

Förord

Regeringen presenterade 24 integrationspolitiska mål i budgetpropositionen för 2006. Fyra av dessa mål berör området etnisk och religiös diskriminering.

Föreliggande rapport är Integrationsverkets delanalys inom området etnisk och religiös diskriminering och utgör ett av underlagen för Integrationsverkets samlade redovisning av integrationspolitikens resultat.

Rapporten innehåller två fristående delar. Den första redovisar en empirisk beskrivning av sex indikatorer utifrån Integrationsverkets egna undersökningar. Den andra delen beskriver ett urval offentliga insatser inom området och för en diskussion om bedömning av insatsernas effekter.

Mångfaldsforskare Tomas Malm har varit ansvarig författare till del ett. Analytiker Paul Lappalainen har varit huvudansvarig och medförfattare tillsammans med Marcus Lundgren för del två. Vetenskapligt ansvarig är forskningsledare José Alberto Diaz. Analytiker Johan Andersson har också medverkat i arbetet med rapporten.

Norrköping i mars 2007

Lena Bernström
T.f. Generaldirektör

Abdullahi Aress
Avdelningschef



INTEGRATIONSVRKET

Skriv avdelning + namn här
Analysavdelningen
Paul Lappalainen
Marcus Lundgren

Skriv datum här
2007-04-13

Skriv diarie/rapportnr
INT-31-07-638

Insatser mot diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet: överblick och effekter

Sammanfattning	4
1. Inledning	9
Bakgrund och syfte	9
Metod och begrepp	10
Avgränsningar och urval	12
Disposition	12
2. Antidiskrimineringsåtgärder fram till 1997	13
3. Policyer – övergång från invandrar- till integrationspolitik	16
4. Juridiska åtgärder	17
4.1 Lagar mot diskriminering	17
5. Administrativa åtgärder	20
5.1 Klausuler i offentlig upphandling för 30 statliga myndigheter	20
5.2 Särskilt krav på mångfaldsplaner för myndigheter	22
5.3 Kartläggning av etnisk mångfald hos rättsväsendets myndigheter	23
5.4 Övrigt	24
6. Främjande åtgärder	25
6.1 Stöd till antidiskrimineringsverksamheter	25
6.2 Stöd till centrum mot rasism	26
6.3 Medel för projekt mot rasism och diskriminering	27
6.4 Join in	27
6.5 Etnisk mångfald i arbetslivet	28
6.6 Equal 2001–2007	29
6.7 Storstadssatsningen	30
6.8 Övrigt	31
7. Kunskapshöjande åtgärder	32
7.1 Synliggöra diskriminerande strukturer	32
7.2 Belysa situationen för muslimer i Sverige	33
7.3 Samråd och dialog	33
7.4 Rådgivning till kommuner	34
7.5 Nationell kunskapsbank – Sverige mot rasism	35
7.6 Informations- och utbildningsinsatser för personer i nyckelfunktioner	35
7.7 Diskrimineringskompetens i rättsväsendet	36
7.8 Diskriminering av romer	37
7.9 Informationssatsning för att förebygga och motverka diskriminering av samer	37
7.10 Kartläggning och motverkan av diskriminering i skolan	37
7.11 Granskning av läromedel	38
7.12 Utbildning om diskriminering	38
7.13 Regionalt utvecklingsarbete om mångfald och diskriminering	39
7.14 Övrigt	39
8. Vissa lokala åtgärder – Stockholm	41
8.1 Klausuler i kommunal upphandling	41
8.2 Villkor i krogstillstånd	42
8.3 Anslutning till ECCAR	42
9. Diskussion om åtgärdernas effekter	43
9.1 Bedömning av de juridiska åtgärdernas effekter	44
9.2 Bedömning av de administrativa åtgärdernas effekter	48
9.3 Bedömning av de främjande åtgärdernas effekter	49
9.4 Bedömning av de kunskapshöjande åtgärdernas effekter	50
9.5 En analys ur ett maktperspektiv	53
10. Vägar framåt – utmaningar	55
10.1 Gör det möjligt för dem som riskerar att drabbas av diskriminering att kunna fungera som reella opinionsbildare och samarbetsparter	55
10.2 Fokusera på förändrade beteenden vid val av strategier och uppföljning	57
10.3 Utveckla tydliga incitamentstrukturer på ledningsnivå	57
10.4 Diskriminering måste kosta	58
10.5 Uppmärksamma samspelet mellan olika typer av åtgärder vid styrning och ledning av antidiskrimineringsarbete	58
Litteraturlista	60

Bilaga 1. Tidsaxel över utvecklingen av antidiskriminering – Sverige, EU, FN och andra länder	68
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Det finns stora etniska ojämlikheter i det svenska samhället. Detta gäller bland annat för arbetsmarknaden och arbetslivet, boendet, politiken, rättssystemet, välfärdstjänster, media och utbildningsväsendet. Samtidigt som många olika faktorer bidrar till etniska ojämlikheter har det blivit allt tydligare att diskriminering som har samband med etnisk eller religiös tillhörighet är en viktig förklaring till dessa skillnader.

Regeringen har bland annat därför bestämt sig för att tydliggöra mål för en minskning av diskrimineringen samt indikatorer som kan mäta om de initierade åtgärderna gett resultat.

Det finns olika syn på hur en minskning av diskrimineringen kan åstadkommas. Vissa framhäver vikten av kunskap och attitydförändring i tron att detta i sig leder till en beteendeförändring, det vill säga en minskning av diskriminering. Andra menar att tydliga(re) incitament än moralen och den goda viljan för ett förändrat beteende också krävs. Generellt sett följer dessa perspektiv två spår vad gäller vilka åtgärder som ska användas för att uppnå målet med förändringen av beteende. Lite förenklat kan dessa två spår benämnas a) *utbildningsspåret* och b) *konfliktspåret*, vilka kan illustreras med följande citat:

a) Vi är främlingar därför att vi inte känner varandra. Om jag följer med dig så lär vi känna varandra och då är vi inte främlingar längre. (Zorba)

b) Det är, sorgligt nog, ett historiskt faktum att privilegierade grupper sällan avstår från sina privilegier frivilligt. (Martin Luther King)

I regeringsuppdraget till Integrationsverket om mål och indikatorer för integration formuleras fyra specifika mål som berör området etnisk och religiös diskriminering. En första delrapport innehåller en redovisning av de sex empiriska indikatorer som omfattas av regeringens måluppföljning. Som ett komplement till Integrationsverkets åiterrapportering angående regeringens mål och indikatorer på antidiskrimineringsområdet redovisas i denna rapport en beskrivning av, och en effektrelaterad diskussion om ett urval av offentliga insatser inom området etnisk och religiös diskriminering.

Det finns två syften med denna rapport. Det första är att ge en selektiv överblick över ett antal statliga åtgärder som vidtagits för att motverka och förebygga etnisk och religiös diskriminering. Det andra är att diskutera huruvida dessa åtgärder och insatser har lett eller kan leda till en uppfyllelse av de fyra antidiskrimineringsmålen, i synnerhet det som här betecknas som det övergripande målet – en minskning av diskriminering.

Antidiskrimineringsåtgärder fram till 1997

Fram tills 90-talet fanns det en bild av etnisk diskriminering som ett fenomen som var kopplad till en ideologisk rasism. Detta innebar en

förnekelse av att etnisk diskriminering som ett djupare och mer utbrett samhällsproblem i Sverige.

Detta kunde ses bland annat i Sveriges vägran att leva upp till en del av sina åtaganden i FN:s rasdiskrimineringskonvention. Under en period av 20 år förklarade den svenska staten för FN att etnisk diskriminering inte var ett problem på svenska arbetsplatser. Till slut antogs en lag 1994 mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Samtidigt ställde lagen högre beviskrav när det handlade om etnisk diskriminering jämfört med vad som krävdes för att bevisa könsdiskriminering i arbetslivet. Med andra ord accepterade riksdagen ett uppenbarligen mindre effektivt skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet jämfört med skyddet mot könsdiskriminering.

Under krisåren i början på 90-talet blev skillnaderna mellan infödda och utlandsfödda allt tydligare. Den förda politiken ifrågasattes. Så småningom ledde dessa faktorer till ett skifte i den uttalade fokuseringen i politiken, och en översyn av invandrapolitiken inleddes.

Policyer – övergång från invandrar- till integrationspolitik

Tanken som rådde fram till 70-talet i Sverige kan betecknas som en assimilationspolitik, det vill säga antingen ska ”de” snart åka hem eller också ska ”de” snarast möjligt bli som ”oss”.

Invandrarutredningens slutbetänkande (SOU 1974:69) ledde 1975 till nya riktlinjer för svensk invandrapolitik. Den sammanfattades i de tre målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Invandrapolitiken såsom den bedrevs i praktiken fram till 90-talet kom alltmer att uppfattas som ensidigt inriktad på att hjälpa eller styra invandrare.

1997 beslutade riksdagen om regeringens integrationspolitiska proposition Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16). Målen för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans, och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Arbetet skulle särskilt inriktas bland annat på att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Sedan 1997 har en mängd olika insatser och åtgärder vidtagits, alla med ett mer eller mindre uttalat syfte att förebygga och motverka diskriminering.

Juridiska åtgärder

Grundlagen har ändrats för att tydliggöra det allmännas ansvar för motverkande av diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Dessutom finns det fyra olika lagar som förbjuder diskriminering i arbetslivet. En av lagarna gäller diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. De andra gäller för diskrimineringsgrunderna kön, funktionshinder och sexuell läggning.

Dessa nämns här i ett sammanhang för att de liknar varandra så pass mycket att rättsfall inom ramen för en diskrimineringsgrund kan vara vägledande också med hänsyn till de andra grunderna.

År 2000 antog EU två antidiskrimineringsdirektiv som har krävt införande av minimiskyddsregler med hänsyn till diskriminering på grund av etnicitet, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Dessa direktiv har bidragit till skärpningar av lagarna som berör arbetslivet samt till utvecklingen av tre nya lagar mot diskriminering som berör högskolan, skolan samt samhällslivet utanför arbetslivet. De senare lagarna omfattar alla ovannämnda diskrimineringsgrunder förutom ålder.

Administrativa åtgärder

Genom en förordning har regeringen bestämt att ett antidiskrimineringsvillkor ska införas i offentliga upphandlingar hos 30 statliga myndigheter.

Regeringen beslutade 1999 att alla statliga myndigheter ska upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Som synes från utvärderingarna har kravet saknat tydlighet och har därmed förmodligen inte lett till en minskning av diskriminering. Kravet på en mångfaldsplan verkar också ha inneburit viss förvirring i förhållande till kravet på arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att främja lika möjligheter som finns i lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet.

Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten fick regeringens uppdrag att i årsredovisningarna för 2005 redovisa andelen anställda med utländsk bakgrund samt vad de gjort för att uppnå detta resultat. Kravet att redovisa andelen anställda med utländsk bakgrund kan i sig bidra till att myndigheterna blir uppmärksamma på frågan om huruvida diskriminering förekommer i deras rekrytering. Detta kan i sin tur leda till att åtgärder för att motverka diskriminering i rekryteringsprocessen vidtas. Om inte annat finns möjligheten att åtminstone numerärt utvärdera om en rekryteringspolicy mot diskriminering, och/eller för en ökad andel anställda med utländsk bakgrund, haft effekt. En svag ökning framkommer i redovisningarna.

Främjande åtgärder

Under ett antal år har den svenska staten gett stöd till regionala/lokala antidiskrimineringsverksamheter (ADV:er). Dessa styrs av frivilliga organisationer som ger stöd och råd till den som blivit utsatt för diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning eller funktionshinder. Syftet är att uppmärksamma diskriminering och sprida kunskap.

Stöd har under några år även getts till Centrum mot rasism - en ideell förening gemensamt bildad av en bred sammanslutning av olika organisationer. Arbetet som bedrivs omfattar åtgärder mot rasism, diskriminering och främlingsfientlighet, inklusive antisemitism, islamofobi och antiziganism samt homofobi. Stödet upphör efter 2007.

EU initiativet Equal har under 2001-2007 haft som syfte att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka

diskriminering och all slags ojämlikhet i arbetslivet. Equal var framför allt inriktat på att påverka strukturer, organisationer, arbetssätt, värderingar etc. som utestänger och diskriminerar. 1,5 miljarder kronor har gått till att starta projekt i Sverige. Trots grundtankar som motverkande av diskriminering samt empowerment, har tyngdpunkten i svenska Equal inte legat på motverkande eller förebyggande av diskriminering eller empowerment, utan på informationsinsatser och på att få ”dem” i arbete.

2,1 miljarder kronor anslogs 1998 för storstadssatsningen. I den nationella utvärderingen påpekas att redskapen som har skapats kan hjälpa enskilda individer men kan endast indirekt påverka de mekanismer, selektiv omflyttning och stor inflyttning av nyanlända invandrare, diskriminering och rasism, som vidmakthåller den etniska och socioekonomiska segregationen.

Kunskaphöjande åtgärder

Sedan 2002 har Integrationsverket haft i uppdrag att arbeta med att synliggöra och motverka strukturell diskriminering. Bland annat genomförde ILO på uppdrag av Integrationsverket en studie av diskriminering vid inträde på arbetsmarknaden med metoden situation testing. Integrationsverket har också fått i uppdrag att särskilt belysa situationen för muslimer i Sverige mot bakgrund av attacken mot World Trade Center i USA den 11 september 2001.

I syfte att ge regeringen underlag kring behovet av ytterligare insatser mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering fick Integrationsverket 2000 i uppdrag att föra en dialog med organisationer, kommuner och andra aktörer som är verksamma inom området. Det kan antas att detta *samråd och dialog* bland annat har bidragit till regeringens beslut att stödja inrättande av ett antirasistiskt center, att stödja lokala antidiskrimineringsverksamheter samt att stödja ett visst antal föreningsars deltagande i världskonferensen mot rasism.

Integrationsverket fick år 2000 i uppdrag av regeringen att bygga upp en nationell kunskapsbank om arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Webbplatsen offentliggjordes i mars 2002. 2004 togs kunskapsbanken över av Centrum mot rasism.

