kvalificerad jurist anställd. För att öka byråernas möjligheter att på det sättet förstärka kvaliteten bör det statliga bidraget räknas upp med cirka 250 000 kronor per byrå och år eller med totalt cirka 6 miljoner kronor.

Det statliga bidraget till ADB betalas för närvarande ut av Ungdomsstyrelsen. För att säkerställa att det finns en byrå i varje län/region är det lämpligt att lägga ett större ansvar på länsstyrelserna. De bör vara statens administrativa kontakt med ADB.

Länsstyrelserna bör också ta över ansvaret för statsbidraget till byråerna. De medel som Ungdomsstyrelsen i dag disponerar för ändamålet bör stanna kvar hos myndigheten för andra satsningar (se nedan). I stället bör länsstyrelserna finansiera bidraget genom omprioriteringar inom anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Detta anslag uppgår år 2013 till närmare 2 500 miljoner kronor. Stödet till byråerna kan beräknas till cirka 25 miljoner kronor. Den omprioritering som krävs motsvarar alltså ungefär en procent av anslaget.

I de län där det i dag inte finns någon ADB bör länsstyrelserna ges i uppdrag att ta kontakt med lämplig(a) frivilligorganisation(er) på plats för att säkerställa att en sådan etableras.

Även med den föreslagna uppräkningsen är det statliga bidraget otillräckligt för att ensamt upprätthålla tillräcklig kompetens och verksamhet vid byråerna. Det krävs således kompletterande finansiering. Tio av ADB får redan i dag stöd från de kommuner där verksamheten bedrivs. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att träffa avtal med kommuner i länet/regionen om stöd till länets ADB. Det offentliga stödet bör vara villkorat med att byrån har minst en kvalificerad jurist anställd.

DO bör även fortsättningsvis bistå ADB med råd och stöd.

7.2.3 Forum för levande historia informerar om islamofobi

Utredningens förslag: Forum för levande historia får i uppdrag att informera om islamofobi. Forum tillförs för ändamålet 2 miljoner kronor per år under överskådlig tid.

Det största och snabbast växande problemet inom området främlingsfientlighet och liknande former av intolerans är islamofobin. Även om andelen personer i befolkningen som är negativ till islam och muslimer har minskat något är andelen fortfarande mycket hög. Den är också hög bland unga människor. Islamofobin tar sig tydliga uttryck i upplevelser av diskriminering från de berörda, särskilt muslimska kvinnor. De krafter som sprider främlingsfientliga budskap om islam och muslimer utgår regelmässigt från stereotypa föreställningar om dessa.

De islamofobiska föreställningarna är inte en frukt av muslimsk invandring utan går långt tillbaka i historien. Gardell pekar på föreställningar formade under några viktiga, delvis överlappande skeenden (Gardell 2011:45):

- de medeltida korstågen i Heliga landet och på Iberiska halvön (*la reconquista*),
- turkskräcken under den tid då det osmanska riket var en europeisk stormakt och det påföljande turkföraktet när maktförhållandena ändrats,
- den europeiska expansionen då europeiska stormakter koloniserade nästan hela den muslimska världen.

Europeiska forskare har konstaterat att det redan före terrordåden i Europa och USA under 2000-talet fanns en högre grad av fördomar mot muslimer än mot andra invandrare. De drog slutsatsen att fördomarna mot muslimer i Europa har djupare rötter än dessa terroråd. De finner dessutom samma slags fördomar i länder där den muslimska gruppen är mycket liten, som i länder där den är större.

Även i Sverige har stereotypa föreställningar om så kallade orientaler funnits under århundraden och lever kvar in i vår tid (Catomeris 2004:156–187).

Många har enligt min bedömning utomordentligt grunda kunskaper om islam och muslimer och faller därför lätt offer för de stereotypa föreställningar som sprids i ondsinta budskap. Det gäller inte minst unga människor. Det är därför angeläget att sprida ökad kunskap om islamofobin och dess rötter.

Forum för levande historia (FLH) arbetar för att motverka intolerans och har inom ramen för detta arbete även berört islamofobi. År 2006 publicerades rapporten *Islamofobi – en studie av begreppet, ungdomars attityder och unga muslimers utsatthet* av

forskarna Jonas Otterbeck & Pieter Bevelander och år 2011 rapporten *Antisemitism och islamofobi – utbredning, orsaker och preventivt arbete*, som skrevs på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet. Den sistnämnda rapporten nämns också i direktiven som ett viktigt underlag för denna utredning. FLH bör nu få regeringens uppdrag att som ett komplement till sina nuvarande uppgifter informera om islamofobi.

FLH:s uppdrag tar sin utgångspunkt i brott mot mänskligheten. Även islamofobin har lett till brott mot mänskligheten, vilket de skeenden som Gardell nämner exemplifierar. De kan sägas att de ligger långt tillbaka i tiden. Men även i modern tid har islamofobin inspirerat till brott mot internationell rätt. Inom ramen för det som den förre amerikanske presidenten George W. Bush kallade ”kriget mot terrorn” har flera sådana brott begåtts. Mycket medvetet har USA brutit mot gällande internationella konventioner, både FN:s MR-konventioner och den så kallade Humanitära rätten (krigets lagar).²

Jag föreslår att FLH får i uppdrag att informera om islamofobi. FLH bör tillföras 2 miljoner kronor per år för denna uppgift.

7.2.4 Forum för levande historia informerar om främlingsfientlighet i Sveriges historia

Utredningens förslag: Forum för levande historia får i uppdrag att informera om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans i Sveriges moderna historia.

FLH har i uppgift att knyta ihop lärdomar från historien, främst Förintelsen men också kommunismens brott mot mänskligheten, med dagens demokratiarbete. Det är viktigt att lära av internationella processer som dessa, men det är också viktigt att vara medveten om att Sveriges egen historia, även under 1900-talet, inte i alla avseenden är ärorik. Vår egen historia visar att den ingalunda alltid har styrts av de principer som i dag finns kodifierade i FN:s mänskliga rättigheter, baserade på människors lika värde. Rasism och främlingsfientlighet i olika former har under perioder varit

² Det har skrivits ett mycket stort antal böcker om USA:s brott mot internationell rätt i sitt ”krig mot terrorn”. En av de första och bästa är den engelske människorättsadvokaten Philippe Sands *Lawless World* (senaste upplagan 2006) som också innehåller en värdefull historisk tillbakablick på framväxten av det internationella regelverket.

officiell politik också i Sverige. Det är viktigt att vi har kunskap också om detta i dagens demokratiarbete. FLH bör därför få uppdraget att informera om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans även i Sveriges moderna historia.³

7.2.5 Projekt- och verksamhetsbidrag från Ungdomsstyrelsen mot näthat

Utredningens förslag: Ungdomsstyrelsen anslag för verksamhetsbidrag för att stödja antidiskrimineringsverksamhet används fortsättningsvis för två nya ändamål:

Finansiering av projekt eller verksamheter som syftar till att motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans på nätet.

Finansiering av en quick response-funktion vars syfte är att uppmärksamma felaktiga uppgifter om invandrare, etniska grupper och liknande som publiceras i tidningar och andra medier.

Ungdomsstyrelsen fördelar bidrag till organisationer i det civila samhället. Av totalt närmare 320 miljoner kronor fördelas 255 miljoner kronor som organisationsbidrag till föreningar som organiserar ungdomar, kvinnor, etniska grupper och hbtq-personer. Över 80 procent av bidraget går till ungdomsorganisationer. Närmare 65 miljoner kronor fördelas i form av projektbidrag enligt regeringens förordningar eller prioriteringar. Sammantaget 20 miljoner kronor lämnas som verksamhetsbidrag till antidiskrimineringsverksamhet respektive till kvinnoorganisationers verksamheter i projektform. Därtill fördelas utan utlysning och efter särskilda regeringsbeslut cirka en miljon kronor vardera, till Exit, som arbetar med våldsbenägna personer med extrema åsikter som vill ändra sitt liv, respektive LSU Sveriges Ungdomsorganisationer.

