

Utlåtande 2012:97 RVII (Dnr 334-1348/2011)

Tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering
Motion (2011:50) av Stefan Nilsson (MP)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motion (2011:50) av Stefan Nilsson (MP) om ”Tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering” avslås.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Stefan Nilsson (MP) har i en motion (2011:50) föreslagit att Stockholms stad ska genomföra regelbundna anonyma tester av förekomsten av krogdiskriminering. Motionären anser att Stockholms krogar på sina håll är en diskriminerande miljö och att många människor upplever sig vara särbehandlade och avvisade.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, kommunstyrelsens handikappråd, Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd, Byrån för Lika Rättigheter, DHR Stockholm, Diskrimineringsombudsmannen (DO), RFSL och Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) för yttrande. Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd och SIOS har inte inkommit med svar på remissen.

Stadsledningskontoret anser att kommunfullmäktige genom stadens styrdokument har gjort ett tydligt ställningstagande mot diskriminering.

Med anledning av tidigare uttalanden av JO i frågan om diskrimineringskontroller och provköp av folköl anser stadsledningskontoret att diskrimineringskontroller inte är en metod som staden bör använda sig av för att få en bild av vilka det är som diskrimineras och hur vanligt detta är.

Socialnämnden anser att frågan om diskriminering är av stor vikt och att det är angeläget att staden kraftfullt fortsätter arbetet att motverka diskriminering utifrån lagstiftningen och stadens egna riktlinjer. Vad gäller frågan om diskrimineringskontroller har den behandlats tidigare flera gånger av kommunfullmäktige och nämnden kan konstatera att det framstår allt tydligare att införandet av sådana kontroller inte är förenligt med gällande lagstiftning.

Kommunstyrelsens handikappråd anser att det är ett bra initiativ. På så sätt får vi svart på vitt att diskriminering förekommer, hur utbredd den är och hur diskrimineringen ser ut. Det vill säga vilka metoder som man använder. Om det är speciella grupper som man diskriminerar osv. Kommunstyrelsens handikappråd anser att tillstånd för att driva restaurang och där utskänka alkohol ska kopplas till frågan om diskriminering. Den som diskriminerar människor med funktionsnedsättningar ska bli av med sitt kommunalt fattade tillstånd för nämnd verksamhet.

Byrån för lika rättigheter anser att initiativet från motionären är bra och tycker i likhet med denne att problemet som motionen belyser är aktuellt och vanligt förekommande. Byrån delar motionärens slutsatser kring hur denna diskriminering uttrycks, vilka grupper som huvudsakligen drabbas samt dennes resonemang angående de i samhället förekommande attityderna och fördomar som bidrar till att bedöma liknande individkonstellationer olika beroende på exempelvis etniskt ursprung eller förmodad religiös tillhörighet.

DHR Stockholm anser att alla förslag som motverkar diskriminering är bra. DHR Stockholm anser dock att även fysisk otillgänglighet ska klassas som diskriminering av Stockholms stad. Därför anser DHR Stockholm att Stockholms stad ska arbeta mer aktivt när det gäller fysisk otillgänglighet som diskriminerar Stockholms stads medborgare.

DO anser att anonyma tester kan vara en effektiv metod för att mäta förekomsten av krogdiskriminering. Metoden kan behöva kompletteras med kunskap om diskrimineringens orsaker och effekter. DO vill betona vikten av ett genomtänkt upplägg och en kvalitetssäkrad uppföljning.

RFSL anser att det är angeläget att kommunen har bra metoder för att upptäcka om krogdiskriminering förekommer eller inte. Det ska också finnas tydliga sanktioner mot den som diskriminerar, precis som det är för den som säl-

jer alkohol till minderåriga. Kommunen bör ha ett system för att hantera anmälningar om diskriminering och agera utifrån det. Att ha anonyma kontroller kan man dock vara lite mer tveksam till. Ambitionen är bra och förslaget är värt att pröva, men hur ska det gå till framgår inte av förslaget.

Mina synpunkter

Jag delar motionärens intentioner om att vi från staden måste bidra till att diskriminering i olika sammanhang inte ska förekomma. Alla människors lika värde är en viktig del av svensk grundlag. Stockholms stad har flera styrdokument som tydligt tar avstånd från alla former av diskriminering, bland annat genom program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning och stadens personalpolicy. Det finns ett tydligt regelverk mot diskriminering i såväl lagstiftning som i stadens riktlinjer.