Regeringen konstaterade 2000 att kunskapsnivån i diskrimineringsfrågor i samhället var låg. Därför fick Integrationsverket och DO 2000 i uppdrag att i samverkan genomföra informations- och utbildningsinsatser för att öka kunskapen hos företrädare för olika myndigheter och branschorganisationer samt hos näringsidkare, om såväl mekanismerna bakom etnisk diskriminering som de gällande reglerna på området.

Mot bakgrund av att romer drabbas särskilt hårt av diskriminering men sällan anmäler fick DO i uppdrag 2001 att särskilt arbeta med frågan. Sedan dess har DO bland annat kartlagt omfattningen av diskrimineringen och utvecklat strategier och metoder. Ett resultat av arbetet blev en ökning av anmälningsbenägenheten i gruppen. Dessa erfarenheter har i sin tur bland annat lett till ett mer fokuserat arbete med specifika målgrupper.

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2001 av regeringen i uppdrag att kartlägga förekomsten av rasism och etnisk diskriminering i skolan, samt undersöka vilka faktorer i skolmiljön som påverkar förekomst och omfattning av rasism och etnisk diskriminering.

Vissa lokala åtgärder – Stockholm

En del av övergången till integrationspolitiken var att även kommunerna skulle ta till sig grundtankarna. Flera exempel från Stockholm lyfts fram som exempel på hur kommuner kan vidta konkreta steg för att motverka och förebygga diskriminering. Införandet av antidiskrimineringsklausuler i kommunala upphandlingar och införandet av antidiskrimineringsvillkor i krögarnas alkoholtillstånd är två exempel. Ett exempel på det internationella planet för kommuner är anslutning till UNESCO's Europeiska koalition av städer mot rasism.

Diskussion om åtgärdernas effekter

Utvecklingen av antidiskrimineringsåtgärder har tagit fart under senare år. För tio år sedan fanns det knappt en offentlig diskussion om diskriminering. Men i ökande grad har frågan blivit en del av det offentliga samtalet och den förda politiken. För att veta om regeringen är på rätt spår vad gäller åtgärderna mot diskriminering är det viktigt att analysera om åtgärderna har lett till eller kommer att leda till en uppfyllelse av det som här betecknas som regeringens huvudmål, det vill säga en minskning av diskriminering.

Bilden som växer fram är att ett ökat antal åtgärder mot diskriminering har införts samtidigt som många åtgärder har saknat uppföljning eller saknat reella effekter i förhållande till målet om en minskning av diskriminering. Miljarder förbrukades i till exempel storstadssatsningen och Equal projekt. Enligt utvärderingarna fanns det inte mycket som åstadkoms med hänsyn till målet.

Trots att effekterna av många åtgärder kan diskuteras och även om utbildningsspåret fortfarande verkar väga tungt kan det också konstateras att det verkar finnas en ökande insikt om behovet av att arbeta med konfliktpåret. Lagarna har förbättrats vilket borde höja risken att diskriminering kan leda till konsekvenser. Med bättre lagar kan det bli mer effektiva kompletterande åtgärder som antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar. Dessa borde i sin tur leda till att utbildningsinsatser får ett förhöjt värde. I synnerhet om frivilliga organisationer fördjupar sin roll som påverkare.

Vägar framåt – utmaningar

Styrningen av integrationspolitiken, och därmed arbetet mot diskriminering, har kritiserats hårt. Förnekelse av diskriminering, bristande insikter om effektiva åtgärder samt brister i ledningen av arbetet mot diskriminering är den typ av kritik som framkommer.

Rapporten avslutas med fem utmaningar inför framtiden med hänsyn till åtgärder som ska leda till en minskning av diskriminering.

- Erbjud de som riskerar att drabbas av diskriminering en position som reella opinionsbildare och samarbetsparter (ökad egenmakt)
- Fokusera på förändrade beteenden vid val av strategier och uppföljning

- Utveckla tydliga incitamentsstrukturer på ledningsnivå eller riskera att principen om det minsta motståndets makt tar överhanden
- Åtgärderna ska ha en fokus på att diskriminering måste kosta
- Uppmärksamma samspelet mellan olika typer av åtgärder vid styrning och ledning av antidiskrimineringsarbetet

1. Inledning

Bakgrund och syfte

Det finns stora etniska ojämlikheter i det svenska samhället. Detta gäller bland annat för arbetsmarknaden och arbetslivet, boendet, politiken, rättssystemet, välfärdstjänster, media och utbildningsväsendet. Vissa områden tycks gå mot en förbättring i detta avseende, medan andra försämras (Integrationsverket 2006i). Samtidigt som många olika faktorer bidrar till etniska ojämlikheter har det blivit allt tydligare att diskriminering som har samband med etnisk eller religiös tillhörighet är en viktig förklaring till dessa skillnader (SOU 2005:56, SOU 2006:79, Integrationsverket 2006i). Diskriminering i olika former förhindrar människor från att uppnå lika möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet.

Det har från olika håll påpekats att det saknas effektutvärderingar för integrationspolitiken. Detta var en anledning för regeringen att med start i april 2003 arbeta för att tydliggöra mål för en minskning av diskrimineringen samt indikatorer som kan mäta om de initierade åtgärderna gett resultat (Integrationsverket 2006i, Justitiedepartementet 2003:9).

Det finns olika syn på hur en minskning av diskrimineringen kan åstadkommas. Om man tillåter sig att generalisera lite kan det konstateras att vissa framhäver vikten av kunskap och attitydförändring i tron att detta i sig leder till en beteendeförändring och till en minskning av diskriminering. Andra menar att framkallande av beteendeförändringar utöver attitydförändringar också kräver tydliga(re) incitament än moralen och den goda viljan för ett förändrat beteende. Generellt sett följer dessa perspektiv på samhällsförändring två spår vad gäller vilka åtgärder som ska användas för att uppnå målet med förändringen av beteende (Wrench 2007). Lite förenklat kan dessa två spår benämnas a) *utbildningsspåret* och b) *konfliktspåret*, vilka kan illustreras med följande citat:

a) Vi är främlingar därför att vi inte känner varandra. Om jag följer med dig så lär vi känna varandra och då är vi inte främlingar längre. (Zorba)

b) Det är, sorgligt nog, ett historiskt faktum att privilegierade grupper sällan avstår från sina privilegier frivilligt. (Martin Luther King)

I regeringsuppdraget till Integrationsverket om mål och indikatorer för integration formuleras fyra specifika mål som berör området etnisk och religiös diskriminering. En första delrapport innehåller en redovisning av de sex empiriska indikatorer som omfattas av regeringens måluppföljning. Som ett komplement till Integrationsverkets återsrapportering angående regeringens mål och indikatorer på antidiskrimineringsområdet redovisas i denna rapport en beskrivning och en effektrelaterad diskussion av ett urval av offentliga insatser inom området etnisk och religiös diskriminering.

Det finns två syften med denna rapport. Det första är att ge en selektiv överblick över ett antal statliga åtgärder som vidtagits för att motverka och förebygga etnisk och religiös diskriminering. Det andra är att diskutera huruvida dessa åtgärder och insatser har lett eller kan leda till en uppfyllelse av de fyra antidiskrimineringsmålen, i synnerhet det som här betecknas som det övergripande målet – en minskning av diskriminering. I den mån det har funnits tillgängliga utvärderingar eller annan relevant information om effektbedömningar har dessa tagits upp. Om utvärderingar saknas kan det vara en indikation på ett framtida behov. De fyra integrationspolitiska målen som handlar om etnisk diskriminering är följande:

- 1. Etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället.
- 2. Det skall finnas god kunskap om förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering. Det skall finnas kunskap om mekanismer bakom diskriminering.
- 3. En större andel personer skall känna till och tillvarata sina rättigheter.
- 4. Arbetsgivare skall ha kunskap om diskrimineringslagstiftningen och skall arbeta för att förebygga diskriminering.

Även om regeringen inte uttalat en målhierarki, är det rimligt att beteckna målet Att etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället som ett övergripande mål i den mening att de övriga tre målen kan tolkas som att de avser att bidra till en uppfyllelse av detta första mål.

Regeringen har slagit fast sex olika indikatorer som förväntas mäta graden av måluppfyllelse. Dessa indikatorer berör bland annat upplevd diskriminering, bevittnande av diskriminering, allmänhetens kunskap om diskrimineringslagstiftningen och tillsyn över dessa lagar samt arbetsgivares kunskaper om diskrimineringslagstiftningen och arbete mot diskriminering.

Metod och begrepp

Metoden som används är en sorts metaanalys av olika slags dokumentation och utvärderingar om antidiskrimineringsåtgärder, samt konsultation med personer som har kunskap om åtgärdernas tillblivelse, syfte och effekter. I de fall där utvärderingar eller data funnits som möjliggör en effektanalys, förs ett sannolikhetsresonemang om åtgärdens effekt och om huruvida den lett till eller kan leda till uppfyllelsen av det som här kallas regeringens

övergripande mål – en minskning av diskriminering. Efter genomgången av åtgärderna förs ett generellt resonemang om huruvida arbetet inom ramen för de olika åtgärdstyperna kan leda till önskvärda effekter och måluppfyllelse.

Med inspiration i John Wrench och Tariq Modoods (2001) indelning av åtgärder, har fyra olika sorters åtgärder som vidtagits av regeringen utkristalliserats. Konstruktionen av dessa fyra kategorier utgår från vilket verktyg som åtgärden utgör. Såväl den övergripande analysen som redovisningen och diskussionen följer således följande grova indelning:

- **1. Juridiska åtgärder** omfattar det juridiska skydd som finns i lagar, såväl straff- som civilrättsligt.
- **2. Administrativa åtgärder** omfattar situationer när lokala och centrala myndigheter samt regeringen – som *arbetsgivare, upphandlare eller i andra sammanhang* – inom ramen för sina befogenheter ställer krav som kan motverka diskriminering. Dessa åtgärder är proaktiva, kan komplettera lagarna, kan gå längre än dagens lagar eller kan vidtas när lagar inte finns. Några exempel är antidiskrimineringsklausuler i offentlig upphandling eller krav på mångfaldsplaner.
- **3. Främjande åtgärder** utgörs av frivilliga åtaganden, till exempel övertalning eller medelstilldelning för viss verksamhet i syfte att uppnå önskat resultat, till exempel finansiellt stöd till NGO:er¹ för att stärka arbetet mot diskriminering.
- **4. Kunskapshöjande åtgärder** utgörs av åtgärder som sker i syfte att upplysa om diskriminering eller om ”invandrades” situation osv. Exempel på detta är utbildning i diskrimineringsfrågor för personal verksamma i rättsväsendet.

I bedömningen av antidiskrimineringsåtgärdernas effekter i denna rapport, föreslås också att det vägs in huruvida den omgivande samhällsmiljön bidrar till att underlätta eller motverka åtgärdens effekter. Exempelvis kan en lag mot diskriminering i arbetslivet ha väldigt begränsade effekter i ett samhälle där det endast är de som utsätts för diskriminering som förstår att det sker. I sådana fall kan det vara brister i den omgivande miljön som är problemet snarare än åtgärden/insatsen i sig.

Angående bedömningen av olika åtgärders effekter bör det påpekas att det finns stora svårigheter förknippade med mätning av effekter. Svårigheten består i att klargöra den faktiska orsaken till förändring. Av denna anledning förs det i fortsättningen en diskussion om effekter snarare än om klargjorda orsakssamband. Utifrån denna diskussion dras också en del slutsatser kring åtgärder för motverkande av diskriminering.

Begreppet etnisk diskriminering används i rapporten som en samlande beteckning för etnisk diskriminering samt diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning. Begreppet etnisk diskriminering är i denna rapport en fråga om sämre behandling eller ett sämre utfall som har samband med etnicitet eller religion, vilket drabbar vissa grupper på grund av faktorer som saknar acceptabel förklaring. Definitionen är därmed

¹ NGO:er är en förkortning för det engelska uttrycket *non-governmental organisations*, det vill säga frivilliga organisationer.

vidare än i lagstiftningen mot diskriminering. Det finns många situationer där diskriminering förekommer utan att det går att bevisa eller där den helt enkelt faller utanför lagens ramar. Lagarna kan inte skrivas så att de omfattar all diskriminering. Diskriminering utgörs dessutom inte alltid av enskilda handlingar i avgränsade situationer. Mer strukturella och samhällsgenomgripande aspekter av diskriminering såsom normer och praxis är exempel på detta.

Åtgärder som berör *etnisk mångfald* har tagits med i denna rapport eftersom det begreppet i många sammanhang har en nära koppling till antidiskriminerings- och närliggande åtgärder. Men det kan redan här påpekas att begreppet mångfald är problematiskt, då det riskerar att cementera en idé om olikhet på basis av etnicitet/hudfärg eller ”kultur” (de los Reyes, P. 2001). Ett annat problem är att begreppet har en historielös utveckling i Sverige i den mening att det till stor del har lånats från USA och Kanada, utan förståelse för den tydliga koppling till arbetet mot diskriminering och för främjande av lika möjligheter som görs i dessa länder. I många sammanhang har begreppet mångfald därmed hanterats som om det saknade koppling till diskriminering (SOU 2005:56).

Avgränsningar och urval

Tidsmässigt fokuserar rapporten på åtgärder som har vidtagits under de senaste tio åren, det vill säga från 1997 och framåt. Att ett tioårsperspektiv valts beror på att 1997 utgör en sorts teoretisk och symbolisk brytningspunkt i antidiskrimineringsarbetet, då det markerar övergången från invandrapolitik till integrationspolitik. I integrationspolitiken definierades tydliga ambitioner om motverkan av rasism och etnisk diskriminering. Det är också efter införandet av den nya politiken som majoriteten av åtgärderna för att motverka diskriminering vidtagits.

Med åtgärd avses ett avgränsat och särskilt uppdrag eller krav på en myndighet att utföra en viss uppgift med uttalat syfte att bidra till att motverka diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Lagarna har också tagits med eftersom dessa utgör en av statens viktigaste styrmedel och skydd mot diskriminering för individer. Arbetet mot diskriminering som ingår i en myndighets ordinarie verksamhet har inte tagits med i denna rapport.

