

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens första uppgift har varit att redovisa den kunskap som finns om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige, i första hand på sju samhällsområden: arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, massmedier, det politiska systemet, rättsväsendet, utbildningsväsendet och välfärdstjänster som t.ex. socialtjänst och hälso- och sjukvård. I de fall det bedöms som relevant skall också kunskap redovisas om strukturell diskriminering från andra länder, samt kunskap om könsdiskriminering i Sverige och i andra länder. Detta skall ge en översiktlig bild av befintlig kunskap vilket ska bidra till en ökad medvetenhet om strukturell diskriminering samt utgöra underlag för bedömningar av vilka åtgärder och vilken ytterligare kunskap som behövs.

Utredningens andra uppgift har varit att redovisa kunskap om och åtgärder mot strukturell diskriminering i andra länder. Uppdraget innefattade även att redovisa relevant kunskap om och åtgärder mot könsdiskriminering i Sverige och i andra länder.

Utredningens tredje uppgift har varit att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet samt åtgärder för att fylla kunskapsluckor.

Vad är strukturell diskriminering?

I utredningens direktiv ges följande definition till begreppet:

Med strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet avses således i dessa utredningsdirektiv regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.

I direktiven anges att begreppet strukturell diskriminering ska ses som en sammanfattande benämning för strukturell och institutionell diskriminering.

Strukturell diskriminering innebär att principen om människors lika värde inte upprätthålls, och är därför ett allvarligt demokratiskt problem för hela samhället och inte enbart för de grupper som utsätts.

Jag har utgått ifrån att individers (medvetna och omedvetna) handlingar krävs för att skapa och upprätthålla strukturer och tvärtom. *Människor formar strukturer, strukturer formar människor.* Diskriminering grundad på föreställningar om etnicitet, religion och kultur ska helt enkelt ses i ett strukturellt *perspektiv*. Därmed kan inte individuella handlingar uteslutas eller hållas isär från strukturell diskriminering. När en individ eller institution handlar i enlighet med samhällets rådande normer och föreställningar om invandrare är det fråga om strukturell diskriminering. Denna handling bidrar samtidigt till att återskapa strukturell diskriminering.

Det har också varit viktigt att inse att konsekvensen av regler, normer och beteenden är att vissa drabbas negativt och andra påverkas positivt. Därför är maktfrågan central för min förståelse av strukturell diskriminering.

Relationen mellan begreppen rasism och diskriminering

Ett växande antal forskare, såväl internationellt som i Sverige, har visat att de rasbiologiska idéer och tankestrukturer som var förhärskande i de flesta europeiska länder under 1800-talet och fram till andra världskriget på olika sätt har levt kvar och omvandlats även om begreppet 'ras' vetenskapligt och politiskt har förkastats. Istället har begreppet "kultur" övertagit rasbegreppets roll som indelningsprincip för föreställningarna om jordens befolkningar. Den svenska forskningen inom olika områden visar att en form av kulturellt präglad rasism är den allra vanligaste i Sverige. Denna formuleras som stereotypa föreställningar om invandrades och svenskars kulturer, ofta helt väsensskilda och oförenliga.

Utifrån denna förståelse av rasism är det svårt att skilja på strukturell diskriminering och rasism, de beskriver egentligen samma fenomen. Vissa använder i Sverige begreppet strukturell rasism för att beskriva samma fenomen. I t.ex. USA och

Storbritannien har man sedan slutet av 1960-talet använt termen *institutional racism* för att beskriva samma sak (Cashmore, 1996).

Ögonöppnare

I vissa länder har det visat sig att enskilda händelser fungerat som "ögonöppnare" för den offentliga debatten om diskriminering och rasism. Ett tydligt exempel är *The Stephen Lawrence Inquiry* i Storbritannien som 1999 granskade polisens undermåliga undersökning av mordet på Stephen Lawrence, en ung "svart" man som mördades av ett gäng "vita" män.

Utredningen fann att problemet inte berodde på enstaka rötägg som hyste agg mot svarta, utan att poliskåren präglades av *institutional racism* (ung. strukturell diskriminering). Utredning drog också slutsatsen att samma problem fanns hos andra myndigheter och inte enbart hos polisen.