I Stockholms stads riktlinjer för serveringstillstånd framgår det att socialnämnden, genom tillståndsenheten, har ett stort ansvar när det gäller att förebygga och hindra alla förekommande former av diskriminering. Tillståndsmyndigheten kan arbeta förebyggande i detta avseende, identifiera, vidarebefordra uppgifter till berörda myndigheter samt neka serveringstillstånd när lagakraftvunnen dom föreligger. Stadens tillståndsenhet utövar tillsynen genom tillsynsbesök på de restauranger som har serveringstillstånd. Inspektionerna dokumenteras alltid skriftligen och vid anmärkningar kommuniceras dessa med tillståndshavaren. Staden kan i viss mån förebygga och hindra förekommande former av diskriminering hos restauranger med serveringstillstånd genom myndighetsutövningen. Däremot bör problem med olaga diskriminering lösas inom ramen för diskrimineringslagstiftningen.

Med detta sagt är jag tveksam till användandet av anonyma tester på Stockholms krogar, i enlighet med motionärens förslag. Det är angeläget att staden kraftfullt fortsätter arbetet att motverka diskriminering utifrån lagstiftningen och stadens riktlinjer. Vad gäller frågan om diskrimineringskontroller har den behandlats tidigare flera gånger av kommunfullmäktige och det framstår tydligt att införandet av sådana kontroller inte är förenligt med gällande lagstiftning. Jag delar stadsledningskontorets uppfattning att med nu gällande lagstiftning är det inte möjligt att genomföra dolda diskrimineringskontroller.

Stockholms stad arbetar kontinuerligt för att förebygga diskriminering, oavsett om det gäller kroglivet i Stockholms stad eller andra situationer. Stockholm ska vara en stad för alla, där alla har lika möjligheter.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion av Stefan Nilsson (MP) om tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Karin Wanngård* (S) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att

1. bifalla motionen.
2. därutöver anföras

Diskriminering måste motarbetas på alla nivåer och planer i samhället. Etablerade normer och strukturer är inte alltid lätta att förändra men staden måste ställa frågan om man gör allt man kan för att förebygga och motarbeta diskriminering? Ibland krävs flera metoder och verktyg för att främja en positiv utveckling. Anonyma tester kan vara en metod för att komplettera övrigt nödvändigt arbete mot diskriminering.

Diskrimineringstester handlar inte om myndighetsutövning från stadens sida. Diskrimineringstesterna skulle vara en insats för att uppmärksamma och förebygga diskriminering i Stockholms krogliv, inte för att ingripa med myndighetsåtgärder. Därför är det inte, som det anförts i tjänsteutlåtandet, att det skulle röra sig om "dold myndighetsutövning". Precis som motionären också lyfter skulle staden kunna uppdraga åt en fristående organisation att utföra testerna för att förtydliga rollerna ytterligare.

Även Diskrimineringsombudsmannen uttalar stöd för anonyma tester i remissvaret. DO menar att anonyma tester kan vara en effektiv metod för att mäta förekomsten av krogdiskriminering men att metoden kan behöva kompletteras med kunskap, om diskrimineringens orsaker och effekter. Liksom DO tycker vi att det är viktigt att man tar fram ett genomtänkt upplägg och en kvalitetssäkrad uppföljning.

Reservation anfördes av borgarrådet *Daniel Helldén* (MP) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. att bifalla motionen
2. att därutöver anföras

Regelbundet återkommande tester av diskriminering skulle göra det lättare att föra en dialog om diskriminering med Stockholms krögare och hitta sätt att komma åt problemet. Det skulle också ge en bild av hur krogdiskrimineringen utvecklar sig över tid. Liksom framgår av Byrån för lika rättigheters remissvar blir krogen i ett alltmer segregat Stockholm en viktig mötesplats för individer som varken bor eller arbetar till-

sammans. Diskriminering på krogen ingår också i ett vidare nät av diskriminering vilken inkluderar både arbetsmarknad och bostad.

I Stadsledningskontorets svar till motionen anses förslaget strida mot principen för dold myndighetsutövning. Ingenstans i motionen föreslås dock att testerna skulle ligga till grund för myndighetsåtgärder. Det som anförs i tjänsteutlåtandet om att det skulle vara fråga om dold myndighetsutövning stämmer alltså inte. För att tydliggöra detta vore det möjligt att uppdra åt en fristående organisation att utföra testerna.