Organisationsbidraget är inte verksamhetsbundet utan har mer generell karaktär. Det är organisationerna själva som i hög grad

³ Det finns naturligtvis oändligt mycket skrivet om detta, men ett par populärvetenskapliga böcker sticker ut, Christian Catomeris, *Det obbyggliga arvet – Sverige och främlingen genom tiderna*, och Maja Hagerman, *Det rena landet – Om konsten att uppfinna sina förfäder*. Böckerna gavs ut 2004 respektive 2006 och är inte längre helt lättillgängliga. Ett alternativ för FLH skulle vara att förhandla med de aktuella förlagen om återutgivning i ett format som gör det möjligt för skolor att köpa in böckerna, men det får naturligtvis ankomma på FLH att bedöma hur uppgiften ska lösas.

avgör vad de ska arbeta med så länge de håller sig till det syfte som berättigar bidrag. De krav som därutöver ställs är att organisationerna ska vara demokratiskt uppbyggda, respektera demokratins idéer samt motsvara olika krav om antal medlemmar och rikstäckande verksamhet.

Av projektbidragen går drygt 8,5 miljoner kronor till projekt mot rasism och liknande former av intolerans. En dryg fjärdedel av de ansökningar som lämnas in beviljas stöd. Verksamhetsstödet till antidiskrimineringsbyråerna har hittills utgått för ett år i taget. Regeringen föreslår dock i budgetpropositionen för 2013 att det ska permanentas och höjas från 10 till 12 miljoner kronor.

Som har framgått sprids främlingsfientliga budskap i dag framförallt på Internet. Det är angeläget att mobilisera motkrafter som kan sprida kunskaper om mänskliga rättigheter och mot främlingsfientlighet för att balansera den information som ges där. Goda förebilder för sådana satsningar finns bland annat i Tyskland. Jugendschutz.net, som tillkom på initiativ av de federala ungdomsministerierna, har tillsammans med den holländska Byrån för diskriminering på Internet dessutom grundat International Network Against Cyberhate, INACH, som erbjuder utbildning och information till grupper som vill starta byråer mot internetdiskriminering. Diskrimineringsbyrån Uppsala (DU) är svensk kontaktpunkt. Här finns en resurs att utnyttja.

DU driver också ett projekt med stöd från Allmänna arvsfonden, vilket syftar till att förebygga IT-hat (hatbrott, diskriminering och kränkningar) och verka för att de mänskliga rättigheterna efterlevs på Internet. DU vill genom projektet bidra till en ökad trygghet på Internet för alla IT-användare. Man vill uppmärksamma problematiken med IT-hat och få fler samhällsaktörer att medverka till och ta ansvar för att de mänskliga rättigheterna ska få genomslag på Internet. DU arbetar med både utbildningsinsatser för dem som kan agera på nätet och råd och stöd till utsatta. Det riktar sig främst till barn och ungdomar samt så kallade riskgrupper för hatbrott. Projektet sker inom ramen för INACH.

Det är angeläget att fler projekt av detta slag kommer till stånd och att framgångsrika projekt också kan ges långsiktig finansiering. Regeringen bör därför uppdra åt Ungdomsstyrelsen att ur de 12 miljoner kronor som frigörs när stödet till antidiskrimineringsbyråerna överförs till länsstyrelserna avsätta 9 miljoner kronor för bidrag till projekt eller verksamhetsstöd inom området.

Ungdomsstyrelsen utvärderar alla projekt som erhåller finansiering men omfattningen av utvärderingarna varierar. Ibland handlar det närmast om en normal revision av projektet, det vill säga kontroll av att pengarna använts på det sätt som förutsatts när medlen beviljades. I andra fall läggs mer resurser på utvärderingen och man söker även mäta effekter av aktiviteterna. Ett exempel är uppdraget om yrkesinriktat mentorskap för nyanlända, där Ungdomsstyrelsen har fått i uppdrag att göra en effektutvärdering. En sådan görs med hjälp av forskare. Det är angeläget att det även i det uppdrag jag här föreslår görs en sådan mer ambitiös utvärdering. För detta ändamål bör 1 miljon kronor per år reserveras under de närmaste åren. Myndigheten bör för uppdragets utförande samråda med Statens medieråd.

Efter projektidens utgång bör Ungdomsstyrelsen ur samma anslag ge en långsiktig finansiering till de organisationer som har visat sig vara mest framgångsrika i att nå det angivna syftet.

Resterande 2 miljoner kronor bör avsättas för stöd till en quick response-funktion. Det förslaget redovisas närmare i nästa avsnitt.

7.2.6 Quick response-funktion säkras med statligt stöd

Utredningens förslag: Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att stödja en quick response-funktion. För ändamålet avsätts 2 miljoner kronor per år.

Quick Response startades i slutet av 1990-talet på initiativ av Nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism (SOU 1998:99). Kommittén identifierade som ett problem att svenska medier ofta bedrev en onyanserad nyhetsrapportering om bland annat invandrare och att det därför fanns ett behov av en oberoende och respekterad aktör som snabbt kunde bemöta felaktigheter och hindra att dessa spreds och förvandlades till "sanningar". Det talades om en "quick response-funktion" (QR-funktion; quick response = snabbt svar).

QR-funktionen skulle enligt kommittén inte i första hand själv delta i debatten och torgföra åsikter, utan dess huvuduppgift skulle vara att, när något som skrivs eller sägs starkt kan ifrågasättas, snabbt förse massmedier, opinionsbildare och organisationer, som är aktiva på området, med fakta och bakgrundsinformation. Kom-

mittén konstaterade vidare att det är nyhetsartiklarna och nyhetsinslagen som tar störst plats i medierna. De når en bred allmänhet och präglar i hög grad vårt sätt se på omvärlden. Därför är rapporteringen i frågor om rasism och främlingsfientlighet av största vikt. Här måste, enligt kommitténs uppfattning, kunskaperna och medvetenheten i medierna bli större och förhoppningsvis skulle etablerandet av en QR-funktion kunna bidra till det.

Röda Korsets Ungdomsförbund, en politiskt och religiöst obunden organisation som sedan 1994 arbetat mot rasism och främlingsfientlighet, fick, så vitt jag förstår, av dåvarande Integrationsverket uppdraget att driva QR-funktionen. En projektledare anställdes 1998 för att planera det framtida arbetet. Under perioden 1998–2009 fanns QR i rödakorsfamiljen, 1998–2007 hos Röda Korsets Ungdomsförbund och 2008–2009 hos Svenska Röda Korset. Sedan statsbidraget upphört beslutade Svenska Röda Korset att av ekonomiska skäl avveckla verksamheten. QR övertogs i samband därmed av tidigare anställda.

Redaktionen har efter initialskedet och fram till och med 2008 bestått av två personer, en projektledare och en redaktör. Under 2009 fanns bara projektledaren. Sedan dess finns ingen anställd personal.

QR gjorde under sina aktiva verksamhetsår journalistik om nyhetsrapporteringen om invandring, integration och främlingsfientlighet. Den metod QR använde var unik och har under åren inspirerat andra, både nationellt och internationellt, i bland annat arbetet mot främlingsfientlighet.

Låt mig ge ett konkret exempel på hur QR kunde arbeta. Två tidningar skrev om samma våldsdåd. Den ena beskrev förövaren som en "invandrare", medan den andra fokuserade på den brottsliga handlingen. QR:s medarbetare intervjuade företrädare för de bägge tidningarna för att få veta vilka publicistiska värderingar som låg bakom de olika handlingssätten. Efter att på det sättet ha inhämtat information, och kompletterat med egen research, skrev QR:s medarbetare en artikel där de ifrågasatte rimligheten i och syftet med att publicera brottslingens ursprungsland. Det hade dessutom framkommit att brottslingen i fråga inte var "invandrare" utan var född i Sverige, om än av utrikesfödda föräldrar. Att ifrågasätta om begreppet invandrare används korrekt var också en viktig uppgift.