Utöver åtgärder med det uttalade syftet att motverka etnisk diskriminering (särskilt uppdrag eller krav), har även sådana åtgärder tagits med som kan *förväntas ha en effekt* för uppfyllelse av det som här kallas regeringens övergripande mål (en minskning av den etniska diskrimineringen), även om detta inte varit ett uttalat syfte. Åtgärdsredovisningen innehåller också några lokala exempel från Stockholms stad. Åtgärder som nyligen initierats eller av andra anledningar kan vara svåra att analysera inom ramen för denna rapport, har i vissa fall exkluderats eller hanterats kortfattat i beskrivande syfte.

Disposition

Rapporten inleds med en kort inblick i det antidiskrimineringsarbete som ägde rum fram till 1997. Denna bakgrund är viktig för förståelsen av hur

och varför de senare åtgärderna uppkom. Det förs också en diskussion om den policyutveckling som har skett kring vissa åtgärder. Sedan följer redovisningen av åtgärderna och i förekommande fall vad för slags effektbedömningar som kunnat konstateras av befintliga utvärderingar och/eller data.

Därefter följer en avslutande och övergripande diskussion som innehåller en analys av de olika typerna av åtgärder och deras förväntade effekter. Här förs också en diskussion om olika faktorer som kan antas bidra till att en åtgärd leder till minskad diskriminering – det vill säga en diskussion om huruvida åtgärden leder närmare uppfyllelsen av ett eller flera av målen. Det sista kapitlet, *Vägar framåt – utmaningar*, tar upp fem principer att ta hänsyn till vid utformning av antidiskrimineringsåtgärder.

Till rapporten hör även en bilaga som innehåller en tidsaxel över olika internationella och nationella juridiska skeenden som är relevanta för den svenska policyutvecklingen. De svenska åtgärderna och insatserna på området har inte haft en isolerad utveckling utan har utvecklats i samspel med eller påverkats av utvecklingen inom EU, FN och i andra länder. Tidsaxeln ger en historisk inblick i detta samspel.

2. Antidiskrimineringsåtgärder fram till 1997

I FN:s deklaration om mänskliga rättigheter från 1948 talas det om lika rättigheter och möjligheter som ett uttryck för allas lika värde. Ras, religion och kön är några av faktorerna som togs upp av de samlade länderna i deklarationen. Länderna som samlades ville tydliggöra sitt avstånd från den rasism och diskriminering som var en av grundorsakerna till andra världskriget. Enligt Artikel 2:

Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt...

Detta var den internationella inledningen till den moderna utvecklingen av olika åtgärder mot diskriminering. Naturligtvis hade många av de drivande länderna bakom denna deklaration en egen historia av rasism och diskriminering att göra upp med. Bland andra USA med sin historia av slaveri, förtryck och rasåtskillnadslagar och Storbritannien, Frankrike och Nederländerna med sina kolonier.

Diskriminering var länge en ickefråga i svensk och kontinental europeisk politik – oavsett om grunden var ras, etnicitet, religion eller kön. Enligt f.d. ordföranden i FN:s rasdiskrimineringskommitté, professor Michael Banton (2002), var synsättet i Europa (och, får man anta även i Sverige) på 50- och 60-talet att rasism och diskriminering i första hand var problem som fanns på andra kontinenter. Därmed var det relativt lätt för länderna i Europa att anta FN:s rasdiskrimineringskonvention (ICERD). Problemen som ICERD var inriktad på ansågs finnas i Sydafrika, Rhodesia (dagens Zimbabwe) och USA.

En av de åtgärder som vidtogs 1971 i Sverige med anledning av ratificering av ICERD var förbudet mot olaga diskriminering (brottsbalken 16:9). Lite förenklat förbjuds näringsidkare att på grund av etnicitet eller religion diskriminera i tillhandahållandet av gods eller tjänster. Användningen av straffrätt är en indikation på att staten/politiker kopplade samman etnisk diskriminering med ideologisk rasism. Straffrätt används främst för att staten ska göra en markering mot ett starkt avvikande beteende. Ideologisk rasism, och därmed etnisk diskriminering, kopplades ihop med företeelser som ansågs ovanliga i Sverige.² Brottsbalken 16:9 har länge betraktats som ineffektiv. Det krävs mer eller mindre ett erkännande för att få en fällande dom, och därmed har domarna varit sällsynta (Lappalainen 2003).

Inställningen att etnisk diskriminering var ett sällsynt avvikande beteende verkar länge ha varit en dominerande tanke – i varje fall om man ser till hur politikerna handlat. Här kan med andra ord konstateras en förnekelse. 1978 tillsattes diskrimineringsutredningen (DU). 1983 lade den fram ett förslag till en arbetsrättslig lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983:18). Det påpekades att FN-konventionen ålade Sverige en ovillkorlig skyldighet att lagstifta mot diskriminering i arbetslivet. Dessutom konstaterade utredningen att det förekom etnisk diskriminering i arbetslivet och att denna diskriminering var omfattande. Det konstaterades också att arbetsmarknadsparterna, trots att de haft lång tid på sig, ännu inte hade ingått något avtal som reglerade området, vilket tidigare utlovats.

Mot denna bakgrund fann utredningen att en ny lagstiftning skulle införas.

Ett förslag till civilrättslig lagstiftning lades fram, med den dåvarande jämställdhetslagen som förebild, och Jämställdhetsombudsmannen (JämO) föreslogs bli tillsynsmyndighet. Detta motsatte sig arbetsmarknadens parter. De förklarade återigen för regeringen att en lösning avtalsvägen var att föredra framför lagstiftning. Till slut blev det ingen lag mot diskriminering i arbetslivet. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) inrättades 1986, dock utan några maktbefogenheter utöver att övertala arbetsgivare att inte diskriminera. Det kan noteras att arbetsmarknadens parter också försökt stoppa jämställdhetslagen med ungefär samma argument. Denna gång lyckades de.

FN:s rasdiskrimineringskommitté uttryckte upprepade gånger oro över att Sverige inte infört någon lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Kritiken från FN ledde till att en utredning efter 20 år ånyo tillsattes, vilken 1992 presenterade ett förslag (SOU 1992:96) på lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagen var tänkt att användas i undantagsfall, det vill säga i fall där diskrimineringen var direkt stötande för den allmänna rättskänslan och där det diskriminerande momentet hade en framträdande roll. Riksdagen beslutade bland annat att det skulle ställas högre beviskrav när det handlade om etnisk diskriminering jämfört med vad som krävdes när det handlade om att bevisa könsdiskriminering i

² Detta var till skillnad från till exempel USA och andra stater med en tydlig historia med rasism och officiell diskriminering. Dessa stater använde civilrättslig lagstiftning eftersom det fanns en insikt om att problemet ansågs ligga i majoritetsbefolkningens vardagliga beteenden och inte endast hos ideologiska rasister.

arbetslivet. Det fanns en rädsla för en ”bumerangeffekt”, det vill säga en rädsla för att allmänheten inte skulle acceptera en lika stark lagstiftning mot etnisk diskriminering som det fanns mot könsdiskriminering (SOU 1992:96). Med andra ord accepterade riksdagen, genom antagandet av lagen (1994:134), ett mindre effektivt skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet jämfört med skyddet mot könsdiskriminering.

Under krisåren i början på 90-talet blev skillnaderna mellan Sverigefödda och dem som var födda utanför Sverige allt tydligare. Den förda politiken ifrågasattes. Så småningom ledde dessa faktorer till ett skifte i den uttalade fokuseringen i politiken, och en översyn av invandrapolitiken inleddes. Denna lade grunden för en övergång från invandrapolitiken till integrationspolitiken (SOU 1996:55). En viktig del i övergången (se kapitel 3) var att fokus skulle flyttas från ”invandrarna” till lika rättigheter och möjligheter, inklusive motverkande av rasism och diskriminering.

Under tiden kritiserades 1994 års lag för att vara verkningslös. En ny utredning tillsattes (SOU 1997:174). Detta ledde så småningom till en lag mot etnisk diskriminering som i stort motsvarade jämställdhetslagen. Detta var också början till en starkare bas för motverkande av diskriminering på ett flertal grunder.

Det fanns även annat som sattes igång under det tidiga 90-talet som bidrog till en mer kritisk hållning. Under våren 1992 fick Skolverket, Statens kulturråd, Statens invandrarverk och Ungdomsstyrelsen i uppdrag att i samråd särskilt arbeta för att motverka främlingsfientlighet och rasism. Regeringens syfte var att förändra befintliga främlingsfientliga stämningar i samhället, med fokus på ungdomar, samt att långsiktigt förebygga etniska motsättningar i samhället genom att påverka ungdomars inställning gentemot invandrare och invandring. Alla fyra myndigheterna framhöll i sin slutredovisning av uppdraget att långsiktighet behövs och att enbart information och kunskap inte räcker för att påverka ungdomar. Ungdomsstyrelsen menade dessutom att rasism inte är ett specifikt ungdomsproblem (Rskr 2000/01:59, s. 29). Dessa erfarenheter kan ha bidragit till att regeringen beslutade om en övergång från invandringspolitik till integrationspolitik.

I bilaga 1 finns en tidsaxel över några av de viktigaste verktygen för motverkande av diskriminering som utvecklats inom FN och EU samt i Sverige och andra länder. Denna tidsaxel ger en övergripande bild av en utveckling som pågått länge. Sammanfattningsvis kan man beteckna perioden fram till mitten av 90-talet som en period då den offentliga politiken förnekade den etniska och religiösa diskrimineringen som ett viktigt fenomen i det svenska samhället. Trots att tecken på skillnader i levnadsvillkor mellan Sverigefödda och utlandsfödda fanns sedan länge, blev dessa enormt tydliga i och med 90-talets ekonomiska kris. Detta ledde till insikter om att den förda politiken behövde ses över. I synnerhet växte det fram insikter om behovet av ökad fokus på diskriminering och rasism som svenska samhällsfenomen.

3. Policyer – övergång från invandrar- till integrationspolitik

Tanken som rådde fram till 70-talet i Sverige kan betecknas som en assimilationspolitik, det vill säga antingen ska ”de” snart åka hem eller också ska ”de” snarast möjligt bli som ”oss”. Snart blev det dock klart att invandrade arbetares ställning var betydligt svagare än den infödda arbetarklassens. Detta ledde till att fackföreningsrörelsen började resa krav på särskilda insatser för att underlätta invandrares integration i svenskt arbets- och samhällsliv (Södergran 2000:2).

Invandrarutredningens slutbetänkande (SOU 1974:69) ledde till ett enigt riksdagsbeslut 1975 om nya riktlinjer för svensk invandrapolitik som sammanfattades i de tre målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Med jämlikhet menades att invandrare skulle ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen. Valfrihet innebar att invandrare skulle ges möjligheten att välja i vilken utsträckning de önskade bibehålla sin ursprungliga kulturella och språkliga identitet, och med samverkan avsågs ett ömsesidigt samarbete mellan de olika invandrargrupperna och den övriga befolkningen. Invandrapolitiken såsom den bedrevs i praktiken fram till 90-talet kom alltmer att uppfattas som ensidigt inriktad på att hjälpa eller styra invandrare. Invandrapolitiken syftade i praktiken till assimilation och såg invandrare som en grupp som behövde säråtgärder av olika slag. Och trots jämlikhetsmålet blev det inte många åtgärder som vidtoges för att motverka etnisk diskriminering.

I december 1997 beslutade riksdagen om regeringens integrationspolitiska proposition *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16). I propositionen framhålls att Sveriges etniska och kulturella mångfald av demokratiska skäl bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer. Denna politik skulle utgå från hela samhället och se samhällets etniska och kulturella mångfald som en positiv kraft.

Målen för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans, och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för. Arbetet ska särskilt inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället, på att värna grundläggande demokratiska värden och på att verka för kvinnors och mäns *lika rättigheter och möjligheter samt att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism* [kursivering här].

Sedan 1997 har en mängd olika insatser och åtgärder vidtagits, alla med ett mer eller mindre uttalat syfte att förebygga och motverka diskriminering.

4. Juridiska åtgärder

4.1 Lagar mot diskriminering

4.1.1 Grundlagen

En del i lagstiftningen som berör diskriminering är grundlagen. Förutom ett krav på att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde står det i 1 kap. 2 §:

Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Lag (2002:903).

Dessutom, angående grundläggande fri- och rättigheter, föreskrivs i 2 kap. 15 §:

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Effektbedömningar

Även om den inte har uppmärksammats speciellt mycket sedan den trädde i kraft 2002, och även om det är svårt att säga något om direkta effekter, kan det antas att en effekt av ändringen i grundlagen är att det kan bli svårare för myndigheter att förneka att de som en del av det allmänna har ett ansvar för att motverka diskriminering. Ändringen i grundlagens 1 kap. 2 § ovan kan till och med ha bidragit till en större acceptans hos myndigheter för det ökande antal åtgärder som har vidtagits under senare år.

4.1.2 Lagar mot diskriminering i arbetslivet

Lagen mot etnisk diskriminering som trädde i kraft 1994 kritiserades hårt med hänvisning till bristande effektivitet. Detta ledde fram till översynen Räkna med mångfald! (SOU 1997:174). Med hänsyn till bland annat en jämförelse av den svenska lagen med jämställdhetslagen samt med andra länders lagar konstaterades att den svenska lagen aldrig skulle bli speciellt effektiv. Därmed föreslogs en ny lag som trädde i kraft 1999. Räkna med mångfald! utvecklades i samverkan med två andra diskrimineringsutredningar om funktionshinder respektive sexuell läggning. Räkna med mångfald! är till viss del vägledande även för de två andra lagarna som trädde i kraft 1999. De tekniska fördelarna med dessa tre lagar, som skiftad bevisbörda och individualiserade skadestånd, lade grunden även för en del av ändringarna som infördes i jämställdhetslagen 2000.

1999 års lagar (det vill säga Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning i arbetslivet, Lag (1999:131) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Lag (1999:132) mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, Lag (1999:133) mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning) samt jämställdhetslagen (1991:433) nämns här i ett sammanhang. Dels för att de alla är inriktade på diskriminering i arbetslivet, dels för att de liknar varandra så pass mycket att rättsfall inom ramen för en diskrimineringsgrund kan vara vägledande också med hänsyn till de andra grunderna. Bland annat kan ett rättsfall som berör diskriminering och sexuell läggning bli vägledande i likartade fall som berör etnisk diskriminering.