Diskrimineringsombudsmannen tillstyrker i sitt remissvar motionen och användande av anonyma tester. DO skriver på sin hemsida att metoden, rätt använd, kan vara ett bra sätt att synliggöra sammanhang och strukturer för diskrimineringen och – specifikt när det gäller krogdiskriminering – ge nyttig kunskap som kan fungera som en väckarklocka för det förebyggande arbetet för branschföreträdare och enskilda krogar. Det är just på detta sätt nyttan av användande av anonyma tester ska ses.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2011:50) av Stefan Nilsson (MP) om ”Tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering” avslås.

Stockholm den 30 maj 2012

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Anna König Jerlmyr

Ylva Tengblad

Reservation anfördes av *Karin Wanngård*, *Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Åsa Jernberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2011:50) av Stefan Nilsson (MP) om ”Tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering bifalls.
2. Därutöver vill jag framföra följande.

När krogar utestänger människor för att de inte anses passa in är det diskriminering. Det handlar om särbehandling i krogkön, vid entrén och garderoben och om otillgängliga lokaler. För att komma åt diskrimineringen krävs åtgärder på flera plan. Att synliggöra diskriminering kan kräva olika metoder beroende på vilka diskrimineringsgrunder som det handlar om.

Vänsterpartiet har länge föreslagit att krogar ska kunna manifestera sin inställning mot diskriminering med en frivillig "rättvisemärkning". Ett annat förslag värt att pröva är tester. DO är positiv till metoden om den används rätt. Diskriminerings tester handlar inte om myndighetsutövning. Men med tanke på JO:s ståndpunkt bör testerna för tydlighetens skull utföras av oberoende aktörer, till exempel fristående organisationer eller av forskningsinstitutioner i likhet med de skådespelarstudier som görs inom STAD-samarbetet.

Lokaler som är otillgängliga för rörelsehindrade är lätta att påvisa genom en fysisk inspektion. För att komma åt diskriminering på grund av etnicitet och funktionsnedsättning kan anonyma tester vara en möjlig metod. Däremot är det tveksamt hur tester skulle kunna genomföras på ett etiskt sätt för gruppen hbt-personer.

Staden måste ha en genomtänkt strategi när man inför tester, så att resultaten verkligen används på ett strukturerat sätt i dialog med krogbranschen. Det är också viktigt att införa tydliga sanktioner mot den som diskriminerar och göra det lätt för allmänheten att göra anmälningar om diskriminering på krogarna.

ÄRENDET

Stefan Nilsson (MP) har i en motion (2011:50) föreslagit att Stockholms stad ska genomföra regelbundna anonyma tester av förekomsten av krogdiskriminering.

Motionären föreslår därför att kommunfullmäktige ska besluta att Stockholms stad ska genomföra regelbundna anonyma tester, så kallade situation testing, av förekomsten av krogdiskriminering i Stockholm.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, kommunstyrelsens handikappråd, Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd, Byrån för Lika Rättigheter, DHR Stockholm, Diskrimineringsombudsmannen, RFSL och Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS). Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd och SIOS har inte inkommit med svar på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att motverka diskriminering.

Diskrimineringslagen (2008:567) har till syfte att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Enligt 4 kap 1 § är det diskrimineringsombudsmannen som utövar tillsyn över att lagen följs.

Enligt alkohollagen (2010:1622) 9 kap 18 § fastställs bestämmelser för när ett serveringstillstånd kan återkallas. Bland annat ska kommunen återkalla serveringstillståndet om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit.

Genom stadens styrdokument har kommunfullmäktige gjort ett tydligt ställningstagande mot diskriminering. Styrdokument som är styrande i denna fråga är bland annat Program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning (2011), Personalpolicy för Stockholms stad (2009) och nämndernas jämställdhets- och mångfaldsplaner. Stadens styrdokument följs upp inom stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS).

I Stockholm stads riktlinjer för serveringstillstånd framgår det att socialnämnden, genom tillståndsenheten, har ett stort ansvar när det gäller att förebygga och hindra alla förekommande former av diskriminering. Tillståndsmyndigheten kan arbeta före-

byggande i detta avseende, identifiera, vidarebefordra uppgifter till berörda myndigheter samt neka serveringstillstånd när lagakraftvunnen dom föreligger. Stadens tillståndsenhet utövar tillsynen genom tillsynsbesök på de restauranger som har serveringstillstånd. Inspektionerna dokumenteras alltid skriftligen och vid anmärkningar kommuniceras dessa med tillståndshavaren.