Reformerna som följde ställde tydliga krav på myndigheterna. Numera kan inte myndigheter i Storbritannien hävda att de inte *har* sådana problem. De ska istället redovisa vad de *gör* för att synliggöra och motverka strukturell diskriminering.

I Sverige saknas inte liknande händelser men de *har* inte fungerat som ögonöppnare i samma utsträckning. Jag tror att det viktigaste skälet till detta är förnekelse. Därmed, för att förstå dagens situation i Sverige inleds utredningen med en inblick i rasism och diskriminering i Sveriges historia.

En inblick i rasism och strukturell diskriminering i Sveriges historia

Den tveksamhet som många känner för att acceptera och erkänna att diskriminering förekommer i dagens samhälle bottnar ofta i en föreställning om att Sverige är "annorlunda" än andra länder. Sverige, menar man, saknar en historia av rasism och förtryck av etniska minoriteter.

Sveriges förtryck av t.ex. samer och romer är dock tydliga historiska exempel på motsatsen. Inrättandet av världens första rasbiologiska institut är ett annat. Sveriges historia är en del av Europas, och samma rasism som uppkom och spreds där, förekom(mer) i Sverige. Den rasistiska synen på exempelvis afrikaner och asiater

har varit vida spridd i Sverige, närmast en del av den folkliga föreställningsvärlden.

Liksom i flera andra länder i Europa innebar andra världskrigets slut en förträngning av det rasistiska förflutna. Sveriges ekonomiska uppsving efter kriget kompletterades med självbilden som moralisk stormakt. Sverige hjälpte de utsatta och tillhörde de hårdaste kritikerna av apartheid. Samtidigt var det underförstått att sådana problem inte fanns i Sverige. Detta ledde bl.a. till att Sverige i likhet med de flesta andra europeiska länder släpade efter i utformandet av en effektiv lagstiftning mot etnisk diskriminering. Sådana problem fanns någon annanstans.

Förnekelsen av etnisk diskriminering som en viktig fråga syns i invandrapolitiken, integrationspolitiken och svårigheterna med att förbjuda etnisk diskriminering på arbetsmarknaden och andra delar av samhället.

Redovisning av kunskapen

Massmedier

Forskningen i Sverige (och utomlands) visar konsekvent att rasistiska föreställningar i medierna vunnit status av "sunt förnuft". Den övergripande bilden av invandrare i media är att han eller hon utgör ett "hot" och "problem". Invandrade män förekommer ofta (och därmed framställs som i huvudsak) som kriminella och invandrade kvinnor framställs ofta som passiva och förtryckta.

Medierna skapar samtidigt "svenskhet" genom att negativa saker tillskrivs "De Andra". Svenskarna är allt som inte "De Andra" är. Detta kan man se när medierna ger bilden att invandarmännens våld mot kvinnor beror på en kvinnoförtryckande kultur, medan svenska mäns våld mot kvinnor förklaras på individuell, psykologisk nivå. Detta bidrar även till att dölja könsmaktsordningen i "majoritetssamhället".

Medierna förmedlar en snäv bild av rasism och *erfarenheter* av rasism och diskriminering är i hög grad uteslutna från mediernas rapportering. Man kan dock på senare år se ett begynnande om än ett tvetydigt intresse.

Det politiska livet

Politiken har bidragit till skapandet av en generell bild där invandrades blotta närvaro i Sverige ses som ett problem och ett hot mot t.ex. "svensk kultur" och välfärd.

När det gäller deltagande i de beslutande församlingarna finns liknande normer och bilder. Bilden av den ideala politikern verkar vara en "vit" man. Ofta beskrivs invandrare i politiken som något som är föremål för åtgärder snarare än som självständiga aktörer. Flera politiker med invandrarbakgrund vittnar om erfarenheter av direkt och indirekt diskriminering inom sitt parti.

Både när det gäller deltagande i politiska partier och i val söker allt fler forskare bort från den forskning som söker förklaringen hos invandrare själva. Lågt deltagande är istället ett problem vars orsak måste sökas i det politiska systemet och i det svenska samhället i stort.

Utbildningsväsendet

Utbildningsväsendet präglas av "svenskhets som norm" som påverkar lärarnas och skolledningens förhållningssätt och beteende gentemot elever med utländsk bakgrund och deras föräldrar.