Införandet av dessa lagar innebar att Sverige fick en lagstiftning som var jämförbar med Europas mer moderna³ lagar, som dem i Storbritannien och Nederländerna. 1999 års lagar inkluderade vissa moderna verktyg som skiftad bevisbörda och individualiserat skadestånd som saknades i jämställdhetslagen. Å andra sidan gav de nya lagarna ingen möjlighet till positiv särbehandling och de saknade krav på jämställdhetsplaner.

År 2000 antog EU rådets direktiv 2000/43/EG, daterat den 29 juni 2000, om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniskt ursprung (för arbetslivet samt andra delar av samhällslivet). Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung – för att kunna genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna. Dessutom antogs rådets direktiv 2000/78/EG, daterat den 27 november 2000, om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Den klarlägger att

Syftet med detta direktiv är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.

Dessa direktiv har bidragit till skärpningar av 1999 års lagar samt till utvecklingen av nedan nämnda lagar mot diskriminering som berör högskolan, skolan samt samhällslivet utanför arbetslivet.

4.1.3 Andra lagar mot diskriminering

4.1.3.1 Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan

Lagens syfte är att främja lika rättigheter för studenter och sökande. Den ska motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder.

Fyra typer av diskriminering är förbjudna enligt lagen om likabehandling av studenter i högskolan: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och instruktion att diskriminera. Tillsynen över den här lagen utövas av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO), Ombudsmannen mot diskriminering på

³ Modern innebär här att lagen har en del av det tekniska innehållet som kan sägas motsvara lagarna i de länder som användes som förebild för 1999 års lagar – till exempel ett individualiserat skadestånd och skiftad bevisbörda. Se SOU 1997:136.

grund av sexuell läggning (HomO) och Jämställdhetsombudsmannen (JämO).

4.1.3.2 Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering

Förenklat kan lagen sägas utgöra ett skydd mot diskriminering utanför arbetslivet och högskolan. Lagen syftar till att förbjuda diskriminering inom följande områden: arbetsmarknad; start eller bedrivande av näringsverksamhet; vid yrkesutövning; vid medlemskap/medverkan i arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer; varor, tjänster och bostäder; socialförsäkring; socialtjänst; arbetslöshetsförsäkring, och; hälso- och sjukvård.

I stort sett ska lagen motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Tillsynen över lagen utövas av DO, HO, HomO och JämO.

4.1.3.3 Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

Lagen (2006:67) tillvaratar elevers rättigheter och betonar skolans skyldighet att arbeta mot diskriminering och annan kränkande behandling såsom mobbning. Den förstärker och förtydligar skolans ansvar. Inget barn och ingen elev får diskrimineras på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, funktionshinder eller sexuell läggning.

Lagen gäller inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen, grund- och gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen inklusive svenska för invandrare (sfi). I korthet innebär den att varje skola *skall* ha en plan för likabehandling och att elever som diskrimineras av skolans personal kan ha rätt till skadestånd. Dessutom har skolan ett särskilt ansvar för att elever som utsätts för trakasserier får den hjälp de behöver. Det är skolans huvudman som har det övergripande ansvaret för att lagen efterlevs och därmed också ansvaret för eventuella skadeståndskrav.

Tillsynen av den här lagen utövas av DO, Barn- och elevombudet (BEO) på Skolverket, HO, HomO och JämO. Det är också dessa myndigheter som utreder anmälningar från elever som upplever att de har blivit diskriminerade eller på annat sätt kränkta.

Effektbedömningar av lagarna mot diskriminering

I sin avhandling *Searching for Equality* ger Laura Carlson (2007) sin syn på effekterna av jämställdhetslagen i Sverige när det gäller motverkandet av könsdiskriminering på arbetsmarknaden. Enligt Carlson är de skadestånd som utdöms i mål som rör könsdiskriminering mycket låga. Enligt henne kan arbetsgivarna därmed göra en affärsmässig kalkyl om att de har råd med diskriminering av kvinnor. Dessutom tror Carlson att de höga kostnader som den förlorande parten drar på sig avskräcker många från att försöka få en rättslig prövning av sin sak. Principen att förloraren ska betala vinnarens rättegångskostnader kallas ”den engelska regeln”, men tillämpas inte längre i Storbritannien. Där bär varje part sina egna kostnader för att driva målet. I USA betalar arbetsgivaren för båda om den diskriminerade vinner, i annat fall betalar var och en för sig. Att Sverige har så låga skadestånd tror Laura Carlson beror på att könsdiskriminering här bedöms som en arbetsrättslig fråga bland många andra frågor. I Storbritannien och USA lägger man stor vikt vid individens mänskliga rättigheter.

Lagarna som berör bland annat etnisk diskriminering har i stort sett samma uppbyggnad som jämställdhetslagen. Därmed gäller Carlsons slutsatser om lagens effekter också för de civilrättsliga lagarna som förbjuder etnisk diskriminering i arbetslivet samt inom andra delar av samhällslivet. Med andra ord är skadestånden för låga för att vara ett hinder mot diskriminering. Dessutom är de höga kostnadsriskerna som är kopplade till diskrimineringsfall kanske ett skäl till att så få fall anmäls. Därtill kan det vara intressant att notera den rädsla som har funnits för att hantera etnisk diskriminering med lika tydliga juridiska verktyg som använts i arbetet mot könsdiskriminering. Se i kapitel 2 ovan, där riksdagen ställde krav på en högre bevisbörda i förhållande till vad som behövs för att bevisa etnisk diskriminering jämfört med könsdiskriminering. Problemet kan även ses i det nya förslaget om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22), där Diskrimineringskommittén uppenbarligen hanterar frågan om positiv särbehandling utifrån helt olika principer beroende på om det är etnicitet eller kön som diskuteras. Kommittén föreslår bland annat att positiv särbehandling med hänsyn till etnisk tillhörighet bara ska tillåtas i arbetslivet, medan den föreslår att positiv särbehandling med hänsyn till kön ska tillåtas i arbetslivet *och* i högskolan.

5. Administrativa åtgärder

5.1 Klausuler i offentlig upphandling för 30 statliga myndigheter

Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt trädde i kraft 1 juli 2006. Den innehåller bestämmelser om vissa särskilda kontraktsvillkor enligt 1 kap. 18 b § och 6 kap. 10 a § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Syftet med förordningen är att öka medvetenheten om och efterlevnaden av lagarna mot diskriminering, såsom jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

Förordningen gäller för 30 av Sveriges största statliga myndigheter. Enligt § 4 specificeras:

I kontrakt som tilldelas en leverantör av en tjänst eller byggtreprenad i Sverige enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skall myndigheten ställa upp villkor som skall ha till ändamål att motverka diskriminering hos leverantören, om kontraktet

1. har en löptid på åtta månader eller längre och
2. har ett beräknat värde på minst 750 000 kr.

Dessutom klargörs att villkor som anges i 4 § skall utformas på ett sätt som gör det möjligt för myndigheten att kontrollera att villkoren uppfylls. De skall, om det är lämpligt, även omfatta underleverantörer. Myndigheten skall dessutom förena villkoren med någon sanktion, samt under avtalstiden kontrollera att leverantören uppfyller villkor enligt 4 §. Uppföljning skall göras minst en gång per år eller, vid kortare avtal än ett år, minst en gång under avtalstiden.

Arbetet med policyutvecklingen bakom kravet om införandet av antidiskrimineringsklausuler har en lång historia. Grundtanken föreslogs redan i *Räkna med mångfald!* (SOU 1997:174) som en kompletterande åtgärd för att förstärka lagarna mot diskriminering. Trots ifrågasättande från många håll har det till slut blivit tydligt att sådana klausuler är fullt förenliga med EG-rätt och svensk rätt.

Effektbedömningar

Angående bedömning av effekterna är det svårt att säga något ännu angående klausulerna som har införts i enlighet med den statliga förordningen, eftersom denna trädde i kraft så sent som den 1 juli 2006. Slutsatser kan dock dras angående vad som händer vid ett frivilligt införande. För några år sedan påpekade regeringen att myndigheter frivilligt kunde införa sådana klausuler. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) genomförde en utvärdering av detta frivilliga införande i Utvärdering av användningen av antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakt (NOU, 2004).

Efter en kartläggning av totalt 391 upphandlande enheter kom NOU fram till att det var ett fåtal upphandlande enheter som använde antidiskrimineringsklausuler, trots att de visade en positiv vilja. Användningen hade ökat något sedan år 2003 och majoriteten hade för avsikt att börja använda dem. NOU ansåg att resultatet av kartläggningen borde ses mot bakgrund av att det endast gått två år sedan NOU:s klausul formulerades och sedan möjligheten att använda särskilda villkor infördes i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. NOU påpekade att det krävs ett omfattande arbete att på ett meningsfullt och rättssäkert sätt införa och följa upp antidiskrimineringsklausuler. Det framstod för NOU som om de upphandlande enheterna var positiva till att använda antidiskrimineringsklausuler men att de också upplevde svårigheter med användandet. Därmed kan det konstateras att ett frivilligt införande av klausuler inte ledde särskilt långt.

Å andra sidan är införandet av klausuler endast ett första steg på vägen mot målet att få fram kunskap om huruvida klausuler leder till minskad diskriminering eller ökad medvetenhet om Sveriges antidiskrimineringslagar. I början kommer det främst att förekomma anekdoter kring den egentliga effekten. Integrationsverkets upphandlingsansvariga har till exempel noterat ett ökat intresse för lagarna som är i fokus i klausulen. Det kan dock komma att behövas mer omfattande studier av den typ som nationalekonomen Jonathan Leonard genomförde i USA under 80-talet. Leonards forskning i USA visar att antidiskrimineringsklausuler haft tydliga positiva effekter. Generellt kan man säga att hans slutsats är att ”vita” kvinnor och etniska minoriteter (kvinnor och män) har gynnats i arbetslivet. Andelen i företag med klausuler ökade snabbare än i företag utan klausuler. Förändringen skedde även på högre nivåer i dessa företag. Och förändringen har skett utan

positiv särbehandling eller en minskning av företagens kompetenskrav (se Leonard 1990, 1986, 1985a, 1985b, 1984a, 1984b, 1984c).

5.2 Särskilt krav på mångfaldsplaner för myndigheter

Regeringen beslutade 1999 att alla statliga myndigheter ska upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda (Ku 1999/2927/IM). Det är dock inte särskilt tydligt vad kravet på handlingsplaner innebär i praktiken då detta inte specificerats. Därutöver stadgar Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet att alla arbetsgivare skall förhindra och förebygga etniska och religiösa trakasserier samt anpassa arbetsförhållandena så att de lämpar sig för alla, oavsett etnisk tillhörighet eller religion.

Effektbedömningar

Flera uppföljningar av myndigheternas obligatoriska handlingsplaner har gjorts. Integrationsverkets rapport Staten som förebild? (2004a) och Statskontorets Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald (2004), pekade båda på att det fanns problem med myndigheternas arbete (DO, 2006). Integrationsverkets slutsats är att majoriteten av de granskade handlingsplanerna innehållsmässigt är svaga och att inga starka samband visar sig råda mellan planer, insatser och utfall... (Integrationsverket, 2004a:10). Verket rekommenderar ändå att behålla kravet på mångfaldsplaner.

Statskontorets slutsats är att begreppet mångfald är mångtydigt och att olika tolkningar görs i olika sammanhang samt att Regeringskansliet i dialogen med myndigheterna visat ett svalt intresse i frågan, vilket lett till att myndigheterna inte prioriterat arbetet. Statskontoret menar att det är möjligt att myndigheterna främst upprättar handlingsplaner för att uppfylla regeringens formella krav (Statskontoret, 2004). Samtidigt verkade det som om många antingen inte kände till kravet eller också beslutade att ignorera kravet på mångfaldsplaner eftersom endast 63 procent av myndigheterna hade en plan flera år efter det att regeringen ställde kravet (Ibid.).

Regeringen gav DO i uppdrag att under 2005 särskilt redovisa hur ett urval av större myndigheter följde lagens krav på aktiva åtgärder mot etnisk och religiös diskriminering. DO genomförde en granskning av 29 statliga myndigheter och redovisade sina resultat i rapporten *Välkommen till staten? En granskning 2005 av hur statliga myndigheter förebygger etnisk och religiös diskriminering på arbetsplatsen* (2006). Granskningen visade att de flesta myndigheterna inte levde upp till lagens krav. Stora brister upptäcktes vad gäller arbetsförhållanden och trakasserier. Av 29 granskade myndigheter uppfyllde endast två de krav som lagen kräver. Deras arbete var snarare fokuserat på att leva upp till kravet på en mångfaldsplan, vilket är ett mindre tydligt krav än de krav som lagen ställer.

Med tanke på granskningarna ovan verkar det uppenbart att mångfaldsplanerna inte haft särskilt stor effekt när det gäller att motverka diskriminering. Enligt DO kan kravet på en mångfaldsplan till och med ha lett till förvirring kring uppfyllandet av lagens krav på aktiva åtgärder.

5.3 Kartläggning av etnisk mångfald hos rättsväsendets myndigheter

För att rättsväsendets myndigheter ska åtnjuta legitimitet och förankring hos alla delar av befolkningen, måste enligt regeringen andelen anställda inom rättsväsendet med utländsk bakgrund öka (prop. 2004/05:1, utg.omr. 4, s. 24).

Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten fick regeringens uppdrag att i årsredovisningarna för 2005 redovisa andelen anställda med utländsk bakgrund samt vad de gjort för att uppnå detta resultat (SOU 2005:56).

Effektbedömningar

Kravet att redovisa andelen anställda med utländsk bakgrund kan i sig bidra till att myndigheterna blir uppmärksamma på frågan om huruvida diskriminering förekommer i deras rekrytering. Detta kan i sin tur leda till att åtgärder för att motverka diskriminering i rekryteringsprocessen vidtas. Om inte annat finns möjligheten att åtminstone numerärt utvärdera om en rekryteringspolicy mot diskriminering, och/eller för en ökad andel anställda med utländsk bakgrund, haft effekt.