I Stockholms stad finns ett samverkansprojekt mellan olika myndigheter. STAD (STockholm förebygger Alkohol- och Drogproblem) bedriver ett långsiktigt utvecklingsarbete inom alkohol- och drogprevention genom att utveckla och utvärdera metoder inom området. STAD erbjuder även utbildningar för krogpersonal inom områdena: Ansvarsfull alkoholservering, Chefsutbildning - policy och kommunikation och Krogar mot knark.

Staden kan i viss mån förebygga och hindra förekommande former av diskriminering hos restauranger med serveringstillstånd genom myndighetsutövningen. Däremot bör problem med olaga diskriminering lösas inom ramen för diskrimineringslagstiftningen.

Stadsledningskontoret anser att det finns paralleller att dra mellan motionärens förslag, att Stockholms stad ska använda diskrimineringskontroller, och de provköp av folköl som socialnämnden använt sig av. Provköp har använts för att kontrollera att försäljaren förvissat sig om att köparen uppnått 18 år vid försäljning av folköl. Syftet med dessa provköp har varit att uppfylla lagstiftningen om detaljhandel med öl, enligt alkohollagens 5:e kapitel 6 §. Provköpen har skett genom att ungdomar fyllda 18 år har gått in i en av alkoholhandläggaren anvisad butik för att försöka genomföra ett köp av folköl. Justitieombudsmannen (JO) har granskat provköpen i Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen. JO beslutade att provköpen strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma och att metoden inte bör användas så länge den inte har stöd i lagen.

I betänkandet (SOU 2005:56) Det blågula glashuset - strukturell diskriminering i Sverige lämnades förslag om att nyckelmyndigheter ska genomföra diskrimineringskontroller (tillämpning av "situation testing") på sina verksamheter som ett sätt att kontrollera kvaliteten i myndighetens handlingsplaner med hänsyn till motverkande av diskriminering. JO skriver i sitt remissvar att tvivel finns att en sådan undersökning skulle kunna vara till hjälp i myndigheters arbete med att kontrollera i vilken omfattning diskriminering förekommer. JO anser vidare att myndigheters arbete ska präglas av tydlighet och öppenhet. Att använda sig av metoder där motivet är ett annat än det som det verkar vara strider mot god förvaltningstradition. Det kan också komma i konflikt med principer för brotts- och bevisprovokation.

Med anledning av tidigare uttalanden av JO i frågan om diskrimineringskontroller och provköp av folköl anser stadsledningskontoret att diskrimineringskontroller inte är en metod som staden bör använda sig av för att få en bild av vilka det är som diskrimineras och hur vanligt detta är.

Stadsledningskontoret föreslår att motion (2011:50) av Stefan Nilsson (MP) om tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering avslås.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 september 2011 att

1. Socialnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av ledamoten Stefan Nilsson m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 14 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer i motionärens uppfattning att det är angeläget att hitta metoder som följer upp om diskriminering förekommer och att åtgärder i så fall sätts in för att förebygga detta. Inom staden pågår ett aktivt arbete med denna inriktning. Stadens kvalitetsarbete bygger på att uppföljning sker och att ett ständigt förbättringsarbete äger rum inom stadens verksamheter. Staden har inom det integrerade lednings-systemet, ILS, skapat arbetssätt för hur man i praktiken ska arbeta med dessa frågor.

Det finns ett starkt skydd i lagstiftningen mot diskriminering. Alla människors lika värde slås fast i grundlag, regeringsformen 1 kap 2 §. Regeringsformen innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Diskriminering är förbjudet enligt ett flertal av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. EU bygger på principen om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Från regeringsformen, deklarationer och konventioner i internationell rätt och EG-rätt har diskrimineringsförbuden i svensk rätt konkretiserats i diskrimineringslagen.

Inom staden finns sedan tidigare beslut av kommunfullmäktige att arbetet mot diskriminering samt för jämställdhet och mångfald ska integreras i stadens styrning och omfatta stadens alla verksamheter. Att följa de politiska intentionerna i staden och diskrimineringslagstiftningen är viktigt ur demokrati-, kvalitets-, arbetsgivar- och servicegivarperspektiv. Nuvarande riktlinjer för nämnders och styrelser jämsställhets- och mångfaldsarbete gäller från 1 januari 2009. I syfte att ytterligare stärka stadens arbete mot kränkande behandling och trakasserier har riktlinjerna avseende jämsställhets- och mångfaldsplanerna utökats med rutiner för att motverka kränkande behandling inkluderande trakasserier i olika former. Det finns således såväl i lagstiftningen som i stadens riktlinjer ett tydligt regelverk mot diskriminering.

