

# Främlingsfienden inom oss

*Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete  
mot främlingsfientlighet*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:74

# 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 oproblemiskt. Det förutsätter att några betraktas som främlingar, det vill säga som annorlunda. Användningen av begreppet kan bidra till att relationerna mellan grupper läses 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 företräkar 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 studieframgångar, 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. Anmälningbenägenheten 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. Förolämpliga 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 anti-etablissemangsretorik 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 nyhetssajterna, 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 islamsfientliga 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. Här 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. Brandkårsutryckningar 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.