I proposition 2006/07:1 utgiftsområde 4, finns en redovisning av siffrorna. Data presenteras bara för år 2005 och några jämförelser över tid görs inte. Man kan dock jämföra vissa av dessa siffror med de siffror som presenteras i Integrationsverkets rapport *Staten som förebild?* (2004a)⁴. Här framgår att ca 4,7 procent av de anställda inom polisen 2001 hade utländsk bakgrund⁵. 2005 låg siffran på ca 5 procent. Motsvarande siffra för Kriminalvårdsverket var 2001 ca 10,75 procent⁶ och ca 12 procent 2005 (Integrationsverket 2004b, prop. 2006/07:1, utg.omr. 4, s. 43).⁷

Brist på tillgängliga data gör det svårt att säga om den lilla ökningen hos polisen och kriminalvården är ett framsteg, då man måste jämföra med förändringar i andelen med utländsk bakgrund i arbete under samma period. Generellt kan dock konstateras att staten numerärt sett, inte ligger i framkant vad gäller mångfald. 2002 utgjorde personer med utländsk bakgrund 13,8 procent av den förvärvsarbetande befolkningen, medan andelen i staten 2002 var 10,2 procent (Arbetsgivarverket 2004). 2004 var andelen med utländsk bakgrund 13,6 procent av den förvärvsarbetande befolkningen medan andelen i staten 2004 var 10,6 procent (Arbetsgivarverket 2006), således en svag förbättring.

Ökningstakten är dock något högre bland statsanställda än på arbetsmarknaden generellt. Detta beror bland annat på att det bland statliga nyanställningar finns en högre andel individer med utländsk bakgrund (15,4 procent) än bland samtliga anställda. Om andelen statsanställda med utländsk bakgrund inom de närmaste åren ska motsvara den andel av hela

⁴ Uppgifterna kommer i båda fallen från registerdata från SCB.

⁵ 3 procent utrikes födda och 2 procent födda i Sverige med utrikes födda föräldrar.

⁶ 8,3 procent utrikes födda och 2,45 procent svensk födda med utrikes födda föräldrar.

⁷ Drygt hälften av de utrikes födda på dessa båda myndigheter kom från något av de nordiska grannländerna.

befolkningen som har utländsk bakgrund, behövs dock en högre ökningstakt än den nuvarande (Arbetsgivarverket 2006).

Angående bedömning av effekterna kan det tänkas att kravet på en kartläggning kan bidra till att åtminstone vissa myndigheter på ett tydligare sätt får upp ögonen för antidiskrimineringsfrågor än de annars skulle ha fått. Kravet på kartläggning i sig kan med andra ord bidra till en förändringsprocess inom myndigheten.

5.4 Övrigt

I varje avsnitt redovisas under rubriken ”Övrigt” dels åtgärder som nyligen initierats och där man alltså ännu inte kan veta något om åtgärdens effekt, dels åtgärder kring vilka det inte hittats tillräckligt material för att säga något om dess effekter. Under ”Övrigt” återfinns också åtgärder som är av mindre direkt relevans.

5.4.1 Ägarpolicy för statliga bolag

Den så kallade ägarpolicyen för statligt ägda bolag beskriver bland annat regeringens syn på behovet av mångfald, målet med mångfaldsarbetet samt verktygen för det. Regeringen kompletterade 2006 ägarpolicyen för att förtydliga behovet av arbete mot diskriminering. Ett övergripande mål för detta arbete är att diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder, inte får förekomma varken gentemot anställda, kunder, leverantörer eller andra som bolagen kommer i kontakt med. För att uppnå detta bör bland annat handlingsplaner upprättas av de statligt ägda bolagen (Rskr. 2005/06:95).

5.4.2 Aidentifierade ansökningar vid rekrytering

Regeringen tillsatte 2005 Anonymitetsutredningen som skulle analysera förutsättningarna för att använda aidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor. Genom att vid rekrytering enbart fästa avseende vid sakliga grunder och därmed motverka osaklig behandling av arbetssökande ska syftet med metoden uppnås: att öka mångfalden inom statsförvaltningen.

Den 7 september 2006 beslutade regeringen att Arbetsmarknadsverket, Boverket, Försäkringskassan, Linköpings Universitet, Länsstyrelsen i Skåne län, Rikspolisstyrelsen och Statens Pensionsverk från och med hösten 2006 och under hela 2007 ska rekrytera med aidentifierade ansökningshandlingar. Nio andra myndigheter som har ett mångfaldsperspektiv i sitt rekryteringsarbete ska parallellt följas som en referensgrupp (Regeringen 2006).

6. Främjande åtgärder

6.1 Stöd till antidiskrimineringsverksamheter

Runt om i Sverige finns lokal antidiskrimineringsverksamhet (ADV) vilka ger stöd och råd till den som blivit utsatt för diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning eller funktionshinder. Syftet är att uppmärksamma diskriminering och sprida kunskap om vilka rättigheter den som blivit diskriminerad har. ADV:erna kan få statligt stöd om de är ideella organisationer eller stiftelser. Stödet fördelas sedan 2002 av Integrationsverket. Antalet verksamheter som fått stöd har växt från 13 år 2002 (36 sökte) då knappt 4 miljoner kronor fördelades, till 21 verksamheter år 2006 då drygt 14 miljoner kronor fördelades (Integrationsverket 2003a, Integrationsverket 2007). För 2007 finns drygt 14 miljoner kronor avsatta (proposition 2006/07:1). 2004 bildades ett nationellt nätverk för antidiskrimineringsverksamheterna (Integrationsverket 2005a). Detta lades ner 2005. I februari 2007 bildades dock ett nytt nätverk – Samarbetsforum för antidiskrimineringsbyråer i Sverige (ADB-Forum).

Effektbedömningar

Enligt Ramböll Managements rapport Utvärdering av lokal/regional Antidiskrimineringsverksamhet (2004) är det tveksamt om det finns tillräckligt med juridisk kompetens i verksamheterna för att driva enskilda diskrimineringsfall juridiskt. Dock anser Ramböll att verksamheterna kan fungera som ett stöd i en juridisk process, bland annat genom insamling av faktauppgifter. Ett exempel på detta skulle kunna vara situation testing av krögare och hyresvärdar.

Trots att det i de formella kraven (Förordning 2002:989) för stöd krävs att ADV:erna arbetar med mer än etnisk tillhörighet och religion (nämligen kön, funktionshinder och sexuell läggning) framhäver Ramböll Management i sin slutrapport till Integrationsverket att detta krav inte bör tolkas som att ADV:erna måste arbeta *lika mycket* med alla dessa diskrimineringsgrunder. Ramböll konstaterar att det tycks *finnas ett större behov av antidiskrimineringsverksamheterna bland etniskt diskriminerade individer, eftersom de i högre utsträckning saknar andra aktörer att vända sig till* (Integrationsverket 2006b:47). Rambölls utvärdering av verksamheterna lyfte fram den viktiga frågan om konflikten mellan regeringens krav och verksamheternas oberoende och självständighet. Ramböll ansåg att en undersökning av verksamheternas oberoende föll utanför uppdraget, men som följande citat illustrerar lyftes frågan ändå fram i en tidigare utvärdering (Ramböll 2003b):

För att en Antidiskrimineringsbyrå skall beviljas medel skall de leva upp till de krav som är uppställda av regeringen. Samtidigt skall verksamheten vara oberoende och utformas utifrån lokala och regionala förutsättningar. Dessa relationer har inte varit föremål för utvärderingen, men utvärderaren kan, utifrån en av de genomförda intervjuerna, konstatera att denna relation ibland kan upplevas som problematisk. (Ibid:3.)

Detta väcker frågan om tydligheten mellan statens roll och de frivilliga organisationernas roll. Och, om det inte finns ett reellt oberoende, om antidiskrimineringsverksamheter kan spela en lika effektiv roll som de borde.

6.2 Stöd till centrum mot rasism

Efter påtryckningar från ett flertal NGO:er att avsätta medel för bildandet av ett centrum mot rasism, utsåg regeringen år 2002 en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till hur det framtida antirasistiska arbetet skulle utformas och bedrivas. Arbetsgruppens rapport (Ds 2002:26) föreslår i linje med NGO:ernas önskemål att ett fristående centrum mot rasism och andra former av intolerans etableras, och att detta center drivs som en ideell förening gemensamt bildad av en bred sammanslutning av olika organisationer. Centrum mot rasism (CMR) bildades 2003 med stöd av statliga medel. Arbetet som bedrivs omfattar åtgärder mot rasism, främlingsfientlighet, inklusive antisemitism, islamofobi och antiziganism samt homofobi och diskriminering (Integrationsverket 2006a). 2006 beviljades centret 5,5 miljoner kronor (Integrationsverket 2007) och för 2007 är 3 miljoner kronor avsatta. Efter 2007 upphör stödet (Regeringen 2007).

Effektbedömningar

Integrationsverket lämnade till regeringen 2004 en uppföljningsrapport om utvecklingen av verksamheten vid Centrum mot rasism. Uppföljningen visade att verksamheten utvecklats planenligt och i enlighet med riktlinjerna för stödet (Integrationsverket 2005a). En granskning av centret gjordes och avrapporterades 2005. Också denna visade att organisationen och verksamheten motsvarar de krav som ställs i riktlinjerna för stödet. Dock framfördes i utvärderingen att det fanns ett behov av förtydliganden angående inriktningen av verksamheten och användningen av statsbidraget, men att inga oegentligheter kunde konstateras (Integrationsverket 2006c).

Med utgångspunkt i slutrapporten från 2006, *Utvärdering av Centrum mot rasism*, anser Integrationsverket bland annat att centret bör arbeta för att fler organisationer som fokuserar på annat än etnicitet ska bli medlemmar samt att verksamheten bättre ska förankras hos medlemsorganisationerna (Integrationsverket 2007a).

Om denna utvärdering, som Integrationsverket beställt av en utomstående konsult, kan det vara värt att notera att den lyfter fram en konflikt i statens hantering av Centrum mot rasism. Å ena sidan hanteras Centrum mot rasism som en oberoende frivillig organisation, å andra sidan ställs krav som innebar en inskränkning av denna oberoende ställning (Ramböll 2006:6-7).

Genom att Centrum mot rasism drivs som en förening skapas ett oberoende från staten och trovärdigheten i förhållande till andra frivilligorganisationer skall därmed öka. En viktig del i detta oberoende är att varken regeringen eller Integrationsverket har gett några **tydliga** [fetsstil här] beslut om hur verksamheten skall bedrivas och vilken inriktning den skall ha.

Samtidigt kan Ramböll konstatera att när nu verksamheten utvärderas finns det tendenser att staten ställer krav på verksamheten och hur den är organiserad som i stora drag kan jämföras med de krav som ställs på myndigheter.

Det är naturligtvis alltid berättigat att se till att offentliga bidrag till frivilliga organisationer hanteras på ett korrekt sätt. Samtidigt skymtar kanske ett helt annat problem i utvärderingen ovan. Hur ser den svenska staten på frivilliga organisationer? Ställs det liknande krav när det gäller andra offentliga bidrag till frivilliga organisationer?

6.3 Medel för projekt mot rasism och diskriminering

Under ett flertal år har Integrationsverket fördelat stöd till framför allt NGO-drivna projekt mot diskriminering och rasism. Prioriteringarna för stödet har varierat från år till år. 2002 beviljades 5 miljoner kronor till 40 projekt som bedrev antirasistiskt verksamhet, en av två prioriteringar detta år (Integrationsverket 2003a). Även 2003 var ett av de två prioriterade områdena antirasistiskt arbete. Till detta område beviljades knappt 4 miljoner kronor till 38 projekt (Integrationsverket 2004b). 2004 var ett av två prioriterade områden motverkan av diskriminering (Integrationsverket 2005a). 2005, då 6,5 miljoner kronor beviljades till 30 projekt, var två av fyra prioriteringar motverkan av diskriminering vid etablering på arbetsmarknaden, samt allmänt att förebygga och motverka främlingsfientlighet och rasism (Integrationsverket 2006c). 2006, då 7,2 miljoner kronor beviljades till 25 projekt, fanns inte rasism/diskriminering kvar som ett prioriterat område. Då var det i stället insatser för att underlätta nyanlända invandras etablering som prioriterades (Integrationsverket 2007). Samma prioritering gäller för 2007 då närmare 4 miljoner kronor finns anslagna (Regeringen 2007).

Effektbedömningar

Det saknas utvärderingar på området och Integrationsverket har tidigare fått kritik för att man inte tillräckligt följt upp och utvärderat de projekt som fått stöd (Riksrevisionen 2006). Under 2007 görs dock en utvärdering av de projekt som fick stöd 2004. Det kan noteras att den fokus som tidigare låg på rasism och diskriminering på senare år helt verkar ha försvunnit. Prioriteringarna har i stället mer och mer kommit att handla om att ”få invandare i jobb”.

6.4 Join in

Projektet Join In motverkar diskriminering genom samarbete med det civila samhället (Integrationsverket 2007b). Join In är ett av 25 europeiska projekt som finansierats av Europeiska Kommissionens handlingsprogram mot diskriminering. Projektets avsikt var att aktualisera och införliva ickediskriminering och jämlikhet på alla nivåer i samhället. Detta innebär att initiera en process för så kallad ”mainstreaming”, främst inom sektorerna för social välfärd och hälsa, utbildning och arbetsmarknad.

I Sverige har Integrationsverket tillsammans med Centrum mot rasism ingått som projektpartner i Join In. På nationell nivå var målet att utveckla strategier för att motverka etnisk diskriminering på arbetsmarknaden, utifrån ett nära samarbete mellan det civila samhället och den statliga sektorn. Projektets mål är därmed att medvetet involvera frivilligorganisationer, för att ge dem möjlighet att delta, utvecklas och ställa krav på ickediskriminering.

De svenska projektparterna arrangerade ett antal hearings i olika delar av Sverige för att samla idéer och modeller för hur etnisk diskriminering kan bekämpas. Utifrån de förslag som framkom anordnades utbildningar för frivilligorganisationer i media och opinionsbildning, i syfte att öka frivilligorganisationernas kunskap om hur de kan påverka och skapa publicitet kring frågor om diskriminering. Dessutom ordnades som projektets slutliga aktivitet en konferens för att ge antidiskrimineringsverksamheterna kunskap om olika internationella konventioner och instrument som är relevanta och som kan användas i det lokala antidiskrimineringsarbetet. Det grundläggande perspektivet var att ickediskriminering är en fråga om mänskliga rättigheter med internationella dimensioner.