Frågan om diskriminering på stadens krogar och inom stadens egen verksamhet har tidigare behandlats av kommunfullmäktige (KF).

Vid KF:s behandling av tidigare ärenden som tagit upp frågan om att införa diskrimineringskontroller av olika slag har bland annat framkommit att det föreligger oklarheter om metoden "situation testing", som föreslås införas i föreliggande motion, har stöd i lagstiftningen. Vidare har framkommit att JO uttalat att det är olämpligt att förvaltningar ägnar sig åt dold myndighetsutövning vilket anonyma diskriminerings-

kontroller kan anses vara.

De anonyma tester av överservering motionären hänvisar till är sannolikt de skådespelarstudier som genomförs av STAD, Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem. STAD startade som projekt år 1995 och finns sedan årsskiftet 2010 inom Centrum för psykiatriforskning som är inrättat av Stockholms läns sjukvårdsområde och Karolinska Institutet. Skådespelarstudierna görs som en del av STAD-samarbetet, men det är en viktig poäng att det inte är staden som utövande myndighet som genomför testerna. De är en del av STADs forskning, och finansieras med forskningsmedel.

Sammantaget anser förvaltningen att frågan om diskriminering är en fråga av stor vikt och att det är angeläget att staden kraftfullt fortsätter arbetet att motverka diskriminering utifrån lagstiftningen och stadens egna riktlinjer. Vad gäller frågan om diskrimineringskontroller har den behandlats tidigare flera gånger av KF och förvaltningen kan konstatera att det framstår allt tydligare att införandet av sådana kontroller inte är förenligt med gällande lagstiftning.

Kommunstyrelsens handikappråd

Kommunstyrelsens handikappråd beslutade vid sitt sammanträde den 12 september 2011 att som svar på remissen lämna följande yttrande:

Vi tycker att det är ett bra initiativ. På så sätt får vi svart på vitt att diskriminering förekommer. Hur utbredd den är och hur diskrimineringen ser ut. Det vill säga vilka metoder som man använder. Om det är speciella grupper som man diskriminerar o.s.v.

Vi menar att tillstånd för att driva restaurang och där utskänka alkohol ska kopplas till frågan om diskriminering. Den som diskriminerar människor med funktionsnedsättningar ska bli av med sitt kommunalt fattade tillstånd för nämnd verksamhet.

Byrån för Lika Rättigheter (Byrån)

Byrån för Lika Rättigheters yttrande utan datum har i huvudsak följande lydelse.

Byrån välkomnar initiativet från motionären och anser i likhet med denne att problemet som motionen belyser är aktuellt, vanligt förekommande samt att Stockholms krogliv delvis kännetecknas av en godtycklig kategorisering av människor som är oacceptabel och i många fall diskriminerande. Byrån delar också motionärens slutsatser kring hur denna diskriminering uttrycks, vilka grupper som huvudsakligen drabbas samt dennes resonemang angående de i samhället förekommande attityderna och fördomar som bidrar till att bedöma liknande individkonstellationer olika beroende på exempelvis etniskt ursprung eller förmodad religiös tillhörighet. Byrån uppmärksammar även att initiativet tar sikte på krogdiskriminering som fenomen och uttryck för en

mer strukturell och vanligt förekommande diskriminering och att nämnda krogdiskriminering därmed avser samtliga i lag skyddade diskrimineringsgrunder.

Utifrån ovanstående ställningstaganden bör följande emellertid tilläggas:

Precis som motionären gör gällande är det ofta samma samverkande mekanismer inblandade vid krogdiskriminering som vid diskriminering inom andra av samhällets områden. Byrån önskar här påpeka att tillträde till krogen endast är ytterligare ett i raden av uttryck för den diskriminering som drabbar många grupper i vårt land, inte minst individer med förmodat "utländskt" utseende (inklusive romer), individer som bär synliga religiösa attribut och individer med olika typer av funktionshinder. Trots att krogdiskrimineringen sammantaget sett förmodligen ter sig marginellt förekommande är det av stor praktisk betydelse att tillerkänna den offentliga nöjesarenan dess viktiga värde för normbildning som den faktiskt utgör.