Många elever har erfarenheter av rasistiska attityder och handlingar från såväl elever som lärare och annan skolpersonal. Det råder brist på agerande för att stävja detta från skolledningens och lärarnas sida.

Arbetsmarknaden och arbetslivet

Mycket av forskningen om invandrades situation på arbetsmarknaden har utgått från egenskaper som anses avvika från "det svenska"; religion, patriarkal kvinnoyn, auktoritär syn på ledarskap och "kulturella egenskaper". Andra utgångspunkter har handlat om brister i svenskkunskaper, utbildning, social kompetens och kunskap om "svenska koder".

I dag finns dock ett samlat forskningsresultat som visar att denna typ av antaganden oftast bygger på felaktiga grunder. Det finns belägg för att detta varken kan förklara de skillnader som finns när det gäller möjligheten att komma in på arbetsmarknaden eller skillnader i villkor för dem som fått ett arbete.

Forskningen har istället kunnat peka ut den strukturella diskrimineringen som avgörande för exkluderingen vid inträdet till arbetsmarknaden och för invandrades underordning i arbetslivet.

Forskningen visar en koncentrationen av personer med utländsk bakgrund i låglöneyrken, särskilt i servicenärings i Sverige. Trenden är att "icke-vita" människor (främst kvinnor) i allt större utsträckning arbetar med att betjäna "vita" människor.

Boende

Det står klart att vissa grupper har svårare att etablera sig på bostadsmarknaden. Att staden är segregerad efter "etniska" linjer är välbelagt, liksom att detta hänger ihop med arbetsmarknadssituation och klasstillhörighet.

I segregationen kan dock även en etnisk hierarki skönjas. Idén om att vistelsetid, utbildning och arbetssituation ensamt avgör möjligheter att göra boendekarriär kan avfärdas. Arbetsmarknadssituation förklarar en del av segregationen, men eftersom vissa grupper av invandrare trots bättre arbetsmarknadssituation (och utbildning samt längre vistelsetid) har en sämre boendesituation är en rimlig slutsats att omgivningens uppfattningar om människors utseende och kulturella tillhörighet påverkar deras möjligheter på bostadsmarknaden.

Mediernas bilder av de områden som i stor utsträckning befolkas av invandrare uppvisar tydliga stereotypa beskrivningar som får stigmatiserande effekter.

Resultaten av utvärderingarna av satsningarna på "utsatta" bostadsområden tyder på att de boende i bästa fall fått ett visst mått av akut hjälp. Det saknas i åtgärderna ett perspektiv som inte bara försöker ta hand om konsekvenserna utan också de mekanismer som ligger bakom.

Välfärd

Forskningen ger en bild av att invandrare har sämre villkor vad gäller till exempel hälsa, arbete, ekonomi och boende. Det kan ses som tecken på att den svenska välfärdsstaten i allt större utsträckning präglas av segregering, utanförskap och marginalisering och

därför inte kan leva upp till sina mål. I dag talar flera forskare om en etnisk delning av välfärden.

I flera av välfärdens institutioner finns det normer som sammankopplar svenskhet med vad som är normalt och som samtidigt pekar ut och gör invandrare till annorlunda. Sociala problem hos invandrare görs till kulturella problem och därmed ställs invandrare till svars för sin ojämlika situation. Forskningen ger visst stöd för att dessa normer och föreställningar påverkar handlingar.

Det verkar finnas ett samband mellan diskriminering och fysisk och psykisk ohälsa. I andra länder har forskare i större utsträckning undersökt detta och resultaten pekar entydigt i den riktningen.

Män med utländsk bakgrund har i genomsnitt bättre självuppskattad hälsa än kvinnor med utländsk bakgrund. Det kan hänga ihop med att kvinnor i mindre utsträckning lönearbetar eller studerar och att kvinnor sannolikt erfar diskriminering som hänger ihop med föreställningar både om etnicitet och kön. Ett exempel är att tillgången till välfärdstjänster verkar vara olika för kvinnor med utländsk bakgrund än för män med utländsk bakgrund på grund av förväntningar om att kvinnor generellt ska sköta omsorg för barn och äldre anhöriga samt föreställningar om att invandrade kvinnor i större utsträckning än svenskfödda kvinnor vill göra detta för att de tillhör en "traditionell kultur".