Sammantaget har Join In-projektet i Sverige utvecklat och testat olika strategier som det civila samhället – framför allt antidiskrimineringsorganisationer – kan använda sig av för att åstadkomma en förändring av diskriminerande strukturer och för att främja arbetet för mainstreaming av jämlikhet och ickediskriminering.

Effektbedömningar

Några fristående utvärderingar har inte hittats, men deltagarnas utvärderingar, vilka Integrationsverket tagit del av, har varit mycket uppskattande både när det gäller hearings och konferenser – och i synnerhet beträffande tanken att frivilliga organisationer ska ta makten över sin egen situation (empowerment).

6.5 Etnisk mångfald i arbetslivet

Integrationsverket fick i regleringsbrevet för 2001 regeringens uppdrag att under en treårsperiod särskilt stimulera etnisk mångfald i arbetslivet. Detta skulle göras genom att stimulera företag och myndigheter att rekrytera invandrare, särskilt med högskoleutbildning. Verket skulle också genomföra särskilda informationsinsatser som skulle leda till en ökning av arbetsgivarnas benägenhet att anställa personer med invandrarbakgrund, liksom verka för att kommunerna skulle utveckla sitt mångfaldsarbete. (Integrationsverket 2002b). Verket genomförde insatser för mångfald gentemot flera kommuner och kommunernas nätverk för att stimulera dessas mångfaldsarbete. Verket tog tillsammans med Svenska kommunförbundet fram en metodhandbok med goda exempel på kommunernas mångfaldsarbete (Integrationsverket 2003c).

Integrationsverket kartlade också strukturella hinder på arbetsmarknaden för högskoleutbildade med utländsk bakgrund. Bland annat anordnades hearings med arbetsförmedlare, yrkes- och studievägledare samt en kartläggning av anmälningar till DO som gjorts av högskoleutbildade. Kartläggningen ledde fram till att verket ansåg att attityden hos arbetsgivare och ansvariga tjänstemän måste förändras. Detta skulle bland

annat ske med hjälp av projekt som hade som syfte att få in personer med utländsk bakgrund på arbetsplatserna. *De får då en chans att visa vad de kan samtidigt som man kan arbeta med attityder inom den egna arbetsplatsen* (Integrationsverket 2003c:4). Ett annat förslag som lyfts fram är utökad stöd till antidiskrimineringsverksamheterna. Verksamheterna kan informera om diskriminering och om lagstiftningen (Ibid).

6.6 Equal 2001–2007

I Europeiska Socialfonden finns gemenskapsinitiativet Equal, som har syftet att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet i arbetslivet. Dagens arbetsmarknad är inte öppen för alla. Orsaken kan vara etnisk tillhörighet eller funktionshinder, ofullständig skolgång, sexuell läggning eller ålder. Samma orsaker gör också att anställda blir orättvist behandlade ute på arbetsplatser och inte får komma till sin rätt. Equal är framför allt inriktat på att påverka strukturer, organisationer, arbetssätt, värderingar etc. som utestänger och diskriminerar (ESF-rådet, 2007). 1,5 miljarder kronor har gått till att starta projekt, eller så kallade partnerskap, i Sverige. Tanken har varit att flera samverkanspartner – till exempel från offentlig förvaltning, näringsliv eller ideella organisationer – går samman och utvecklar idéer, arbetssätt och metoder för att motverka diskriminerande strukturer. Motverkande av diskriminering samt empowerment⁸ är grundtankarna.

Effektbedömningar

Rambölls halvtidsutvärdering av Equal i Sverige (2003a) innehöll flera relevanta kommentarer. Ramböll påpekar att delaktighet och empowerment (även kallat egenmakt) enligt Equal:s programdokument utgör centrala delar i arbetet med att motverka diskriminering. Å andra sidan har de som valt att utgå från begreppet empowerment fokuserat mer på verksamheten med deltagare/mottagare, än på själva partnerskapskonstruktionen. Enligt Ramböll var det endast ett fåtal som haft utarbetade planer för hur målgruppen ska vara med och utforma projektet, ofta då i någon form av arbetsgrupp. ”Vid problemformulering har de faktiska deltagarna/mottagarna inte varit aktiva...” (2003a:18). Ramböll ansåg att ESF-rådet bör ställa större krav på deltagar-/mottagarinvolvering i alla stadier av utvecklingspartnerskapets (UP) verksamhet – såväl i planering som genomförande. De UP som lyckats med att skapa denna deltagarfokus och utarbeta reellt behovsstyrda och efterfrågade projekt, har en högre grad av nyskapande, bättre förankring och ett genuint engagemang från ingående partner.

Ramböll påpekade också att begreppen mångfald och jämställdhet bör klargöras och operationaliseras på nationell nivå samt på UP-nivå. Det är också viktigt att klargöra skillnaderna mellan dessa begrepp samt hur begreppen interagerar. Det är även önskvärt att ESF-rådet ställer krav på UP om att dessa på ett tidigt stadium involverar expertis i arbetet samt

⁸ *Empowerment* eller egenmakt syftar till att en individ i en organisation, stat eller annan grupp skall känna att denne har makt över sin egen situation, sina arbetsuppgifter, sin närmiljö etc.

genomför en jämställdhetsanalys, vilket hjälper till att medvetandegöra och integrera jämställdhetsperspektivet i UP:s verksamhet.

Rambölls utvärdering lyfter fram en del kritiska frågor. Bland annat påpekas att många som fick bidrag för att arbeta med Equalprojekt inte verkade ha mycket förståelse för begreppet diskriminering. I en del fall verkar arbetet med mångfald sakna koppling till motverkandet av diskriminering. Tanken att de som diskrimineras kanske borde ha en del i problemformuleringarna likväl som i lösningarna (empowerment) verkar ha gått de flesta förbi.

Samtidigt är det intressant att Ramböll påpekar att verksamheterna på ett tidigt stadium borde involvera jämställdhetsexpertis. Detta kan vara ett berättigat förslag. Det märkliga är att även experter på etnisk jämlikhet torde ha saknats, något som dock inte ledde till något förslag.

Det finns ytterligare en utvärdering som lyfter fram viktiga slutsatser (Ledningskonsulterna 2005). En del av tankarna kan anas redan i titeln: *Fungerande experiment – minskad diskriminering?* Rapporten konstaterar att analyserna av verksamhetens innehåll och inriktning pekar på att insatserna och resultat koncentrerats till insatser som avser att underlätta för svårplacerade, till exempel unga och invandrare, att ta sig in på arbetsmarknaden.

Insatser för att minska diskrimineringen av dem som är på arbetsmarknaden, t ex äldre, invandrare har begränsad omfattning och koncentreras till informationsinsatser. Få insatser har gjorts för att t ex underlätta för invandrare att få "rätt" arbete (och inte bara få ett arbete), eller att motverka att EQUALs målgrupper utgör arbetsmarknadens buffert (in i goda tider ut i dåliga). Insatserna för att öka företagandet har sin tyngdpunkt i den sociala ekonomin. Insatserna i sig ifrågasätts inte utan deras tyngdpunkt. (Ibid. 118.)

Om man drar utvärderarnas kommentarer och slutsatser till sin spets, har tyngdpunkten i svenska Equal inte legat på motverkande eller förebyggande av diskriminering eller empowerment, utan på informationsinsatser och på att få "dem" i arbete – och inte i rätt arbete.

6.7 Storstadssatsningen

Riksdagen antog 1998 regeringens proposition om en nationell storstadspolitik. 2,1 miljarder kronor anslogs för detta. Två övergripande mål för politiken fastställdes; det handlade dels om att (1) ge storstäderna bättre förutsättningar för långsiktig tillväxt och nya arbetstillfällen, men framför allt om att (2) bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. (Storstadsdelegationen 2007.)

Inom ramen för storstadspolitiken har lokala utvecklingsavtal tecknats med sju kommuner som omfattar 24 stadsdelar. De första avtalen tecknades 1999 och sedan dess har tusentals insatser genomförts av varierande storlek och karaktär (SOU 2005:29, s. 34). En förutsättning i avtalen är att kommunerna själva bidrar med motsvarande belopp. De lokala utvecklingsavtalen revideras varje år. Kommunerna återrapporterar årligen till regeringen (Storstadsdelegationen 2007).

Storstadsdelegationen är regeringens samordningsorgan för dessa insatser, och för att bistå delegationen med att bland annat ta fram lokala utvecklingsavtal och utforma den årliga redovisningen till regeringen finns Storstadskansliet (Storstadsdelegationen 2007).

Effektbedömningar

I Integrationsverkets slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen *På rätt väg?* kommer man fram till följande slutsats:

Redskapen som storstadssatsningen har skapat inriktar sig främst på att stödja individer och kompensera för de sämre villkor som ett boende i dessa områden innebär. Insatserna kan hjälpa enskilda individer men kan endast indirekt påverka de mekanismer, selektiv omflyttning och stor inflyttning av nyanlända invandrare, diskriminering och rasism, som vidmakthåller den etniska och socioekonomiska segregationen. Därför är målet för storstadssatsningen – att bryta segregationen – realistiskt med tanke på de instrument och resurser som står till förfogande. (Integrationsverket 2002d:94.)

Med tanke på ovanstående citat är det inte konstigt att det kan ifrågasättas huruvida skaparna av storstadssatsningen hade analyserat orsakerna till segregationen när man tog beslut om åtgärderna som skulle genomföras (SOU 1998:25). I varje fall är utvärderaren tydlig i sin slutsats om att satsningen inte hade mycket att göra med motverkande av rasism och diskriminering.

6.8 Övrigt

6.8.1 Rådet för etnisk jämlikhet och integration

1997 bildades Rådet för etnisk jämlikhet och integration, ett rådgivande organ för regeringen i integrationsfrågor. Rådet utgjordes av företrädare för regeringen, arbetsmarknadens parter, organisationer bildade på etnisk grund samt andra ideella organisationer och religiösa samfund. Rådet är efterföljare till Invandrarrådet som fanns mellan 1975 och 1997. Rådet sammanträdde tre till fyra gånger per år och lades ner 2003.

Effektbedömningar

Rådets resultat var länge ifrågasatt (ECRI 2005) och en utvärdering 2004 visade att rådet hade formen av en tämligen ensidig informationskanal där merparten av frågorna som diskuterades redan var avgjorda. Detta påpekades vid upprepade tillfällen av rådets medlemmar. Bland annat på grund av denna kritik lades rådet ner 2003 (Aytar 2004).

6.8.2 Rådet för romska frågor

2002 tillsattes rådet för romska frågor, ett rådgivande organ till regeringen i frågor som rör romer. I rådet ingår företrädare för romska riksorganisationer och representanter för Regeringskansliet, DO, Integrationsverket, Forum för levande historia och Sveriges Kommuner och Landsting. Regeringen beslutade strax före valet 2006 att ersätta det Romska rådet med en delegation för romska frågor.

6.8.3 Arbetsgruppen Arm i arm

Arbetsgruppen Arm i arm som består av tjänstemän inom Regeringskansliet och representanter från olika myndigheter, har ansvar för tre av de tio initiativen mot rasism och främlingsfientlighet som regeringen presenterade sommaren 2000. Här presenteras två av dessa tre.

6.8.3.1 Fjärde initiativet – projektbidrag till ungdomsorganisationer

Arbetsgruppen Arm i arm erhöll 30 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden under 2001–2003. Detta stöd fördelades ut till ungdomsföreningar för utveckling av nya verksamheter och metoder med långsiktiga effekter mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Arbetsgruppen hade tre urvalsomgångar, den 31 december 2000, den 31 oktober 2001 och den 15 maj 2002. 45 projekt fick stöd och några projekt pågår fortfarande (Arm i arm 2007).

6.8.3.1 Sjätte initiativet - ungdomsambassadörer

100 ungdomar utsågs till ungdomsambassadörer mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering, med syfte att visa upp engagerade ungdomar som förebilder och därigenom uppmuntra andra unga. De flesta ambassadörerna var aktiva i en förening och hade ett tidsbegränsat uppdrag mellan oktober 2000 och december 2002. Ungdomsambassadörerna arbetade bland annat med att initiera och/eller driva verksamheter i sina föreningar och skolor. Det anordnades också utbildningar och konferenser för ambassadörerna i ämnen som extremhögern, fortbildning i metoden Mångfald och Dialog samt islam och islamofobi. Ambassadörerna träffades också för erfarenhetsutbyte (Arm i arm 2007).

7. Kunskapshöjande åtgärder

7.1 Synliggöra diskriminerande strukturer

Regeringen tog i och med regleringsbrevet för 2002 beslut om att Integrationsverket skulle arbeta med att synliggöra och motverka strukturell diskriminering⁹. Bland annat publicerade Integrationsverket 2002 en forskningsöversikt med namnet Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige. En kunskapsöversikt. Arbetet innebar också anordnandet av ett internationellt symposium 2001 med NGO:er och forskare, samt anordnandet av den årliga konferensen FN:s internationella dag mot rasism och diskriminering. Detta år, 2003, låg fokus på strukturell diskriminering som hinder för integration (Integrationsverket 2004b).

Från och med regleringsbrevet 2004 ställdes dessutom krav på att en handlingsplan för detta arbete skulle presenteras för regeringen. Bland annat genomförde ILO (International Labour Organization)¹⁰ på uppdrag

⁹ Strukturell diskriminering är regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa grupper att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Diskrimineringen kan vara synlig eller dold och kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.

¹⁰ Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor.

av Integrationsverket en studie av diskriminering vid inträde på arbetsmarknaden med metoden situation testing. 2005 publicerades rapporten *Tillämpningen av Situation testing – metodologi i analysen av arbetsmarknadsdiskriminering* och 2006 överlämnades rapporten *Discrimination against native Swedes with immigrant origin in access to employment* till regeringen. Den återkommande rapporten *Integrationsbarometern* inriktar sig på allmänhetens attityder. Därutöver publicerades 2006 rapporten *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005*. Uppdraget upphörde i och med 2007 års regleringsbrev.

7.2 Belysa situationen för muslimer i Sverige

Inom Integrationsverkets ordinarie uppdrag ”att redovisa utvecklingen när det gäller förekomsten av rasism och främlingsfientlighet”, fick Integrationsverket i regleringsbrevet för 2002 uppdraget att särskilt belysa situationen för muslimer i Sverige, samt eventuella åtgärder som vidtagits mot bakgrund av attacken mot World Trade Center i USA den 11 september 2001.