QR har kunnat konstatera att redan att journalister kontaktades och artiklar ifrågasattes ofta ledde till diskussioner på berörda redaktioner.

Journalister är, liksom politiker och myndighetspersoner, en del av den etablerade makten i samhället. Medier bevakar och granskar politiker och myndighetspersoner. Allmänheten kan vända sig med sina klagomål på medierna till Granskningsnämnden för radio och TV, Pressens opinionsnämnd och Justitiekanslern. Men det är ingen som granskar journalisterna på det sätt som QR har gjort.

QR skrev under sina verksamhetsår ett stort antal granskande artiklar. Vid två tillfällen, 2002 och 2009, har sådana artiklar samlats i bokform. Båda böckerna har fått ett mycket gott mottagande och av vissa ansetts böra vara obligatorisk läsning för journalister och på journalistutbildningar. QR har i en rad sammanhang inbjudits att berätta om sina erfarenheter. Det har över åren summerat till hundratals utbildningsinsatser med tiotusentals deltagare, många gånger på tidningsredaktioner, journalisthögskolor och myndigheter.

QR hade under sin mest aktiva tid främst två sorters externa inkomster, dels statsbidrag och dels intäkter av försäljning av tjänster och produkter. I regel fick huvudmannen, Röda Korsets Ungdomsförbund respektive Svenska Röda Korset, därtill skjuta till pengar. Såväl statsbidraget som bidraget från huvudmannen har under en stor del av perioden legat kring en halv miljon kronor per år. Därtill kom under en period i början av 00-talet projektmedel från Allmänna arvsfonden. Det statliga stödet utbetalades under huvuddelen av perioden av Integrationsverket. När detta lades ner 2007 övertogs uppgiften av Ungdomsstyrelsen, som dock efter kort tid beslöt dra in stödet (Mokhtari 2009).

QR har sedan 2009/2010 gått på sparlåga. Man har genomfört vissa föreläsningar men inte haft möjlighet att granska och skriva som tidigare. Verksamheten är i dag nedläggningshotad. Under senare år har man sökt olika privata lösningar, men har inte hittat någon.

Min bedömning är att QR-verksamheten under en tioårsperiod var mycket framgångsrik. Man lyckades vara aktuell och hänga med i utveckling. Det var till exempel QR som först rapporterade om hur främlingsfientliga krafter kom att dominera i de nya medierna och i tidningarnas kommentarsfält. Hade QR kunnat fortsätta sin granskning i samma omfattning som fram till 2008 hade det kanske inte behövts en norsk terrorist för att få tidningarna att bli mer restriktiva och för regeringen att tillkalla utredningar om hur främlingsfientliga och odemokratiska budskap på nätet ska motverkas.

Det är min bedömning att det finns ett fortsatt behov av en QR-funktion i samhället.

För att skapa förutsättningar för en sådan krävs ett långsiktigt statligt finansieringsansvar. Jag föreslår mot den bakgrunden att 2 miljoner kronor av de 12 miljoner kronor som med mina förslag frigörs hos Ungdomsstyrelsen av regeringen avsätts för en sådan funktion. Det bör ankomma på Ungdomsstyrelsen att bedöma på vilket sätt bidraget ska utlysas.

7.2.7 FAS utvärderar IMER-forskningen

Utredningens förslag: Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) får i uppdrag att inför nästa forskningspolitiska proposition göra en utvärdering av pågående forskning inom området Internationell Migration Etniska Relationer (IMER) och bedöma om ytterligare satsningar bör ske.

Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) lät år 2003 en internationell forskargrupp göra en utvärdering av svensk forskning inom området Internationell Migration Etniska Relationer (IMER). Gruppen leddes av Ellie Vasta, professor vid Oxford University i Storbritannien (Vasta 2003).

Gruppen bedömde att den svenska forskningen inom området höll hög internationell standard och var relevant i ett mångkulturellt samhälle. De fann att det vid denna tid fanns hundratalet svenska forskare inom området. De ansåg att det borde skapas ett eller några Centres of Excellence inom området. De ansåg också att det fanns en avsaknad av longitudinella studier och rekommenderade de svenska forskarna att i större utsträckning använda de svenska registren. De ansåg att det fanns tre breda områden som borde få större plats i forskningen:

- De konstaterade att det fanns en hel del forskning om integrationen av invandrare i Sverige men att det saknades forskning om integrationen av svenskar i ett samhälle präglad av mångfald.
- Det andra området gällde institutionell diskriminering. Man konstaterade att det fanns en del forskning om boendesegregation och om diskriminering i arbetslivet men mycket lite om institutionell diskriminering från till exempel polisen, universi-

teten, statliga myndigheter och kommunal förvaltningar och i medierna.

- Det tredje området de pekade på var förekomsten av främlingsfientliga partier och organisationer i Europa och Sverige.

Den efterlysta satsningen skedde aldrig från statens sida. Från regeringen har inga signaler under åren kommit om satsningar på IMER-forskning. FAS gjorde några år efter att rapporten publicerades vissa satsningar i dess anda, bland annat genom finansiering av excellenscentret REMESO (Avdelningen för forskning om Migration, Etnicitet och Samhälle) vid Linköpings universitet. Ytterligare ett par lite större satsningar har också gjorts, men sammantaget är dessa långt mindre än vad utvärderarna föreslog. Det kan nämnas att FAS också har stött ett nätverk av IMER-forskare som sedan början av 1990-talet finns etablerat, IMER-förbundet. Förbundet erbjuder i dag tillfällen för IMER-forskare att träffas och utbyta erfarenheter.

Regeringen har hösten 2012 lagt fram en ny forskningspolitisk proposition. Inte heller i den görs några särskilda satsningar på IMER-forskning.

Enligt min mening är det hög tid att åter utvärdera IMER-forskningen i Sverige. FAS bör därför få i uppdrag att inför nästa forskningspolitiska proposition, sannolikt år 2016, göra en utvärdering och lägga fram förslag om den skulle komma fram till att det finns skäl att stimulera forskningen inom fältet.

7.2.8 Lärarlyft i mänskliga rättigheter

Utredningens förslag: I fortbildningar ges arbetet med mänskliga rättigheter och värdegrunden ökat utrymme. Ett lärarlyft i mänskliga rättigheter som syftar till ökad kompetens i både sak och metod initieras av regeringen.

I skolans värld finns av naturliga skäl en mycket stor variation. När Skolinspektionen hösten 2012 rapporterade om 17 skolors arbete med demokrati och värdegrund kunde man konstatera att redan i denna lilla grupp av skolor var skillnaderna stora. Det finns i Sverige cirka 6 600 skolor (varav cirka 950 särskolor) och ingen skola är den andra riktigt lik. Det finns skolor som fungerar väl och

det finns skolor som fungerar mindre bra. Enskilda skolor kan också fungera väl i vissa avseenden och mindre väl i andra.

Rektor spelar en avgörande roll för hur en skola fungerar. Det är enligt Skolinspektionen ett tydligt resultat av forskning och av Skolinspektionens granskningar av skolor. Rektors roll och ansvar har också förtydligats i den nya skollagen och läroplanen. Samtidigt har Skolinspektionen i sin granskning av rektorernas ledarskap visat på stora brister (Skolinspektionen 2012c).

Ledarskapet är betydelsefullt för alla de mål som finns för skolans arbete, men inte minst för arbetet med demokrati och värdegrund och mot kränkande behandlingar. Här krävs för framgång en sammanhållen syn som genomsyrar hela skolan och all undervisning. Arbetet måste bedrivas långsiktigt och kontinuerligt. Brandkårsuttryckningar när något händer kan rent av vara kontra-produktiva.