Rättsväsendet

Forskningen om strukturell diskriminering inom det svenska rättsväsendet är ytterst begränsad till skillnad från t.ex. Storbritannien och USA. Det framgår ändå att invandrare löper större risk att utsättas för polisens uppmärksamhet, gripas, häktas och dömas till fängelse än en "svensk" i samma situation. Brottsligheten bland invandrare har diskuterats livligt, men det finns ett behov av att vända blicken mot rättsväsendet självt. Det svenska forskningsmaterialet pekar således i samma riktning som den utländska forskningen. Resultaten bekräftas även av det lägre förtroende för polisen och domstolar som utomeuropeiska invandrare har jämfört med "svenskar".

Övergripande slutsatser av kunskapsredovisningen

Vi och dom

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

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

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

Härigenom görs "svenskar" som en tänkt motpol till "invandrare". Idén om "invandrare" symboliserar på detta sätt det som "svenskar" inte är. Genom att projicera negativa egenskaper på "invandrare" definieras en positiv "svensk" självbild.

I stor utsträckning saknas det kunskap om hur (uvida) strukturell diskriminering drabbar kvinnor och män olika. På vissa samhällsområden finns dock en del kunskap, vilka redovisas i respektive kapitel. Det verkar som att (o)lika system av förtryck, dvs. den etniska maktordningen och könsmaktsordningen *samverkar och görs tillsammans*. Forskning om detta är ännu i sin linda men kommer mer och mer. Samtidigt finns det ett motstånd mot insikter om detta samspel.

When feminism does not explicitly oppose racism, and when anti-racism does not incorporate opposition to patriarchy, race and gender politics often end up being antagonistic to each other and both interests lose (Crenshaw, 1992:32).

Etniska hierarkier

Förutom samhällets indelning av befolkningen i "svenskar" och "invandrare", finns det en tydlig etnisk hierarki som återfinns i stereotyper i medierna och undervisningsmaterial, hos förtroendevalda och i politisk retorik, i löneskillnader, sysselsättning, ohälsa och boende. Den återfinns också i erfarenheter av diskriminering. Hierarkin uttrycks också i attityder bland majoritetssamhällets individer och institutioner.

Föreställningen att människors egenskaper och förmågor kan kopplas till kultur, etnicitet och ras – rasism – tycks vara den norm som möjliggör denna systematiska etniska åtskillnad och över- och underordning, dvs. en etnisk maktordning.

Privilegier

Genom att tillämpa ett maktperspektiv på ovan slutsatser ser jag att strukturell diskriminering leder till privilegier för majoritetsbefolkningen, vilket i sin tur leder till ett åtminstone underförstått intresse för privilegierade individer/grupper att behålla den rådande ordningen. Normer och beteenden kan inte betraktas som neutrala, då konsekvensen är att vissa drabbas negativt och andra påverkas positivt.

Institutionella praktiker

Ett annat återkommande inslag är att samhällets institutioner ändrar sina regler och sin praxis i relation till vissa etniska grupper. Här kan man skilja på rutiner och regler som formellt särskiljer olika grupper, och när tolkningar av rutiner och regler görs olika för olika etniska grupper utifrån etablerade normer och handlingsmönster. Ett exempel är när lokalrösträtt beviljas av riksdagen och regeringen till invandrare från EU samt Norge och Island på samma villkor som svenska medborgare, medan invandrare från andra delar av världen ska vänta i tre år eftersom de behöver tid för att lära sig förstå språket och den svenska kulturen.

Ett annat inslag är förmågan att förflytta fokus från diskriminering till mer invanda och trygga frågor. I stället för en fokus på motverkande av diskriminering inom arbetslivet som en nyckel för en hållbar arbetsmarknad där individen uppmuntras att tro på sin

egen potential, förflyttas fokus nästan alltid till åtgärder för att skapa arbete och/eller för att förbättra invandraren så att hon kan passa in. För politiker (från höger till vänster), tjänstemän, fackföreningar och arbetsgivare är detta ett policyområde där alla känner igen sina roller, och fokus kan bekvämt hållas på sysselsättning samt invandrares egenskaper, i stället för makthavarnas handlingar.