Integrationsverket anordnade möten med företrädare för muslimska grupper i Sverige. Här vittnade muslimer om erfarenheter av kränkningar och hotfullt bemötande i större omfattning än före den 11 september. Att medierapporteringen framkallar negativa reaktioner betonades särskilt. Upplevelserna bekräftas också av rapporten *Muslimer och islam i svenska nyhetsmedier – om rapporteringen av terrorattackerna i USA den 11 september 2001* (2002e), en mediastudie som Göteborgs universitet genomförde på uppdrag av Integrationsverket. Här framgick att flertalet artiklar handlade om krigförande islamistiska grupper och religionens betydelse för terrorattackerna. Ofta var informationen schabloniserad och förenklad. Att mediernas bilder av islam och muslimer blivit mer negativ efter den 11 september bekräftas också i Integrationsverkets rapport *Samtal med svenska muslimer. Situationen för svenska muslimer efter terroristattacken i USA den 11 september 2001* (2003e). Rapporten bygger bland annat på en enkätundersökning som genomförts av forskare vid Göteborgs Universitet.

Verket anordnade också ett regionalt uppföljningsmöte med muslimska föreningar i Malmö 2003. Samma upplevelser av utsatthet och diskriminering som framfördes vid det första mötet konstaterades här. En regional arbetsgrupp bildades bestående av föreningarna, antidiskrimineringsverksamheterna, Länsstyrelsen (sammankallande) och Länspolisen, i syfte att ha återkommande dialoger (Integrationsverket 2004b).

7.3 Samråd och dialog

I syfte att ge regeringen underlag för fortsatta överväganden kring behovet av ytterligare insatser mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering fick Integrationsverket 2000 i uppdrag att föra en dialog med organisationer, kommuner och andra aktörer som är verksamma inom området. Tanken var att ta tillvara erfarenheter och kunskaper hos dessa aktörer (Rskr. 2000/01:59, s. 51).

Bland annat anordnade Integrationsverket ett flertal seminarier, dialogmöten och konferenser med NGO:er, forskare, jurister, politiker, kommunala tjänstemän och andra verksamma på området. 21 mars-konferensen – FN:s Internationella dag mot rasism och diskriminering var ett av dessa arrangemang. Arrangerandet av en workshop med advokater från USA, Nederländerna och Storbritannien om strukturell diskriminering var en annan. Bland annat framfördes i dialogmötena önskemål att regeringen skulle avsätta medel för att ett inrättande av ett antirasistiskt center skulle möjliggöras, liksom antidiskrimineringsverksamheter och flertalet förenings önskemål om deltagande i världskonferensen mot rasism i Durban, Sydafrika. I två rapporter kan man ta del av de erfarenheter som gjorts inom ramen för det avslutade uppdraget: *Samråd och dialog I. Rapport från Integrationsverkets samråd med NGO:er* (2001) och *Samråd och dialog II. Rapport från Integrationsverket och andra aktörer* (2002a). Uppdraget upphörde efter 2003.

Effektbedömningar

Det kan antas att kraven som kom fram i dialogmötena bidrog till regeringens beslut att stödja deltagandet i världskonferensen, samt besluten om att stödja antidiskrimineringsverksamheter och bildandet av Centrum mot rasism.

7.4 Rådgivning till kommuner

Många kommuner uttryckte under 1990-talets slut en stor osäkerhet om vilka åtgärder som skulle vidtas då öppen rasism, i form av till exempel hatpropaganda, trakasserier och rasistiskt våld, manifesterades på lokal nivå. Önskemål om en instans för råd och stöd uttrycktes av flera kommuner. Integrationsverket fick därför 2000 i uppdrag att tillsammans med Svenska Kommunförbundet utveckla en sådan rådgivande och stödjande verksamhet. Inledningsvis anordnades konferenser i syfte att mobilisera behovskommuner och närmare kartlägga behoven. Totalt deltog ca 70 kommuner vid en handfull regionala konferenser. Under 2001 inleddes ett arbete med sex pilotkommuner i syfte att ge råd men också att etablera former för erfarenhets- och kunskapsutbyte kommunerna emellan. Målet med rådgivningsinsatserna är att kommuner och andra lokala aktörer ska utveckla kunskap om den lokala situationen, utveckla strategier för lokal beredskap samt utveckla och pröva olika metoder för långsiktigt förebyggande insatser. Arbetet ledde bland annat fram till att skriften *Kraftsamling mot rasism – vägledning för utveckling av lokala insatser* publicerades 2002, med syftet att vägleda kommuner i akuta och långsiktiga insatser.

Inom ramen för uppdraget bildades 2003 ett regionalt nätverk i Stockholm, *Kraftsamling mot rasism*, bestående av 14 kommuner i storstockholmsområdet. Nätverkets huvudfrågor utgjordes av islamofobi, kulturrasism, nyrekryteringen till nationella och främlingsfientliga partier samt värderingar. I samarbete med Länsstyrelsen och Kommunförbundet i Stockholms län anordnades utbildning för nätverket. Nätverket anordnade ett seminarium med temat *skolan* (Integrationsverket 2004b). Uppdraget upphörde efter 2003 års slut.

Effektbedömningar

I uppföljningen av arbetet med pilotkommunerna kan man ta del av de erfarenheter som gjorts inom uppdraget (Integrationsverket 2003d). Här framgår bland annat att arbetet i kommunerna gått trögt. En återkommande erfarenhet i de sex kommunerna är att motståndet var långt större än förväntat. Den öppna rasismen upplevdes av flera som lätt att mobilisera mot jämfört med den ”dolda” rasismen. Många tyckte också att informationen från Integrationsverkets sida varit bristfällig och att Integrationsverkets personalresurser inte räckt till.

7.5 Nationell kunskapsbank – Sverige mot rasism

Integrationsverket fick år 2000 i uppdrag av regeringen att bygga upp en nationell kunskapsbank om arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Kunskapsbanken som har formen av en webbplats, ger en samlad bild av det arbete mot rasism och etnisk diskriminering som pågår i samhället på olika nivåer och den innehåller också information om forskning och lagstiftning på området. Webbplatsen offentliggjordes i mars 2002. 2004 togs kunskapsbanken över av Centrum mot rasism (Sverige mot rasism 2007, Rskr. 2000/01:59). Kunskapsbankens framtid tycks oviss då statens medel till Centrum mot rasism dras in efter 2007.

Effektbedömningar

En utvärdering gjordes 2002 och visade att banken främst används av dem som jobbar mot rasism och diskriminering samt av studenter (Integrationsverket 2003a). Antalet besökare har år för år stigit. Under webbplatsens första månad (mars 2002) hade den 81 unika besökare per dag. I november samma år hade siffran stigit till 235 per dag (Ibid.). 2004 hade webbplatsen i genomsnitt 328 besökare per dag och 2006 hade den i genomsnitt 1 638 besökare per dag (CMR 2007).

7.6 Informations- och utbildningsinsatser för personer i nyckelfunktioner

Regeringen konstaterade 2000 att kunskapsnivån i diskrimineringsfrågor i samhället var låg. Därför fick Integrationsverket och DO 2000 i uppdrag att i samverkan genomföra informations- och utbildningsinsatser för att öka kunskapen hos företrädare för olika myndigheter och branschorganisationer samt hos näringsidkare, om såväl mekanismerna bakom etnisk diskriminering som de gällande reglerna på området. Ett antal överläggningar genomfördes under 2000 och 2001 med målsättningen att branschorganisationerna själva ska arbeta med informations- och utbildningsinsatser för att öka kunskapen (Rskr. 2000/01:59).

Effektbedömningar

På uppdrag av DO och Integrationsverket har Sifo gjort undersökningar 2000 och 2001 (samt 2002 och 2006). I undersökningen som utkom 2001, vilken var ett försök att mäta effekten av denna insats, konstaterades att ovan nämnda informations- och utbildningsinsatser inte resulterat i någon

markant ökning (jämfört med undersökningen året innan) av kunskapen om lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet eller om olaga diskriminering i brottsbalken 16:9. Angående bedömningen av utbildningarnas effekter kan man också ställa frågan vilka som tagits in som utbildare. Idag skulle det nog anses märkligt om endast män höll i en utbildning om jämställdhet. Även om representativitet inte behöver vara avgörande med hänsyn till effekter, så borde frågan om etniska minoriteters delaktighet i utbildningar om etnisk diskriminering åtminstone ställas.

7.7 Diskrimineringskompetens i rättsväsendet

Regeringen gav 2003 i uppdrag åt Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren att utforma särskilda kompetensstrategier i diskrimineringsfrågor. Syftet med strategierna är att få till stånd ett långsiktigt och heltäckande arbete med diskrimineringsfrågorna (prop. 2004/05:1, utg.omr.4, s. 24). Strategierna, som upprättades i november 2003, utgår från att diskriminering (omfattar främst etnicitet, religion och sexuell läggning (Rskr. 2005/06:95, s. 32) kan förekomma inom respektive myndighets egen verksamhet och behandlar bland annat bemötande av dem som kommer i kontakt med myndigheternas verksamhet (Regeringen 2006).

Inom ramen för dessa strategier startade dåvarande Riksåklagaren under 2004, tillsammans med Advokatsamfundet, Brottsförebyggande rådet och Domstolsverket i det så kallade objektivitetsprojektet. Projektet, som under 2005 fortsatte med bland annat interaktiva teaterföreställningar, syftar bland annat till att belysa de konsekvenser som kan uppstå på grund av fördomar i brottsutredningar och rättegångar (prop. 2006/07:1 utg.omr. 4, s. 44, Riksåklagaren 2006:67). Som ett led i Rikspolisstyrelsens strategi har inom polisen ca 1 600 personer, det vill säga 7 procent av de anställda, genomgått utbildning i diskrimineringsfrågor (Ibid). I den ordinarie utbildningen för Sveriges domstolar såväl som för anställda inom Kriminalvården med klientnära arbete, ingår frågor om diskriminering och bemötande (Ibid).

Effektbedömningar

I Åklagarmyndighetens årliga arbetsmiljöenkät för 2005 svarade ingen att de utsatts för mobbning eller diskriminering från chefer eller arbetskamrater inom Åklagarmyndigheten på grund av sin etniska eller kulturella bakgrund. Ingen svarade heller att de varit utsatta för kränkningar eller trakasserier på grund av sin etniska eller kulturella bakgrund, från andra personer som de kommit i kontakt med i arbetet (Riksåklagaren 2006). Statskontoret kommer under 2007 att få regeringens uppdrag att utvärdera strategier för utveckling av kompetensen om motverkande av mobbning och diskriminering (prop. 2006/07:1, utg.omr. 4, s. 44).

7.8 Diskriminering av romer

Mot bakgrund av att romer drabbas särskilt hårt av diskriminering men sällan anmäler detta gav Regeringen 2001 DO i uppdrag att särskilt arbeta med frågan om diskriminering av romer. DO redovisade 2004 sitt arbete i en rapport till regeringen (DO 2004). Bland annat har DO kartlagt omfattningen av diskrimineringen och arbetat för att utveckla strategier och metoder för att motverka och förebygga diskriminering. DO har också genom informationsinsatser arbetat för att öka kunskapen bland romer om den lagstiftning som finns. DO har från 2005 fått ett fortsatt uppdrag att arbeta för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer (Rskr. 2005/06:95).

För att bekämpa diskrimineringen av romer krävs enligt DO att ett strukturellt perspektiv används, som tar hänsyn till samhällets normsystem (Dir. 2004:54). DO har enligt regleringsbrevet för 2007 fortfarande regeringens uppdrag att särskilt arbeta med att förebygga och motverka diskriminering bland grupper som är särskilt utsatta för diskriminering, till exempel romer.

Effektbedömningar

Bland annat har man insett vikten av ett samarbete med dem som utsätts för diskriminering. Ett resultat av arbetet blev en ökning av anmälningsbenägenheten i gruppen. Till stor del är denna ökning förmodligen ett resultat av den ökade tilliten till DO, tillit som byggdes upp som en del av det så kallade Romaprojektet. Dessa erfarenheter har i sin tur bland annat lett till ett mer fokuserat arbete med andra specifika målgrupper.

7.9 Informationssatsning för att förebygga och motverka diskriminering av samer

Regeringen upplevde, utifrån en enkätundersökning, att det fanns ett behov av en informationssatsning om diskriminering av samer. Syftet med den nationella informationssatsningen, som inleddes 2001, var bland annat att förebygga och motverka diskriminering av samer. 20 miljoner kronor är avsatta under en femårsperiod (Regeringen 2003). Informationssatsningen överfördes sedermera till Sametinget som fått resursförstärkning för ändamålet. Sametinget har etablerat ett informationscentrum som vänder sig till myndigheter, frivilligorganisationer, media och allmänheten (Regeringen 2006).

7.10 Kartläggning och motverkan av diskriminering i skolan

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2001 av regeringen i uppdrag att kartlägga förekomsten av rasism och etnisk diskriminering i skolan, samt undersöka vilka faktorer i skolmiljön som påverkar förekomst och omfattning av rasism och etnisk diskriminering. Skolverket skulle också till regeringen föreslå insatser på området. Skolverket gav Göteborgs universitet i uppdrag att göra kartläggningen. Skolverket fick också i

uppdrag att vidta åtgärder och göra riktade insatser för att motverka främlingsfientlighet, rasism samt etnisk mobbning.

I Skolverkets redovisning av kartläggningen och förslagen på insatser som bör vidtas, framkom att var fjärde elev med utländsk bakgrund erfarit kränkningar och att en del elever med utländsk bakgrund känner sig diskriminerade. Skolverket pekade också på samvariationer mellan kränkande handlingar och faktorer som rör skolans organisation och ledning. Skolverket föreslog bland annat en högre närvaro av vuxna med förbättrad kompetens om mekanismerna bakom kränkningarna, samt ett klagörande av gällande lagstiftning för elever och skolpersonal (Skolverket 2002).