Att förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och samhällets grundläggande värden är, som det framhålls i direktiven till utredningen, vid sidan om kunskapsuppdraget skolans viktigaste uppgift. Skolan är den enda institution i samhället som har ett uttryckligt uppdrag att fostra goda demokrater och samhällsmedborgare. För att skolan ska lyckas med det uppdraget krävs ett förstärkt pedagogiskt ledarskap.

Skolan förutsätts nå målet att fostra goda demokrater och samhällsmedborgare på två sätt. Det ena är att i olika ämnen förmedla kunskaper som är viktiga i sammanhanget. I till exempel samhällskunskapsämnet läggs stor vikt vid mänskliga rättigheter och kunskaper om hur ett demokratiskt samhälle fungerar. Det andra sättet är genom att vara demokratisk.

Att en skola ska vara demokratisk kan ha flera innebörder. Demokratiska institutioner inom skolan kan vara en, till exempel elevråd där eleverna utser sina representanter eller elevmedverkan vid framtagande av likabehandlingsplaner. Men minst lika viktigt är vad man skulle kunna kalla en demokratisk kultur i klassrummen. Det innebär bland annat att eleverna har möjligheter att påverka undervisningens utformning, klassrumsmiljön och de gemensamma ordningsreglerna, att det råder ett öppet diskussionsklimat med hög kontroversacceptans, att eleverna uppmuntras att framföra åsikter och lära sig lyssna till andras, att läraren visar respekt för eleverna som individer och att eleverna visar respekt för läraren och för varandra, att eleverna övas i källkritik och kritisk granskning och att man har ett normkritiskt förhållningssätt för att synliggöra

konsekvenser av och maktdimensioner i rådande normer. Även för detta klassrumsklimat har rektorerna ytterst ett ansvar, men självfallet vilar här ett tungt ansvar på de enskilda lärarna.

Som jag tidigare har påpekat kan ett öppet diskussionsklimat innebära ett dilemma för lärarna. Det finns ingen garanti för att diskussioner där eleverna får tala fritt leder fram till konsensus om de grundläggande värderingar som skollag och läroplaner utgår ifrån är gemensamma. Här ligger en utmaning för läraren. Att använda styrande frågor i öppen form, så kallade processfrågor, kan, som författarna till lärarhandlingen *New Connexion* framhåller, vara en väg.

En öppen diskussion kan således leda till kontroverser. Elever kan vilja utmana genom provocerande uttalanden. För läraren är det viktigt att kunna hantera sådana situationer, men erfarenheten visar att många lärare upplever det som svårt. Skolinspektionen noterar i sin kvalitetsgranskning av 17 skolors arbete med demokrati och värdegrund att lärare många gånger undviker att följa upp sådana kommentarer från elever, som skulle kunna leda till diskussioner i känsliga ämnen (Skolinspektionen 2012a). Jämte finner i sin studie av en skola i kris att lärarna där ofta upplevt det som svårt att omsätta skrivningarna i skolans styrdokument i praktiskt arbete (Jämte 2012).

Av en rad forskningsrapporter och utvärderingar, men också personliga erfarenheter som i skolan verksamma har förmedlat till mig under utredningsarbetets gång, drar jag slutsatsen att rektorer och lärare behöver ett ökat stöd för att kunna leva upp till de förväntningar som samhället har på dem. Det handlar för lärarnas del delvis om utveckling av deras sakkompetens, men framförallt om bättre metodstöd.

Utgångspunkten för denna utredning är arbetet mot främlingsfientlighet. Det arbetet är i skolans perspektiv en del av det vidare uppdraget att arbeta med demokrati och värdegrund och mot kränkande behandling av elever. När ökat stöd till rektorer och lärare diskuteras bör detta alltså ses i ett sådant vidare sammanhang.

Sedan 2007 pågår en fortbildningssatsning för lärare kallad lärarlyftet. Det syftar till ämnesmässig kompetensutveckling, men omfattar inte stöd av det slag som jag här har identifierat som nödvändigt. Min slutsats är därför att det behövs ytterligare ett "lärarlyft", ett lärarlyft i mänskliga rättigheter.

Inom ramen för ett sådant bör det således finnas utrymme för utveckling av såväl sak- som metodkompetens. Jag har tidigare gett

exempel på metoder som kan vara värdefulla för lärare att tillägna sig: det arbetssätt som redovisas i New Connexion, ett åskådarperspektiv när man undervisar med utgångspunkt i Förintelsen, ett normförmedlande förhållningssätt vid kontroverser och samtidigt ett normkritiskt förhållningssätt, deliberativa samtal, osv.

Om en sådan satsning ska ske inom givna resursramar, det vill säga genom omprioritering inom befintliga anslag, kan den inte bli särskilt omfattande. Självfallet är även en sådan mindre satsning bättre än ingenting, men om regeringen tar det uppdrag som skolorna har fått och de brister som olika utvärderingar har påvisat på allvar krävs en betydligt större satsning som tar i anspråk en del av det reformutrymme som regeringen kan komma att identifiera framöver.

En mer begränsad satsning inom ramen för givna resurser skulle kunna innebära att Skolverket ges i uppdrag att identifiera en prioriterad målgrupp, till exempel SO-lärare i grund- och gymnasieskolan, sätta upp en webbportal med litteratur, stödmaterial, föreläsningar, seminarier, exempel och övningar som lärare ute i landet kan ta del av och delta i, och att genomföra ett antal sammankomster, kanske 2–3 per år som kompletterar och fördjupar innehållet i webbportalen. En sådan satsning kan ske i samarbete med identifierade lokala initiativ och samordnas med existerande uppdrag som till exempel Skolverkets värdegrundsuppdrag (Regeringskansliet 2011).

Jag bedömer att en sådan begränsad satsning skulle kunna ske inom en kostnadsram på, säg, 10 miljoner kronor per år. Den bör kunna ske genom omprioriteringar inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Samtidigt är det dock min bedömning att en sådan satsning är otillräcklig om regering och riksdag vill se någorlunda snabba och konkreta resultat av arbetet med mänskliga rättigheter, demokrati och värdegrund och mot kränkningar. Jag vill understryka att snabba resultat i detta sammanhang ändå handlar om flera år. Det skulle därför sakligt sett, med hänsyn till de mål som har beslutats och de behov som har identifierats, vara motiverat med en betydligt större satsning. En sådan kräver att regeringen är beredd att ta en del av det reformutrymme i anspråk som kan definieras för de kommande åren.

Jag föreslår att regeringen av detta reformutrymme avsätter 650 miljoner kronor under fem år för ett lärarlyft i mänskliga rättigheter. Rektor på landets skolor bör utse i genomsnitt tre

lärare per skola som får möjlighet att gå den erbjudna fortbildningen och som får i uppdrag att förmedla kunskaperna till sina kolleger på skolan för att öka genomslaget.

Ersättningsystemet bör utformas enligt samma principer som i det pågående lärarlyftet. Utbildningens omfattning bör motsvara en högskoleutbildning på 15 poäng och genomföras i samarbete med högskolor och universitet. Det bör ankomma på Skolverket att närmare utforma ramarna för fortbildningen. Det är, som jag har framhållit, angeläget att utbildningen bidrar till utveckling av såväl sak- som metodkompetens, där tyngdpunkten bör ligga på det sistnämnda området. Syftet ska vara att lärare och fritidspersonal blir bättre rustade att hantera utmaningar i och utanför klassrummen.

Jag har beräknat ersättningen till utbildningsanordnaren till 25 500 kronor per lärare och ersättningen till huvudmannen till 7 500 kronor. Om tre lärare per skola ska kunna gå utbildningen inom en femårsperiod innebär det totalt cirka 20 000 lärare. Den totala kostnaden kan således beräknas till cirka 650 miljoner kronor under fem år eller 130 miljoner kronor per år.