Diskrimineringsspiralen

Olika studier leder till slutsatsen att diskriminering inom en sektor av samhället förstärker diskrimineringen inom andra sektorer, t.ex. att stereotyper i medierna påverkar arbetsförmedlares eller lärares uppfattningar och förväntningar på stora delar av den invandrade befolkningen. Det finns också anledning att tala om kedjeeffekter som uppstår när diskriminering inom en samhällsarena får långtgående effekter för människors möjligheter på andra samhällsarenor. Diskriminering på arbetsmarknaden får effekter för boende och ekonomin i övrigt, som i sin tur påverkar möjligheten att välja skola.

Det är alltid någon annans fel

Bilder i medierna, i politiken av den ideale väljaren eller på restaurangen av den ideale kunden, tycks få en stor betydelse för diskriminerande normer och handlingsmönster. Diskriminering förklaras ibland med att det är "någon annan" som inte vill ha med "invandraren" att göra. Det är ett sätt för individer och institutioner att svära sig fria från sitt eget ansvar.

Varför har vi inte förstått detta tidigare?

Hittills har fokus lagts på "invandare" och inte strukturer i det svenska samhället. Såväl forskning som politik har i stor utsträckning varit inriktade på att undersöka brister och åtgärda invandrare. Detta kan kallas för "blaming the victim", dvs. att de som drabbas av strukturell diskriminering ställs till svars för sin situation. Denna praktik uttrycks t.ex. i en ensidig fokus på invandrare genom egenförsörjning, validering av utbildning, att problem i skolan beror på "deras" kultur, att arbetslösa är passiva, i boendefrågor att

"de" vill bo med sina landsmän, att valdeltagande beror på bristande kunskap. Det har helt enkelt varit bekvämare att hålla "invandrarerna" i fokus i stället för "makthavaren".

Den etniska maktordningen

Kunskapsredovisningen tydliggör att det svenska samhället är delat längs etniska linjer. Jag finner det därför relevant att tala om en etnisk maktordning i samhället. Med utgångspunkt i synen på könsmaktordningen ger jag min definition av den etniska maktordningen.

Begreppet beskriver och förklarar att samhället är präglad av en ojäm fördelning av uppgifter, resurser och makt mellan "svenskar" och "invandrare" och att denna ojämlikhet består, trots åtgärder. Den etniska maktordningen karaktäriseras av 1) att "svenskar" och "invandrare" hålls isär, och indelas enligt ett hierarkiskt mönster t.ex. den etniska uppdelningen på arbetsmarknaden och i dagligt tal, 2) att svenskar/svenskhet utgör normen och att svenskar är överordnade och "invandrare" underordnade, vilket kan illustreras med att vissa arbeten som betraktas som "invandrarjobb" får/har lägre status och ger sämre betalt, men också att "svenskar" tjänar mer för samma arbete. Svenskar har också i allmänhet mer makt, frihet och inflytande i andra delar av samhället.

Myter om diskriminering och rasism

I Sverige har rasism och etnisk diskriminering länge likställts med nazism och apartheid. Denna tolkning av rasism som en tydlig ideologi om biologiska raser och deras inbördes hierarki, verkar fortfarande ha ett förklaringsvärde i officiella sammanhang. Å andra sidan verkar representanter från svenska institutioner (politiker, tjänstemän, arbetsgivare, fack, forskare) ha svårt att ta ord som rasism och diskriminering i sin mun, både i förhållande till andra makthavare och särskilt om sig själva.

Oftast har ett maktperspektiv och ett strukturellt perspektiv saknats. Rasism har ofta setts som något som finns i andra länder, i historien eller bland förvirrade unga män. Detta har lett till att många (främst) privilegierade människor kunnat förneka diskrimineringens strukturella karaktär och sluppit granska sig själva. Detta är en anledning till att det har varit lättare att fokusera på allt annat än diskriminerande normer och handlingar.

Relevanta åtgärder i andra länder och åtgärder mot könsdiskriminering i andra länder och i Sverige

Arbetet mot strukturell diskriminering har lämnat avtryck tydligast i USA, Kanada och Storbritannien både med hänsyn till etnisk tillhörighet och kön. Åtgärderna mot könsdiskriminering i Sverige påminner till stor del om de generella slutsatser som kan dras angående åtgärderna i dessa länder. Det är även tydligt att Sveriges arbete mot könsdiskriminering har påverkats och förstärkts pga. dessa länders arbete mot etnisk diskriminering.