Vi lever i en alltmer socialt, kulturellt och etniskt segregerad stad, något som inte minst reflekteras av stadens alltmer skeva demografiska fördelning. Bostads- och arbetsmarknadssegregationen är således logiska konsekvenser av samhällsorganiseringen och inget som direkt påverkas av insatser för att stoppa krogdiskriminering. Ett sådant initiativ är dock välkommet eftersom den offentliga nöjessfären ofta tenderar att vara den enda arenan där olika grupper, till följd av ovan nämnda bostads- och arbetsmarknadssegregation, interagerar socialt med varandra. Krogen blir därmed för många individer den enda arenan där de får känna sig någotsånär jämlika och delaktiga i ett större socialt sammanhang; man lever inte tillsammans, man arbetar inte tillsammans, men man kan åtminstone roa sig tillsammans. Sagda innebär att man genom att tillåta diskrimineringen på krogen på ett effektivt sätt cementerar rådande klyftor och signaler för många grupper att de inte ens är välkomna till den arenan.

Resultatet ser vi sedan många år i stadens nöjesliv: kroglivet blir på ett oönskat sätt en social arena där olika etniska och andra minoritetsgrupperingar istället sluter sig samman och umgås på "egna" uteställen där de känner sig välkomna och där de slipper negativ stigmatisering och den stora risken för en offentlig förnedring som ett nekande vid dörren för många innebär. Ett nekande vid dörren av en individ på osakliga och diskriminerande grunder blir på så sätt ytterligare en stark bekräftelse på en ur samhällelig synpunkt oönskad och mycket negativ samhällsuppdelning som i dess värsta form tar slut på individens sista hopp om tillträde till samhällsgemenskapen som då blir förbehållen majoriteten.

För många blir ett nekande vid dörren det slutliga beviset på att de är utanför samhället och vill det sig illa väljer dessa individer även att leva enligt den övertygelsen; det sociala utanförskapet blir en självuppfyllande profetia. Eftersom det diskriminerande nekandet i regel inte drabbar framgångsrika individer blir signalen likaså tydlig om vilka vägar som trots allt finns in i den sociala gemenskapen och för vilka individer dessa vägar är tillgängliga. När exempelvis en ung diskriminerad man ser hur bl. a. kriminellt leverne premieras som en självklar framgångsbiljett in i stadens offentliga nöjesliv, blir denne i många fall frestad att välja en föga beundransvärd väg in i samhällsgemenskapen.

Det är bl. a. här som en offentlig insats mot krogdiskrimineringen kan uppfylla sitt

största syfte, nämligen genom att klart och tydligt signalera för drabbade grabbar och individer, liksom för samhället i stort, att rätten till likabehandling är allmängiltig och att vi som samhälle inte under några omständigheter accepterar en offentlig och diskriminerande kategorisering av samhällsmedborgarna. Förhoppningsvis leder det till en större social interaktion på sikt mellan olika samhällsgrupper, till gagn för samhället i stort. I bästa fall kan den utveckling med tiden komma att reflekteras i en mätbart ökad tolerans grupper emellan och i ett rikare utbyte av erfarenheter och kunskaper även inom övriga samhällsområden som idag utgör det största problemområdet ifråga om diskriminering, nämligen bostads- och arbetsmarknaden. Ett effektivt arbete mot krogdiskriminering kan troligen bidra till en sanering av stadens emellanåt obskyra nattliv.

Vad gäller själva tillämpningen av motionen väcker initiativet ett par frågeställningar som bör beaktas:

Den första är hur Stockholms stad har tänkt sig kapitalisera på eventuella resultat som de efterfrågade diskrimineringstesterna innebär. Det råder ingen tvekan om att eventuellt bekräftad diskriminering kommer att utgöra brott mot rådande lagstiftning och det är därför högst rekommenderbart att man vid konstaterade överträdelser även försöker beivra dessa och framtida överträdelser genom ordinarie tillsynsmyndigheters försorg, i detta fall genom samarbete med Diskrimineringsombudsmannen (DO). Staden skulle genom att bidra till rättsutvecklingen agera verkligt förebyggande, det genom att verka avskräckande.