Det är min bedömning att det behövs en satsning i den storleksordningen om regering och riksdag menar allvar med de mål som satts när det gäller arbetet för demokrati och värdegrund och mot kränkningar i den svenska skolan.

7.2.9 Skolinspektionen rapporterar om främlingsfientlighet i skolan

Utredningens förslag: Skolinspektionen ges i uppdrag att inom ramen för sin fortlöpande tillsyn och kvalitetsgranskning redovisa erfarenheterna av arbetet med demokrati och värdegrundsfrågor och mot kränkningar i skolan. Redovisningen bör särskilt ta fasta på attityder till främlingsfientlighet och liknande former av intolerans bland elever och skolpersonal samt efterlevnad av regelverk och kvalitet i arbetet. Erfarenheterna från Skolinspektionens tillsyn och granskning bidrar därmed till att ge en samlad bild av hur attityderna utvecklas och hur arbetet i skolan fortlöper. Det bör uppdras åt Skolinspektionen att själv bedöma hur detta kan ske bland annat genom lämpliga

kompletteringar av de frågeenkäter som används i dess arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen följer kontinuerligt arbetet i svenska skolor, bland annat arbetet med demokrati och värdegrund och mot kränkningar. En granskningsrapport om arbetet mot kränkningar lämnades 2009 (och följdes upp 2010) och en rapport om demokrati och värdegrund 2012.

Inspektionens rapport om kränkningar från 2009 byggde på uppgifter insamlade under 2007 och 2008 i myndighetens tillsynsrapporter. Sammanlagt utgjordes underlaget då av 1 500 grundskolor och 200 gymnasieskolor. Urvalet var inte slumpmässigt men inspektionen bedömde att problembilden var så likartad i de granskade skolorna att det var rimligt att anta den gällde generellt. 2010 gjordes en uppföljningsrapport i 50 skolor (Skolinspektionen 2009, 2010).

Rapporten om arbetet med demokrati och värdegrund från hösten 2012 avser 17 skolor och är inte representativ. En av de frågor som riktades till eleverna i en skriftlig enkät handlar om förekomsten av rasism och främlingsfientlighet (Skolinspektionen 2012a).

Förutom sådana kvalitetsgranskningar utför Skolinspektionen reguljär tillsyn i skolorna. I princip ska tillsyn ske i varje skola vart femte år vilket således innebär att Skolinspektionen under en femårsperiod täcker in alla Sveriges skolor. Som ett led i tillsynsarbetet görs en årlig enkät till elever, lärare och föräldrar. Den senaste enkäten som gjordes våren 2012 riktades till omkring 23 000 elever i stort jämnt fördelade mellan årskurs 5, årskurs 9 och andra året i gymnasiet. Svarefrekvensen var i genomsnitt strax över 80 procent, något högre i årskurs 5 och några lägre i gymnasiet. I enkäten finns några frågor om kritiskt tänkande, mänskliga rättigheter och kränkningar, men inte tillräckligt många för att kunna belysa de frågor som behandlas i den här utredningen (Skolinspektionen 2012b).

Några svar från skolenkäten som är av intresse i detta sammanhang kan noteras. Såväl lärare som elever bedömer att det finns en hel del utrymme för diskussion och debatt. Nästan alla lärare anser att man i deras skola talar om mänskliga rättigheter men bara hälften av eleverna. Proportionerna är ungefär desamma när det gäller etiska ställningstaganden. En relativt stor andel av eleverna anser

att man kan göra mer i skolan för att förhindra kränkningar. I enkäten i samband med kvalitetsgranskningen av arbetet med demokrati och värdegrund uppgav nästan alla lärare att alla i deras skola ställer upp på att det ska råda nolltolerans mot alla former av rasism och främlingsfientlighet samtidigt som en fjärdedel av eleverna uppger att sådan förekommer på deras skola.

Det är angeläget att regering och riksdag kan få en samlad bild av hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans fortlöper i skolan, och hur attityderna hos eleverna utvecklas, bland annat för att kunna bedöma vilka åtgärder som kan behöva sättas in. Det är dock naturligt att dessa aspekter infogas i ett större sammanhang där också andra av skolans uppgifter blir belysta, främst arbetet med demokrati och värdegrund och mot kränkningar. Men samtidigt är det angeläget att det finns specifika frågor som belyser just inställningen till och förekomsten av främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

Skolinspektionen bör därför få ett uppdrag att belysa dessa frågor inom ramen för sin tillsyn och särskilda granskning. För att kunna följa utvecklingen över tid och få en bild av utvecklingen i alla skolor bör i första hand Skolenkäten – den som görs som underlag för tillsynsarbetet – kompletteras med frågor som specifikt tar upp dessa problem. Skolinspektionen bör själv avgöra hur man inom ramen för ett allmänt uppdrag ska utforma dessa frågor och hur analyser ska genomföras. Inspektionen bör lämpligen samråda med DO vid utformningen av sina enkäter.

7.2.10 Hatbrott uppmärksammas av de lokala brottsförebyggande råden

Utredningen föreslår: Regeringen träffar en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om att rekommendera kommunerna att i de lokala brottsförebyggande råden uppmärksamma förekomsten av hatbrott.

Regeringen ger i uppdrag till berörda myndigheter i rättsväsendet att vidta åtgärder som säkerställer att hatbrott kan följas genom rättsprocessen och att det därmed kan tas fram statistik av högre kvalitet.

Hatbrott har fått ökad uppmärksamhet sedan millennieskiftet för drygt tio år sedan i såväl Sverige som Europa. Jag har tidigare redovisat vad hatbrott är och statistik över sådana. Enligt den nationella trygghetsundersökning som Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför är det varje år drygt 100 000 personer som utsätts för 180 000 brott som de bedömer ha sådana motiv som gör dem till hatbrott.

En knapp tredjedel av brotten anmäls enligt uppgiftslämnarna till polisen och polisen i sin tur registrerar en bråkdel av dessa som hatbrott. När Brå granskar polisens registrering finner man ändå att bara en tredjedel av de brott som registrerats som hatbrott kan bedömas vara sådana. Å andra sidan hittar Brå vid granskning av alla polisanmälningar sådana som borde ha registrerats som hatbrott, men där så inte har skett. Jag kan konstatera att det förekommer ett stort antal brott där brottsoffren bedömer att motiven är sådana att de kan klassificeras som hatbrott. Samtidigt är den statistik som finns osäker och bristfällig. Det antal hatbrott som redovisas i Brå:s statistik får ses som minimiskattningar. Det saknas i praktiken också möjligheter att följa upp vad som händer med de anmälda brotten i den fortsatta rättsliga processen.

Inom polisen pågår för närvarande en översyn och omläggning av registreringssystemet. Det är angeläget att den resulterar i tydligare rutiner för vad som ska registreras som hatbrott. Det är också angeläget med en tydligare registrering hos åklagare och domstolar för att det ska bli möjligt att följa ärendena genom rättssystemet. Som redovisats pågår hos Åklagarmyndighetens särskilda utvecklingscentrum med ansvar för bland annat hatbrott och frågor om mänskliga rättigheter med anknytning till straffrätten ett projekt som syftar till att skapa verktyg för att kunna identifiera hatbrottsärenden i myndighetens system på ett bättre sätt. Det är angeläget att dessa olika utvecklingsprojekt påskyndas. Regeringen bör ge tydliga uppdrag till berörda parter att skapa rutiner som leder till att ärendena kan följas genom rättssystemet och till att en pålitlig statistik kan upprättas.