Det som har stimulerat utvecklingen av olika antidiskrimineringsverktyg i USA, Kanada och Storbritannien är organisationer i det civila samhället som lyckats mobilisera på bred front, utveckla en kompetens i frågorna och ställa krav.

De främsta verktygen i dessa länder för motverkande av diskriminering, inklusive strukturell diskriminering, har utvecklats i en process som kombinerat ett tydligt politiskt ledarskap, starka rörelser som samlat de som berörs och ett fokus på en förändring av beteende (och inte enbart eller främst attityder). Processen har resulterat i starkare lagar, institutioner och policys t.ex. särskilda antidiskrimineringskrav i offentlig upphandling.

Ett viktigt steg för ett effektivare antidiskrimineringsarbete har varit att diskrimineringsfrågorna först erkändes och fokuserades. Därefter kombinerades detta med ett tydligt proaktivt främjande av jämlikhet. Att börja i "fel" ände, med det proaktiva arbetet, riskerar att fokus hålls på de "utsatta" och att maktrelationerna i diskriminering därmed döljs.

De civila samhällsinsatserna som funnits har inte bara påverkat lagstiftning. Insatserna har varit nödvändiga för utvecklingen av tillsynen. Dessa insatser har också stimulerat forskning som fokuserat på maktförhållandena och etnisk diskriminering.

Allt detta leder till behovet av att stimulera processen i Sverige där ett tryck på motverkande av diskriminering, vilket torde leda till att fler får jobb med hänsyn till kompetens, vilket i sin tur innebär dels empowerment, dels förebilder. Detta borde i sin tur leda till ett ännu större tryck på motverkande av diskriminering. Med andra ord en positiv förändringsspiral.

Utredningens förslag och rekommendationer

Jag kommer fram till att det finns tre viktiga faktorer som har samspelat med varandra vid utvecklingen av ett effektivt arbete mot diskriminering i andra länder.

Dessa faktorer är

- ett tydligt politiskt ledarskap i arbetet mot diskriminering
- en stark folkrörelse mot rasism och diskriminering
- lagar och andra åtgärder mot diskriminering som är inriktade på att ändra beteenden

Detta innebär också att det inte finns en universallösning utan att åtgärder och aktörer behövs på olika nivåer.

En trappa ska städas uppifrån – ledarskap

Ett tydligt fokus på främjande av lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och en förståelse för att detta i sin tur ska leda till målen som handlar om mångfald och respekt behövs. Strategin ska vara en skärpt antidiskrimineringspolitik. Det innebär en politik som sätter politikernas, tjänstemännens, arbetsgivarnas, fackföreningarnas och forskarnas handlingar i fokus.

Krav på handlingsplaner mot diskriminering hos statliga myndigheter

Jag föreslår att ett krav på handlingsplaner mot diskriminering införs för alla statliga myndigheter. Planerna ska baseras på myndigheternas analyser av diskriminerande strukturer i sina egna verksamheter och vad som kan göras för att motverka diskriminering. Dessa planer ska gälla myndighetens externa och interna arbete och årligen inlämnas till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). DO ska bidra till utveckling av dessa planer samt vara ansvarig för utvärdering.

Utred samhällskostnaden för diskriminering

Det är viktigt att undersöka den samhällsekonomiska kostnaden för etnisk diskriminering. T.ex. den kostnad som uppstår när individer pga. av ovidkommande faktorer förhindras att uppnå sin potential, eller i form av ohälsa, eller bristande tillit till polis och rättsväsendet, eller bristande tillit till samhällets olika satsningar.

Diskrimineringskontroller för kvalitetsutveckling

Jag föreslår att det ställs krav på att flera nyckelmyndigheter ska genomföra diskrimineringskontroller (tillämpning av situation testing) på sina verksamheter som ett sätt att kontrollera kvaliteten i sina handlingsplaner med hänsyn till motverkande av diskriminering.

Empowerment – förstärkning av det civila samhället

Ett viktigt steg är att se till att de som berörs av strukturell diskriminering blir en del av arbetet. Följande förslag har detta som syfte.

Jag föreslår fortsatt stöd till de civila samhällsinsatser som arbetar med diskrimineringsfrågor, särskilt de som arbetar med flera grunder.