Det andra alternativet som står till buds när diskriminering väl konstaterats i diskrimineringstester är att anse varje bekräftad överträdelse mot diskrimineringsförbudet som skäl för indraget utskänkningstillstånd, på samma sätt som annan brottslighet och otillbörligt leverne redan idag kan utgöra skäl för indragning. Byrån för lika rättigheter gör i dagsläget bedömningen att denna metod sannolikt är den mest effektiva ifråga om avskräckelse eftersom den tar sikte på konkreta förebyggande åtgärder och inte bara symboliska diton. Krögarna och deras anlitade vaktbolag kommer sannolikt att vara mycket måna om sitt tillstånd och själva se till att ingen diskriminering förekommer och därmed skapar staden ett starkt incitament för självsanering. Alternativt att en av staden bekräftad diskriminering åtminstone ger krogen en anteckning som väger till krögarens nackdel vid olika tillståndsprövningar.

Frågan om hur staden ämnar tillvarata resultaten av ett uppenbart lagbrott (diskriminering) bör således beaktas i förväg för att de föreslagna diskrimineringstesterna skall få bästa möjliga effekt.

Trots dessa ovan angivna aspekter är initiativet som sådant välkommet som ett mindre första steg eftersom det tydligt skulle signalera att kommunen, en kommun med stora minoritetsgrupper, tar kampen mot diskriminering på allvar. Det kräver dock att Stockholms stad även är beredda att göra det som krävs för att metoden skall få avsedd effekt, liksom att staden inte glömmer bort frågans kontextuella natur, d.v.s. att adressera även övriga ur diskrimineringsperspektiv problemtyngda områden.

DHR Stockholm

DHR Stockholms yttrande daterat september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

DHR Stockholm ställer sig bakom alla förslag som motverkar diskriminering. DHR Stockholm anser dock att även fysisk otillgänglighet skall klassas som diskriminering av Stockholm Stad. Därför anser DHR Stockholm att Stockholm Stad skall arbeta mer aktivt när det gäller fysisk otillgänglighet som diskriminerar Stockholm Stads medborgare.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

DO:s yttrande daterat den 22 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Motionären föreslår regelbundna anonyma tester, så kallade ”situation testing”, för att få en tydlig bild av vilka som diskrimineras inom krogbranschen och hur vanligt detta är.

DO har låtit genomföra liknande tester, bland annat för att få en bild av diskrimineringen på bostadsmarknaden. Resultatet av testerna på bostadsmarknaden presenterades i DO:s redovisning ”Diskrimineringen på bostadsmarknaden” från 2010. I redovisningen konstaterades att metoden är fruktbar för att mäta förekomsten av diskriminering men att resultatet behöver kompletteras med annan kunskap och information. Vidare framhölls vikten av att metoden genomförs noggrant, med likadana förutsättningar för de som genomför testerna och att etiska överväganden diskuteras på förhand.

DO skrev bland annat (sid 6 i redovisningen): ”Praktikprovningen – rätt använd – kan hjälpa till att synliggöra att många diskriminerande händelser sällan handlar om enstaka missöden eller missförstånd, utan oftast är en del av ett större sammanhang, en struktur. Genom praktikprovningen belyses vikten av ett strukturerat förebyggande arbete och metoden kan tjäna som väckarklocka för såväl branschföreträdare som enskilda aktörer. Metoden som en form av kvalitetsgranskning/kvalitetssäkring kan utvecklas i ett samspel mellan de som berörs av diskriminering och aktörer som riskerar att diskriminera.”

Tester för att mäta krogdiskriminering har fått en rättslig prövning inom ramen för NJA 2008 s 915. Högsta Domstolen (HD) konstaterade att försökspersonerna blivit utsatta för diskriminering, även om det varit fråga om ett test. HD fann skäl att sätta ned ersättningen, med hänvisning till att det varit fråga om att pröva diskrimineringsbenägenheten hos den diskriminerande. De som genomför tester av det här slaget kan således komma att bli utsatta för diskriminering, vilket är en allvarlig kränkning. Det bör finnas en medvetenhet och beredskap för att hantera den problematiken.

Sammanfattningsvis kan anonyma tester vara en effektiv metod för att mäta före-

komsten av krogdiskriminering. Som ovan påpekats kan metoden behöva kompletteras med kunskap om diskrimineringens orsaker och effekter. DO vill betona vikten av ett genomtänkt upplägg och en kvalitetssäkrad uppföljning

RFSL

RFSL:s yttrande daterat den 21 september 2011 har i huvudsak följande lydelse.