Inom polisen är det främst polismyndigheterna i Stockholm och Skåne som har visat ett intresse för hatbrott och avdelat särskilda personalresurser för att arbeta med dessa frågor. Jag har tidigare i korthet redovisat det arbete som sker vid den särskilda hatbrottsgruppsenheten i Stockholms polisdistrikt, vilken är den enda av sitt slag i landet. Det finns ett stort behov av att sprida kunskaper om vad hatbrott till fler, både inom polisen och i kommunerna.

I cirka 90 procent av kommunerna finns lokala brottsförebyggande råd eller liknande sammanslutningar där kommuner och polis samverkar om gemensamma frågor. Det finns starka skäl mot bakgrund av vad jag redovisat att uppmärksamma hatbrotten i dessa råd. Regeringen bör därför komma överens med Sveriges Kommuner och Landsting om en rekommendation till kommunerna att aktualisera frågan i de lokala brottsförebyggande råden. Syftet bör vara att säkerställa att de som medverkar i råden har kunskaper om hatbrott och har möjligheter att ge råd och stöd till dem som råkar ut för hatbrott, till exempel om hur man kan anmäla sådana till polisen. Insatsen kan ses som ett led i att tillmötesgå ECRI:s rekommendation att höja medvetandegraden om strafflagens bestämmelser på denna punkt (även om rekommendationen framförallt avser rättsväsendet).

Referenser

Lagar och förordningar

- Lagen om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568).
Diskrimineringslagen (2008:567).
Förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.
Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans.
Förordning (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia.
Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Publikationer

- Anderson, Benedict, 2000. *Den föreställda gemenskapen. Reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Daidalos.
- Appiah, Kwame Anthony, 2006. *Cosmopolitanism. Ethics in a world of strangers*. Penguin.
- Berg, Lasse, 2005. *Gryning över Kalabari. Hur människan blev människa*. Ordfront.
- Brox, Ottar, 1991. "Jeg er ikke rasist, men ...". *Hvordan får vi våre meninger om innvandrere og innvandring?*. Gyldendal.
- Catomeris, Christian, 2004. *Det ohyggliga arvet. Sverige och främlingen genom tiderna*. Ordfront.
- Dir 2012:80, *Aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter*. Regeringskansliet Arbetsmarknadsdepartementet.
- Dir 2012:57, *Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extermism*. Regeringskansliet Justitiedepartementet.
- DO (Diskrimineringsombudsmannen), skrivelse till regeringen 2012-06-25, ärende LED 2012/54.
- Ds 2000:43, *Begreppet invandrare – användningen i myndigheternas verksamhet*. Regeringskansliet Kulturdepartementet.
- Fundberg, Jesper, 2012. *En etnisk tackling mot komptakt försvar? En kunskapsöversikt om idrott och etnicitet*, i *Vem platsar i laget? En antologi om idrott och etnisk mångfald*. Centrum för idrottsforskning.

- Gardell, Mattias, 2011. *Islamofobi*. Leopard.
- Hagerman, Maja, 2006. *Det rena landet. Om konsten att uppfinna sina förfäder*. Prisma.
- Hagström, Mirjam & Löwander, Birgitta, 2011. *Antisemitism och islamofobi – utbredning, orsaker och preventivt arbete*. Forum för levande historia.
- Mokhtari, Arash, 2009. Quick response. *Erfarenheter och lärdomar efter elva års granskning av nyhetsrapporteringen om invandring, integration och främlingsfientlighet*. Rapport till Ungdomsstyrelsen december 2009.
- Otterbeck, Jonas & Bevelander, Pieter, 2006. *Islamofobi – en studie av begreppet, ungdomars attityder och unga muslimers utsatthet*. Forum för levande historia.
- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*.
- Regeringskansliet, 2011. *Förnyat uppdrag för att stärka skolans värdegrund och arbete mot diskriminering och kränkande behandling*. U2011/567/S m.fl.
- Regeringsbeslut 110922. *Uppdrag till Statens medieråd att genomföra en studie om antidemokratiska budskap som förmedlats genom internet och hur unga kan stärkas mot sådana budskap*. Ju1011/6776/D.
- Sands, Philippe, 2006. *Lawless world. The whistle-blowing account of how Bush and Blair are taking the law into their own hands*. Penguin.
- Skolinspektionen, 2012a. *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*.
- Skolinspektionen, 2012b, *Resultat från skolenkäten*.
- Skolinspektionen, 2012c. *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten*.
- Skolinspektionen, 2010. *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*. Rapport 2010:1.
- Skolinspektionen, 2009. *Skolors arbete med plan mot kränkande behandling – Vilka brister skulle Skolinspektionen hitta i din skola?* Dnr 40-2009:4239.
- SOU 1998:99. *Acceptera!* Betänkande från den Nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism.

Vasta, Ellie (chair), 2003. *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995–2002*. FAS.

Övriga källor

www.skl.se

8 Konsekvenser av utredningens förslag

8.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bara en författningsändring föreslås, nämligen i förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. Den bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2014. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

8.2 Konsekvenser av förslagen

8.2.1 DO får ansvar att samordna statliga insatser mot främlingsfientlighet

I kapitel 7 har jag föreslagit att Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag tydliggörs genom ett tillägg i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. Tillägget innebär ett förtydligande av att det uppdrag som finns inskrivet i instruktionen att DO ska följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde innefattar främlingsfientlighet och andra former av intolerans och att DO ska fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor. Förtydligandet följer motivtexten i propositionen 2007/08:95 om inrättande av den nya Diskrimineringsombudsmannen. Jag bedömer att Diskrimineringsombudsmannen för att fullgöra dessa uppgifter behöver ett resurstillskott på 5 miljoner kronor. Det ökade anslaget till DO bör kunna finansieras genom:

- Omprioriteringar inom Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

8.2.2 En antidiskrimineringsbyrå i varje län/region

Den utvärdering som utförts av antidiskrimineringsbyråernas verksamhet visar att de har en viktig funktion att fylla. Jag föreslår därför att det ska finnas minst en antidiskrimineringsbyrå i varje län/region och att varje byrå bör ha minst en kvalificerad jurist anställd. För närvarande saknas byråer i sju län. Jag föreslår att länsstyrelserna ska ges i uppdrag att säkerställa att det finns en byrå i varje län/region. Där ingen byrå finns i dag ska Länsstyrelsen träffa överenskommelse med en eller flera frivilligorganisationer om att öppna en sådan. Vidare uppdras åt länsstyrelserna att ge ett statligt bidrag på i genomsnitt en miljon kronor per byrå och år och att förhandla och träffa avtal med kommuner i länet/regionen om finansieringsstöd till byråerna för att säkerställa kvaliteten. För närvarande får tio byråer bidrag från de kommuner där de har sitt kontor. Det offentliga bidraget bör vara villkorat med att byrån har minst en kvalificerad jurist anställd.

Mitt förslag innebär att det i budgetpropositionen för 2012 föreslagna statsbidraget om 12 miljoner kronor höjs till cirka 25 miljoner kronor. Jag föreslår också att detta i sin helhet finansieras genom omprioriteringar i länsstyrelsernas anslag. Detta uppgår för år 2013 enligt budgetpropositionen till närmare 2 500 miljoner kronor vilket innebär att det handlar om en omprioritering motsvarande en procent av anslaget. Jag bedömer det som fullt realistiskt.

Förslagen kommer att innebära marginellt ökade uppgifter för länsstyrelserna. Jag bedömer att de kan hanteras med nuvarande administration. De ökade kostnader bör kunna finansieras genom:

- Omprioriteringar inom anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

8.2.3 Forum för levande historia informerar om islamofobi och främlingsfientlighet i svensk historia

Forum för levande historia (FLH) föreslås få två nya uppdrag, ett större och ett mindre. Det stora är att informera om islamofobi. Uppdraget är väl i linje med uppgifterna att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. För att genomföra det nya uppdrag bör FLH tillföras 2 miljoner kronor i form av extra anslag senast under budgetåret 2014 och för över-skådlig framtid.