Jag föreslår att stödet till invandrarorganisationer ses över så att det i större utsträckning bidrar till att utveckla deras roll som påverkare och intressebevakare.

Jag föreslår att de delar av det civila samhället som berörs av strukturell diskriminering pga etnisk tillhörighet eller religion skall finnas representerade i relevanta statliga utredningar, t.ex. Diskrimineringskommittén.

Utvecklingen av rättspraxis som berör diskriminering har varit långsam i Sverige. Därför föreslår jag att en särskild fond utvecklas för detta ändamål.

En samlad lag och tillsyn

Min slutsats är att strukturell diskriminering motverkas mest effektivt inom ramen för en samlad lag och tillsyn. Det är sådana system som har fungerat som förebilder Sveriges och Europas antidiskrimineringslagar. Naturligtvis är förutsättningen för en samlad lag och tillsyn en förstärkning av minimiskyddet mot diskriminering med hänsyn till alla grunder.

Organisationsfrågor

Förstärkning av DO

Jag föreslår en förstärkning av DO med en strategisk enhet. Uppgiften för denna enhet blir att arbeta med många av förslagen som föreslås i utredningen, t.ex. statliga myndigheters antidiskrimineringsplaner, en samordnande roll för ombudsmännens arbete med antidiskrimineringsklausuler i statliga upphandlingar samt ett mer övergripande strategiskt arbete med fokus på analyser av och åtgärder mot mekanismer bakom strukturell diskriminering.

Institut för forskning om strukturell diskriminering

Då de institutionella förutsättningarna saknas för ett långsiktigt och tvärvetenskapligt arbete med forskning om strukturell diskriminering föreslår jag att ett forskningsinstitut med inriktning på strukturell diskriminering instiftas.

Proaktiva åtgärder

Antidiskrimineringsklausuler i statens offentliga upphandlingar

Jag föreslår att en förordning antas som innebär att alla statliga upphandlingar skall innehålla en antidiskrimineringsklausul som gäller alla diskrimineringsgrunder. Dessa upphandlingar uppgår till ca 100 miljarder årligen. Klausulen som antagits i Stockholms stad bör användas som förebild. Detta blir ett sätt att se till att skattemedel inte går till företag som är villiga att diskriminera, dvs. en demokratifråga. Dessutom är det ett kvalitetskrav eftersom det främsta kravet är att företag inte ska diskriminera mot de mest

kvalificerade pga. ovidkommande faktorer som etnicitet, religion, kön, funktionshinder eller sexuell läggning. Liknande krav i USA har haft positiva effekter på främjande av etniska minoriteters (män och kvinnor) och ("vita") kvinnors positioner på arbetsmarknaden.

Antidiskrimineringsklausul i alla bidrag som förmedlas till föreningslivet

Jag föreslår att en liknande klausul införs i alla statliga bidrag till föreningslivet.

Antidiskrimineringspolicy för regeringens banktillgångar

Jag föreslår en utveckling av en antidiskrimineringspolicy för statens banktillgångar som innebär att tillgångarna kommer att flyttas från banker som diskriminerar.

Etnisk statistik

Jag föreslår att Integrationsverket, SCB och DO ska få i uppdrag att utveckla variabler för etnisk statistik som kan användas bland annat av statliga myndigheter. Detta är inte etnisk registrering utan en bättre användning av den statistik som redan finns. Det behövs meningsfulla indikatorer på "etnicitet" som kan bidra till en förståelse av hur samhället ser ut och hur det förändras. En enkel måttstock skulle kunna vara t.ex. om de anställda är födda i Sverige, EU eller utanför EU. En sådan indelning skulle kunna utgöra en utgångspunkt för analyser av hur det ser ut i arbetslivet. Det är viktigt att möjliggöra en mätning av förändringar i t.ex. den etniska sammansättningen på större arbetsplatser. Annars är det mycket svårt att bedöma olika åtgärders effektivitet.

Åtgärder för DO och andra myndigheter

Situation testing som bevismetod

Jag föreslår att DO utvecklar användningen av situation testing som en bevismetod. Det har använts i andra länder och borde kunna leda till en mer effektiv utveckling av rättspraxis.