RFSL Stockholm står bakom den generella idén med att ha "blindtester" för att komma åt krogdiskriminering. Dock är vi tveksamma till hur detta kan genomföras på ett bra och etiskt sätt när det gäller gruppen hbt-personer.

Det är angeläget att kommunen har bra metoder för att upptäcka om krogdiskriminering förekommer eller inte. Det ska också finnas tydliga sanktioner mot den som diskriminerar, precis som det är för den som säljer alkohol till minderåriga. Kommunen bör ha ett system för att hantera anmälningar om diskriminering och agera utifrån det. Att ha anonyma kontroller kan man dock vara lite mer tveksam till. Ambitionen är bra och förslaget är värt att pröva, men hur ska det gå till framgår inte av förslaget. Det kan dock vara lite svårare att uppräcka diskriminering p.g.a. sexuell läggning jämfört med etnicitet. Möjligen kan man ha ett försök som man sedan utvärderar.

RESERVATIONER M.M.

Socialnämnden

Reservation anfördes av ledamoten Stefan Nilsson m.fl. (MP) enligt följande.

1. Socialnämnden beslutar att tillstyrka motionen.
2. Därutöver anfördes följande:

Regelbundet återkommande tester av diskriminering skulle göra det lättare att föra en dialog om diskriminering med krögarna och hitta sätt att komma åt problemet. Det skulle också ge en bild av hur krogdiskrimineringen utvecklar sig över tid.

Som framgår av motionen skulle diskrimineringstesterna inte ingå i som ett led i stadens myndighetsutövning. Det som anfördes i tjänsteutlåtandet om att det skulle vara fråga om dold myndighetsutövning stämmer alltså inte. Diskrimineringstesterna skulle vara en insats från stadens sida för att uppmärksamma och förebygga diskriminering i Stockholms krogliv, inte för att ingripa med myndighetsåtgärder. För att tydliggöra detta vore det möjligt att uppdra åt en fristående organisation att utföra testerna.

Diskrimineringsombudsmannen tillstyrker i sitt remissvar motionen och användande av anonyma tester. DO skriver på sin hemsida att metoden, rätt använd, kan vara ett bra sätt att synliggöra sammanhang och strukturer för diskrimineringen och – specifikt när det gäller krogdiskriminering – ge nyttig kunskap som kan fungera som en väckarklocka för det förebyggande arbetet för branschföreträdare och enskilda krogar. Det är just på detta sätt nyttan av användande av anonyma tester ska ses.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

Bilaga 2

2011:50

2011:50

Motion av Stefan Nilsson (MP) om tester för att mäta förekomsten av krogdiskriminering

Dnr 334-1348/2011

Stockholms krogar är på sina håll en mycket diskriminerande miljö. Många människor upplever sig varje vecka särbehandlade och avvisade, p.g.a. fel hudfärg eller etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, kön, ålder eller sexuell läggning.

Mest känt är kanske att personer med invandrarbakgrund ofta blir diskriminerade. En grupp med tre ljusa killar blir i allmänhet betraktade som ett sällskap medan en grupp med tre mörka killar ofta ses som "ett gäng". Den första gruppen släpps in och den andra blir nekad. Men vanligt är också att personer med funktionsnedsättningar blir diskriminerade.

Diskriminering är så vanlig att för många den ses som en naturlig del av vardagen; något man får finna sig i. Det är dessutom ofta samma människor som också blir diskriminerade i andra sammanhang - inte minst när de söker jobb. Därför är det här en del av de strukturer som skapar utanförskap i vårt samhälle. Många människor uppfattar - ofta på goda grunder - att de inte är önskvärda och att de inte riktigt räknas.

Diskriminering på krogen är svår att bevisa. Problemet är osynligt för de flesta som inte själva drabbas. För att få en tydlig bild av vilka som diskrimineras och hur vanligt detta är bör regelbundna anonyma tester, s.k. "situation testing", göras. Det görs idag anonyma tester av överservering för att få reda på hur vanligt det är och hur det utvecklas över tid. Testerna har gjort det lättare att föra en dialog med ägarna av restauranger och krogar om överserveringen, för att minska denna. När det gäller krogdiskriminering skulle regelbundna anonyma tester fylla samma funktion.

Jag föreslår fullmäktige besluta

att Stockholms stad ska genomföra regelbundna anonyma tester av förekomsten av krogdiskriminering i Stockholm.

Stockholm den 15 juni 2011

Stefan Nilsson