FLH föreslås även få i uppdrag att ta fram information som riktar sig till skolungdomar om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans i Sveriges moderna historia. Detta uppdrag bör enligt min bedömning kunna hanteras inom ramen för befintligt anslag.

Det ökade anslaget föreslås finansieras genom:

- Omprioriteringar inom Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trosamfund och fritid.

8.2.4 Ungdomsstyrelsen betalar ut verksamhetsstöd

Ungdomsstyrelsen kommer enligt mina förslag inte längre att fördela medel till stöd för statlig verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering enligt förordning (2002:989), det vill det stöd som hittills betalats ut till de lokala antidiskrimineringsbyråerna. Mitt förslag är dock att de 12 miljoner kronor som i budgetpropositionen för 2013 beräknas för detta ändamål även sedan länsstyrelserna tagit över ansvaret för statsbidraget till antidiskrimineringsbyråerna kvarstannar hos Ungdomsstyrelsen, men i stället används för att stödja projekt, och efter projektidens utgång organisationer, som motverkar främlingsfientlighet och liknande former av intolerans på nätet. En mindre summa föreslås avsättas till Quick Response (se 8.2.5).

Uppdraget innebär enligt min bedömning ingen ytterligare belastning på Ungdomsstyrelsens administration.

8.2.5 Quick Response framtid säkras med statsbidrag

I tidigare kapitel har jag redovisat hur medier spelar en viktig roll när gäller vilken bild som skapas av invandrare och andra personer med utländsk bakgrund. Det är angeläget att felaktiga bilder som sprids snabbt kan korrigeras. Quick Response startade på statligt initiativ i slutet av 1990-talet. Sedan statsbidraget upphörde för cirka fyra år sedan har verksamheten kraftigt minskat. Det är angeläget att den snabbt kan återetableras. Jag föreslår därför att staten åter tar ett finansieringsansvar för verksamheten. Det bör ske genom att 2 miljoner av de medel som enligt tidigare förslag frigörs hos Ungdomsstyrelsen reserveras för en quick response-funktion.

8.2.6 FAS utvärderar IMER-forskningen

Jag föreslår att Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) får i uppdrag att inför nästa forskningspolitiska proposition göra en utvärdering av pågående forskning inom området Internationell Migration Etniska Relationer (IMER) och därefter bedöma om ytterligare forskningssatsningar bör ske.

Denna typ av utvärderingar görs regelmässigt av FAS och faller inom ramen för dess ordinarie verksamhet.

8.2.7 Lärarlyft i mänskliga rättigheter

Det finns stora förväntningar på skolans insatser i arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Detta arbete kan ses en del av arbetet med demokrati, värdegrund och mänskliga rättigheter. Jag har redovisat att det finns ett starkt behov av ett lärarlyft i mänskliga rättigheter. Jag redovisar två alternativa satsningar.

1. Den första innebär en mer begränsad satsning där Skolverket får i uppdrag att bygga upp en webbportal och arrangera några sammankomster per år som kompletterar och fördjupar innehållet på portalen. Jag bedömer att en sådan satsning skulle ske för cirka 10 miljoner kronor per år. Om den genomförs föreslår jag att den finansieras genom:
 - Omprioritering inom Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.
2. Jag konstaterar dock att en sådan satsning är otillräcklig för att kunna nå de mål som regering och riksdag har satt upp för skolans arbete med demokrati och värdegrund och mot kränkningar. För det krävs en betydligt större satsning som jag har beräknat till 650 miljoner kronor under fem år eller cirka 130 miljoner kronor per år. En sådan satsning kräver att regeringen tar i anspråk en del av det reformutrymme som kan beräknas för de kommande åren. Jag föreslår således att en sådan satsning, om regeringen bedömer den som angelägen, finansieras genom att:
 - 130 miljoner kronor per år tas i anspråk av det reformutrymme som kan definieras under de kommande fem åren för ett lärarlyft i mänskliga rättigheter.

8.2.8 Skolinspektionen rapporterar om arbetet med främlingsfientlighet i skolan

Jag föreslår att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att inom ramen för sina rapporter om skolornas arbete med demokrati och värdegrund och mot kränkningar också belysa hur elevernas attityder till främlingsfientlighet utvecklas och hur arbetet i skolorna med detta fortlöper. Skolinspektionen kan för att lösa den uppgiften behöva komplettera de enkäter som redan används i granskningsarbetet.

Jag bedömer inte att Skolinspektionen behöver tillföras extra medel för att kunna fullgöra uppdraget.

8.2.9 Hatbrott uppmärksammas av de lokala brottsförebyggande råden

Jag föreslår att regeringen i överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska föreslå SKL att rekommendera de lokala brottsförebyggande råden att uppmärksamma hatbrott.

Jag föreslår vidare att regeringen ger i uppdrag till berörda myndigheter i rättsväsendet att vidta åtgärder som säkerställer att hatbrott kan följas genom rättsprocessen och att det därmed kan tas fram statistik av högre kvalitet.

Jag bedömer inte att någon av dessa åtgärder medför ökade kostnader. Bättre rutiner i rättsprocessen kan till och med vara resursbesparande.

8.3 Övriga konsekvenser

Min bedömning är att förslagen i övrigt inte kommer att få några konsekvenser av de slag som anges i 14 eller 15 §§ kommittéförordningen.

Arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans syftar till att förverkliga målet att alla ska få lika rättigheter och möjligheter och kan därmed förhoppningsvis bidra till att de integrationspolitiska målen kan nås.

8.4 Sammanfattning

Sammantaget beräknas de statliga utgifterna med mina förslag, exklusive förslaget om en stor satsning på ett lärarlyft i mänskliga rättigheter, uppgå till 19–29 miljoner kronor per år. De bör kunna mobiliseras genom omprioriteringar inom utgiftsområdena 1, 13, 16 och 17.

Det föreslagna lärarlyftet i mänskliga rättigheter som jag bedömer som angeläget kan inte finansieras genom omprioriteringar. Regeringen föreslås därför ur det reformutrymme som definieras för de kommande fem åren avsätta 650 miljoner kronor för denna satsning.

Kommittédirektiv



Ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans

Dir.
2011:39

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras. Syftet med utredningen är att få en samlad bild av den kunskap som finns om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och att kunna identifiera brister som bör åtgärdas i det fortsatta arbetet.

Utredaren ska bl.a.

- sammanställa den kunskap som finns om främlingsfientliga och intoleranta attityder i samhället,
- undersöka varför främlingsfientliga attityder uppstår och faktorer som kan vara gynnsamma för framväxten av sådana attityder,
- kartlägga arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och, i den mån det är möjligt, analysera arbetets effekter,
- föreslå vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans,
- sammanställa den kunskap som finns, och som kan användas inom skolan, om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och om hur dessa fenomen kan bemötas med beaktande av de krav på vetenskaplighet som ställs på undervisningen i skolan, och

- utreda behovet av ett samlat ansvar för det offentligt understödda arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och, om det finns behov av det, lämna förslag till hur arbetet kan organiseras.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 26 oktober 2012.

Uppdraget att föreslå insatser mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans

Det råder en bred politisk enighet i vårt land om att främlingsfientlighet och liknande former av intolerans ska bekämpas. Stora ansträngningar görs för att motverka dessa företeelser. Arbetet med att motverka och förebygga främlingsfientlighet och liknande former av intolerans sker genom en rad olika insatser. Många enskilda, organisationer och samhällsorgan är på olika sätt engagerade på området.

Erfarenheterna visar dock att arbetet för tolerans, humanitet och öppenhet ständigt måste pågå.