Uppförandekod för arbetslivet

Jag föreslår att DO tillsammans med de andra ombudsmännen mot diskriminering ges i uppdrag att utforma en uppförandekod för arbetslivet som ett komplement till arbetet mot diskriminering. Koden skulle även kunna bidra till det nuvarande arbetet med aktiva åtgärder samt det framtida arbetet med jämlikhetsplaner. Arbetet bör utvecklas dessutom i samarbete med arbetsmarknadens parter och representanter från de berörda organisationer.

Områdesbaserade förslag

Åtgärder som berör strukturell diskriminering och polisen

Tillitsundersökningar

Jag föreslår att regelbundna tillitsundersökningar utvecklas som ger en inblick i invandrares förtroende för samhällsinstitutioner, särskilt i förhållande till rättsväsendet, och i synnerhet polisen. Detta kan utgöra en indikator på åtgärders effektivitet.

Andra åtgärder

Jag föreslår olika åtgärder som innebär att frågan om strukturell diskriminering får en tydligare inverkan på polisens arbete. Att det hos människor med rötter utanför Europa finns en tydlig avsaknad av tillit till poliser och deras arbete är en signal som måste tas på allvar. De åtgärder jag föreslår syftar till att påverka polisens utbildning, hur klagomål utreds och avrapportering angående polisens befogenhet att stanna och kontrollera människor.

Stärkta politiska rättigheter

Ta bort osakligt motiverade åtskillnader i lagarna

Jag föreslår att medborgskapskrav som innebär en osaklig motiverad åtskillnad i rättigheter tas bort i enlighet med förslagen i Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106), inklusive frågan om rösträtt. Dessutom anser jag att frågan om likabehandling med hänsyn till grundlagens åtskillnad mellan utlänningars fri- och rättigheter och svenska medborgares bör utredas.

Full rösträtt för alla permanent bosatta i Sverige

Jag föreslår att frågan om full rösträtt för alla permanent bosatta i Sverige, dvs. även i riksdagsval, utreds.

Konsultativ process med de berörda angående delaktighet och demokrati

Jag föreslår att en konsultationsprocess med de berörda inleds för att analysera varför "invandrare" är mindre delaktiga än "svenskar" i den politiska processen. Grundtanken är att om politiker och andra är intresserade av att höja delaktigheten bör man fråga de som berörs.

Anti-diskrimineringsperspektiv i utbildningssystemet

Jag föreslår att flera högskoleutbildningar uppmuntras att införliva kurser som tar upp diskriminering som en nyckelfråga. Dessutom föreslås en översyn av huruvida dagens undervisningsmaterial innehåller stereotypiserande bilder.

Därutöver föreslås en undersökning av elevers kunskap om brott mot mänskliga rättigheter i Sverige. Detta kan gälla allt från diskriminerande lagar och policys som berört romer och judar, hur samerna har behandlats, hur rasbiologin blev en svensk vetenskap och grunderna i steriliseringspolitiken. Dessutom fanns det länge lagar och policys som tydligt diskriminerade kvinnor. För att förstå diskriminering i dagens Sverige, anser jag att det är viktigt med en

förståelse av att Sverige inte har varit fritt från olika typer av brott mot mänskliga rättigheter, inklusive diskriminering.

Utredning av vissa lagar

Jag föreslår en utredning av alkohollagen för att tydliggöra kommunernas rätt att införa antidiskrimineringsvillkor i utskänknings-tillstånd. Detta är ett sätt att komma åt krograsism. Dessutom föreslås en utredning av ett ansvar i kommunallagen för motverkande av diskriminering.

Rekommendationer till lokalpolitiken

Kommuner och landsting har en nyckelroll i det offentliga inflytande över vardagen. Därmed ser jag det som viktigt att lämna rekommendationer. Dessa följer i stort de övriga förslagen i betänkandet. Främst att lokalpolitiker ser över de olika roller inom vilket diskriminering kan motverkas – t.ex. som arbetsgivare, upphandlare, regelskapare, serviceorgan och skolansvariga. Men en ny fråga är rekommendationen om anslutning till UNESCO:s Coalition of European Cities Against Racism. Denna sammanslutning av europeiska städer har åtagit sig att fullfölja ett handlingsprogram med tio punkter för att motverka rasism och diskriminering. UNESCO:s arbete med koalitionen bygger på tron att städer är nyckelaktörer i det konkreta arbetet med vardagsrasism.