Det saknas i dag en överblick över pågående arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Det saknas också ett systematiskt sätt att samla och sprida kunskaper och erfarenheter av projekt och åtgärder som varit framgångsrika inom olika samhällsområden. Detta gäller även forskningsresultat i sammanhanget, som inte får en sådan spridning att de kommer till praktisk användning. Det saknas också kunskap om faktorer som kan vara gynnsamma för framväxten av främlingsfientliga attityder. Det är angeläget att ta ett samlat grepp om detta arbete. Ett underlag behövs för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder.

Utredaren ska föreslå åtgärder som är direkt riktade mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Det finns en rad skilda definitioner av begreppet främlingsfientlighet som används i olika sammanhang. Främlingsfientlighet kan ses som avståndstagande från eller fientlighet mot främlingar. Den kan komma till uttryck genom en negativ attityd – missaktning eller rent av hat – mot vissa personer på grund av etnisk tillhörighet eller religiös eller kulturell bakgrund. Företeelser som t.ex. antisemitism, islamofobi, afrofofi och antiziganism omfattas av uppdraget. Avgörande i sammanhanget är om det är fråga om

ideologier, uppfattningar och värderingar som står i strid med principen om alla människors lika värde.

Det bedrivs redan sedan lång tid tillbaka ett relativt omfattande arbete när det gäller att förebygga och motverka diskriminering. Diskrimineringsfrågor omfattas därför inte av uppdraget. Eftersom uppdraget är riktat mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans omfattas heller inte frågor om homosexuella, bisexuella och transpersoner (hbt-personer). I utredningens uppdrag att sammanställa kunskapen om främlingsfientliga attityder kan det dock finnas skäl att uppmärksamma även denna typ av intolerans i den mån sådana attityder framgår av de rapporter eller studier som analyseras.

Regeringen har nyligen beslutat om uppdrag till Forum för levande historia att genomföra en kartläggning av antisemitism och islamofobi. Forum för levande historia ska bl.a. kartlägga det arbete som bedrivs i Sverige mot antisemitism och islamofobi samt kartlägga och värdera forskningen inom området, liksom att sammanställa erfarenheter, forskning och goda exempel från andra relevanta länder inom EU. Kartläggningen från Forum för levande historias ska utgöra underlag till denna utrednings eventuella förslag till åtgärder. De delar som gäller sammanställning och kartläggning i detta uppdrag ska därför omfatta antisemitism och islamofobi endast i den mån de inte behandlas av Forum för levande historia.

Utredaren ska

- sammanställa den kunskap som finns om främlingsfientliga och intoleranta attityder i samhället,
- undersöka varför främlingsfientliga attityder uppstår och faktorer som kan vara gynnsamma för framväxten av sådana attityder,
- kartlägga på vilket sätt främlingsfientliga budskap ges spridning och vilka grupper som är måltavla för budskapet,
- kartlägga arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och, i den mån det är möjligt, analysera arbetets effekter,
- kartlägga, sammanställa och värdera forskningen inom området i syfte att få en överblick över forskningsläget och göra en fördjupad analys av slutsatserna, bl.a. genom att identifiera

forskning om åtgärder och metoder för att bemöta främlingsfientliga budskap,

- ta ställning till om och hur framgångsrika metoder och insatser som identifierats kan användas på området på nationell nivå,
- identifiera brister i arbetet på området och föreslå åtgärder, samt
- föreslå vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

De delar som gäller kartläggning ska även belysa situationen i andra relevanta länder inom Europa.

Kartläggningar och sammanställningar ska göras på sådant sätt att de inte innebär registrering av enskildas åskådning i politiskt, religiöst eller annat sådant hänseende.

Särskilda kunskapsbärande insatser för barn och ungdomar om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

Kunskaperna och medvetenheten om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan förstärkas och fördjupas genom olika åtgärder. Frågor om de mänskliga rättigheterna bör kunna få en större tyngd och relevans i samhället i stort. Ju fler som står upp till försvar för ett öppet och tolerant samhälle, desto svårare får rörelser som har främlingsfientliga attityder att få fäste. Skolan utgör en nyckelinstitution i det långsiktiga främjandet av tolerans och öppenhet. Det pågår ett viktigt arbete på varje skola med att stärka värdegrunden. Att förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och samhällets grundläggande värden är vid sidan om kunskapsuppdraget skolans viktigaste uppgift.

I de läro- och kursplaner för skolan, som träder i kraft den 1 juli 2011, ingår på ett tydligt sätt frågor relaterade till mänskliga rättigheter, såväl vad gäller det centrala innehållet som kunskapskraven. Ökad kunskap kring frågor relaterade till mänskliga rättigheter och främlingsfientlighet, som står på vetenskaplig grund och som lärare bedömer att de kan ha nytta av i sin undervisning eller i värdegrundsarbetet, kan förbättra förutsättningarna för skolan att klara sitt viktiga uppdrag.

Forum för levande historia fick nyligen ett uppdrag att bl.a. utveckla metoder och utarbeta material för att stärka ungdomars demokratiska värderingar och förebygga att unga utvecklar ett

antidemokratiskt agerande. Det behövs dock även specifik kunskap och metoder för att förebygga och motverka att skolelever utvecklar främlingsfientliga attityder. Olika uttryck för främlingsfientlighet och liknande former av intolerans måste identifieras och bemötas på ett adekvat sätt. Samtidigt är skolan en mötesplats för barn och ungdomar i olika åldrar med skiftande förutsättningar. Behovet av kunskap kan därför variera mellan olika åldersgrupper.

Utredaren ska därför

- sammanställa den kunskap som finns, och som kan användas inom skolan, om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och om hur dessa fenomen kan bemötas med beaktande av de krav på vetenskaplighet som ställs på undervisningen i skolan.

Uppdraget att utreda behovet av ett samlat ansvar för arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans

För att samhällets samlade insatser i arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans ska vara heltäckande måste en rad olika angelägna behov tillgodoses. Det behövs exempelvis uppföljning, insamling och spridning av information om olika metoder och erfarenheter av arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Det behövs också ökad kunskap om såväl nationellt som internationellt arbete inom olika samhällssektorer och på olika nivåer, samt en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor.

Flera myndigheter och organisationer har viktiga uppgifter i arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Det behövs dock ett underlag för att bedöma om myndigheternas arbete sker systematiskt och om det tillgodoser de angelägna behov som finns för att arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans ska bli så effektivt som möjligt.

Utredaren ska därför

- utreda behovet av ett samlat ansvar för det offentligt understödda arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans och om det finns behov, lämna förslag till hur arbetet kan organiseras. I det ligger att undersöka behovet av förändringar när det gäller statliga aktörers roll och mandat i arbetet mot intolerans.

Utredaren ska vid behov föreslå de författningsändringar som föranleds av förslaget. I uppdraget ingår inte att föreslå inrättande av en ny myndighet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med berörda myndigheter, trossamfund och andra organisationer som arbetar på området. Utredaren ska även samråda med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) när det gäller frågor om intoleransen mot hbt-personer.

Utredaren ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 26 oktober 2012.

Utredningen ska senast den 24 augusti 2012 delredovisa uppdraget om särskilda kunskapshöjande insatser för barn och ungdomar om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett
effektivare arbete mot främlingsfientlighet
och liknande former av intolerans
(A 2011:02)**

**Dir.
2012:21**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 mars 2012

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 5 maj 2011 kommittédirektiv om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans (dir. 2011:39).

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningen senast den 24 augusti 2012 delredovisa uppdraget om särskilda kunskaps-
höjande insatser för barn och ungdomar om främlingsfientlighet
och liknande former av intolerans.

Någon delredovisning ska inte lämnas. Uppdraget ska i stället redovisas i sin helhet senast den 26 oktober 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagarskydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomrättsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagar skydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
- Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]
- Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering [72]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]
- Små företag – stora möjligheter med it. [63]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
- Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
- Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]

Kulturdepartementet

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

- Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
- Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
- Nya villkor för public service. [59]
- Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
- Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
- Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]
- Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]