Skolverket har anordnat regionala och lokala seminarier om värdegrunden och det demokratiska uppdraget samt seminarier som specifikt behandlat olika former av kränkande behandling. Skolverket har mellan 2000 och 2002 gett i uppdrag åt Rektorsutbildningen att vidareutbilda rektorer om läroplanens värdegrund. Värdegrundscentrum vid Göteborgs universitet (CEVS) har på Skolverkets uppdrag arbetat för att främja kunskapsuppbyggnad i värdegrundsfrågor. Bland annat har man skapat så kallade kunskapslag där lärare och forskare tillsammans utgör en resurs för skolan genom bland annat kurser, seminarier och rapporter. Ett nätverk har också etablerats om rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Värdegrundscentrum vid Umeå universitet har anordnat konferenser med rasism och mångkulturalitet som tema. I augusti 2006 fick Skolverket i uppdrag att kartlägga förekomsten av diskriminering i form av trakasserier samt att utvärdera tillämpningen av den nya skollagen. Uppdraget ska redovisas 1 mars 2009 (Regeringen 2006:25).

Effektbedömningar

En utvärdering av vidareutbildningen av rektorer om läroplanens värdegrund har visat att deltagare anser sig ha ökat sin kunskap bland annat på värdegrundsområdet (Skolverket 2003).

7.11 Granskning av läromedel

Skolverket fick i maj 2005 i uppdrag av regeringen att granska ett urval av läroböcker i grund- och gymnasieskolan för att se hur, om, och i så fall i vilken utsträckning de avviker från läroplanens värdegrund. Ett flertal forskare har undersökt hur etnisk tillhörighet och religion framställs i text och bild, liksom uttryck för diskriminering eller kränkningar. Bland resultaten som redovisades i rapporten *I enlighet med skolans värdegrund?* i november 2006, märks att muslimer framställs på ett ensidigt och negativt sätt, nästan uteslutande i sammanhanget militant islam. Detta kan (åter)skapa rasism och leda till att muslimska elever känner sig kränkta. Ett annat resultat är att de nationella minoriteterna får litet eller inget utrymme (Skolverket 2006).

7.12 Utbildning om diskriminering

Arbetsmarknadsstyrelsen upprättade 2002, enligt ett uppdrag från regeringen, en handlingsplan mot diskriminering som omfattar samtliga

diskrimineringsgrunder (Rskr. 2005/06:95). I huvudsak har detta resulterat i att nyanställda sedan dess genomgått en webbaserad utbildning om integration och antidiskriminering samt om jämställdhet (AMS 2004, AMS 2006, AMS 2007).

7.13 Regionalt utvecklingsarbete om mångfald och diskriminering

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) fick i uppdrag att från 2006 leda ett utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering. Målet är att utveckla myndigheterna till öppna och fördomsfria organisationer och att öka den etniska mångfalden inom myndigheterna. Detta ska uppnås genom att myndigheters arbete med mångfald och antidiskriminering både underlättas och utvecklas, vilket ska ske med hjälp av nya metoder, kunskap samt former för samverkan och utbyte av erfarenheter. Verva menar att om personalsammansättningen på myndigheterna är representativ för Sveriges befolkning, så ökar möjligheterna för att ge god service åt alla. Statsförvaltningen får därigenom sannolikt mer trovärdighet och legitimitet.

Projektet omfattar ett femtiotal myndigheter i fem län: Dalarna, Skåne, Östergötland, Västernorrland och Västra Götaland. Verva ska slutredovisa projektet till regeringen i mars 2008. Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera projektet (Regeringen 2006, Verva 2007).

7.14 Övrigt

7.14.1 Integrationspolitiska maktutredningen

I september 2000 beslutade regeringen att tillsätta en utredning i syfte att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Som särskild utredare förordnades docent Anders Westholm vid Uppsala universitets statsvetenskapliga institution. Ett slutbetänkande skulle sedan utredningstiden förlängts lämnas den 31 december 2004. Utredningen publicerade fem forskningsrapporter i SOU-serien (Integrationspolitiska maktutredningen 2007). Genom beslut den 22 april 2004 upphörde Integrationspolitiska maktutredningen. De påbörjade projekten ska slutföras vid Uppsala universitet. Fyra forskningsrapporter har sedan dess getts ut i form av så kallade departementsskrivelser – Ds.

7.14.2 Utredningen om strukturell diskriminering

Den 9 juli 2003 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om strukturell diskriminering. Som särskild utredare förordnades juristen Paul Lappalainen. Utredningen fick i uppdrag att göra en kunskapsöversikt om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige och i andra länder, samt att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering och fylla kunskapsluckorna om strukturell diskriminering. Utredaren lämnade den 13 juni 2005 sitt betänkande *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56).

Betänkandet har remissbehandlats, vissa förslag har genomförts och andra förslag övervägs i Regeringskansliet (Regeringen 2006).

7.14.3 Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering

Regeringen beslutade den 22 april 2004, i samband med nedläggningen av Integrationspolitiska maktutredningen, att tillsätta en utredning om makt, integration och strukturell diskriminering. Som särskild utredare förordnades professor Masoud Kamali. Utredningen fick i uppdrag att identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet, analysera mekanismerna bakom denna diskriminering och dess konsekvenser för makt och inflytande, samt föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (Dir. 2004:54). 13 forskningsrapporter publicerades och den 17 augusti 2006 lämnade utredningen sitt slutbetänkande Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning (SOU 2006:79). Betänkandet har remissbehandlats och förslagen övervägs i Regeringskansliet (Regeringen 2006).

7.14.4 Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén fick i uppdrag att göra en översyn av diskrimineringslagstiftningen och tillsynen av densamma. I slutbetänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22) föreslog utredningen en gemensam lagstiftning och en gemensam ombudsmannamyndighet. Lagen föreslås vidare omfatta diskriminering på grund av ålder och könsidentitet. Dessutom föreslås att lagen ska omfatta en större del av samhället; utbildningsområdet i sin helhet, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, värn- och civilplikten samt offentlig anställning eller offentligt uppdrag. Utredningen vill också tillåta positiv särbehandling i arbetslivet, när det gäller etnisk tillhörighet och kön, på ungefär samma sätt som positiv särbehandling idag, enligt jämställdhetslagen (1991:433), tillåts när det gäller kön. Därutöver ska positiv särbehandling tillåtas angående kön i fråga om högskolestudier. Utredningen föreslår också ett generellt krav på arbetsgivare att ha likabehandlingsplaner på ett liknande sätt som krävs i jämställdhetslagen (1991:433). Regeringens ambition är att en ny lagstiftning ska träda i kraft 2008 (Regeringen 2006).

Effektbedömningar

Angående de möjliga effekterna av utredningens förslag, är det svårt att hävda att utredningen förslag i sig själv skulle innebära en stor förstärkning. Primärt föreslås en sammanslagning av de åtta nuvarande lagarna mot diskriminering och en hopslagning av de nuvarande ombudsmännen. Därtill utökas diskrimineringsgrunderna med ålder och könsidentitet. Jämfört med idag finns det några ytterligare reformer – en något förbättrad möjlighet att erhålla skadestånd, krav på likabehandlingsgrunder (alla grunder) samt tillåtelse av positiv särbehandling i arbetslivet med hänsyn till etnicitet. En sammanhållen lag är därmed i sig ingen stor förändring. Förslaget kan dock underlätta för dem som diskrimineras att göra anmälningar. Det kan också finnas en fördel med en sammanhållen lag i den meningen att de juridiska

framstegen hittills i Europa främst har baserats på erfarenheter som har utvecklats i länder som har en mer sammanhållen syn på diskriminering. Kanadas Human Rights Act, som omfattar diskriminering på alla grunder, har varit vägledande i utvecklingen av juridiska teorier kring intersektionalitet, det vill säga samspelet mellan olika diskrimineringsgrunder som kön och etnicitet under olika omständigheter. Resultatet i Kanada har blivit att det är diskrimineringen, och inte grunden till den, som sätts i centrum. Dessutom finns det en insikt i dessa länder om att även bra lagar måste kombineras med andra kompletterande åtgärder för att reella effekter i förhållande till diskriminering ska uppnås (SOU 2005:56).

7.14.5 Motverkan av diskriminerande attityder inom försvaret

I november 2004 fick Försvarmakten, Försvårshögskolan och Totalförsvarets pliktverk i uppdrag att upprätta strategier för att motverka diskriminerande attityder (samtliga diskrimineringsgrunder) inom försvaret (Regeringens skrivelse 2005/06:95). Försvarmakten har bland annat också tagit fram ett förtydligande i värdegrunden:

Det innebär också att vissa värderingar inte accepteras, till exempel en människosyn som medför diskriminering och medvetna kränkningar av medarbetare eller medborgare vare sig i Sverige eller internationellt (Försvarmakten 2007).

Värdegrunden syftar till att bidra till skapandet av ett försvar som bygger på respekt för allas lika värde.

8. Vissa lokala åtgärder – Stockholm

En del av övergången till integrationspolitiken var att även kommunerna skulle ta till sig grundtankarna. När det gäller motverkande och förebyggande av diskriminering finns det exempel från Stockholm på hur kommuner har vidtagit vissa konkreta steg. Vissa åtgärder, till exempel antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar, har till och med bidragit till att påverka de åtgärder som vidtas på statlig nivå samt i andra kommuner.

8.1 Klausuler i kommunal upphandling

Stockholms kommunfullmäktige beslutade i januari 2005 att införa en antidiskrimineringsklausul i alla upphandlingar. Klausulen innebär att leverantörer under avtalstiden åtar sig att följa de svenska lagarna mot diskriminering. Grunderna som omfattas är kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Leverantören ska applicera samma klausul i förhållande till underleverantörer. Om staden begär detta ska leverantören avlämna en skriftlig rapport angående de åtgärder som vidtagits på grund av dessa lagar. Dessutom tydliggörs stadens rätt att häva avtalet om leverantören

diskriminerar i sin verksamhet. Det finns två huvudsakliga grunder. En grund är demokrati – villigheten att betala skatter kan minska om skattebetalarna misstänker att skattemedel kan gå till företag som kan tänkas diskriminera dem. En annan grund är kvaliteten – lagens främsta krav är att arbetsgivare inte ska bortse från den mest kvalificerade sökande på grund av ovidkommande faktorer som kön eller etnicitet.

I USA, Storbritannien och Kanada förekommer ett arbete med antidiskrimineringsklausuler (så kallad contract compliance) även på kommunal nivå. Även i Sverige finns en policytrend mot ökad användning av klausuler i lokala upphandlingar. Stockholms klausul är kanske den mest kända (Stockholm januari 2005). Stockholms kommunfullmäktige beslutade 5 mars 2005 att beslutet om klausulen ska dras tillbaks och att frågan ska utredas en gång till.

Effektbedömningar

Än så länge är det svårt att säga så mycket angående klausulens effekter. Grundtanken är att uppnå ett stävande och en preventiv effekt. Ett första mått kommer att vara om den har införts i enlighet med fullmäktiges beslut. Antidiskrimineringsåtgärder tenderar att vara inriktade på att ställa krav på andra med makt i samhället. I detta fall gentemot företag – företag som tjänstemännen ofta vill ha en bra relation till. Utan tydlig signal från överordnade kan det finnas en tendens till förhållning. NOU:s uppföljning av myndigheternas frivilliga tillämpning av klausulen visar tecken på sådana tendenser, både hos myndigheterna och hos NOU själva.

8.2 Villkor i krogstillstånd

Stockholms kommunfullmäktige beslutade i juni 2005 bland annat att ett antidiskrimineringsvillkor skulle införas i stadens serveringstillstånd. Detta tydliggör för tillståndshavaren risken att diskriminering på grund av kön, etnicitet, religion, funktionshinder eller sexuell läggning kan leda till en indragning av tillståndet. Ett beslut antogs också som innebär att krogar, när köer uppstår, ska sätta upp tydliga skyltar angående inläppsreglerna. Skyltarna ska minska en del av den frustration som uppstår i krogköer och förenklar dessutom bevisning av diskriminering i fall där nya inläppskrav plötsligt ställs vid dörren (Stockholm, juni 2005).

Effektbedömningar

Även här är effekterna än så länge oklara. Grundtanken är att uppnå en preventiv effekt. Om en tillståndshavare vet att han eller hon riskerar sitt alkoholtillstånd vid fall av diskriminering, är det rimligt att förvänta sig ett större intresse för innebörden i diskrimineringslagarna samt för hur man ser till att diskriminering förebyggs. Här borde så kallad situation testing kunna vara en mätare av effekterna.

8.3 Anslutning till ECCAR

År 2004 tog UNESCO initiativet till en internationell koalition av städer mot rasism. I Nürnberg, Tyskland, togs den europeiska så kallade tiopunktsplanen fram, Den europeiska handlingsplanen för kampen mot

rasism, diskriminering och främlingsfientlighet, av representanter för städerna Barcelona, Krakow, Paris, Saint-Denis, Stockholm och Nürnberg. Handlingsplanen utgörs av tio åtaganden. I planen efterlyser koalitionen ett handlingsprogram som leder till ett effektivare genomförande av åtgärder mot rasism och diskriminering (UNESCO 2007). Allt fler städer har anslutit sig till koalitionen. Planen bygger till stor del på insikten om att rasism och diskriminering i vardagen är frågor där staden har stora möjligheter att påverka, beroende på alla de olika roller staden uppbär: arbetsgivare, upphandlare, regelskapare och förvaltningsmyndighet samt välfärdsproducent. Andra roller som ger staden möjligheter att påverka är den som ansvarig för skolan, som hyresvärd och rollen som staden har i relationen till rättsväsendet inklusive polisen. Dessutom bör delaktighet i koalitionen leda till ett utbyte av erfarenheter med hänsyn till olika åtgärder.

De tio åtagandena i handlingsplanen ställer krav på att åtgärder bör vidtas under vart och ett av dessa. Åtagandena tar sikte på utnyttjandet av hela den lokala kompetensen som nämnts ovan för att motverka rasism och diskriminering. De inkluderar allt – från insamling av data om rasism och diskriminering på stadsnivå, stöd till offren samt förstärkning av dessas förmåga att försvara sig, motverkande av rasism och diskriminering som har koppling till stadens olika maktbefogenheter som till exempel arbetsgivare, tillståndsgivare, upphandlare, hyresvärd och serviceorgan – till ett bejakande av invånarnas olika kulturer samt utveckling av mekanismer för att hantera hatbrott.

Effektbedömningar

Stockholms stad var en av de ursprungliga initiativtagarna till European Coalition of Cities Against Racism (ECCAR) samt handlingsprogrammet (Stockholm november 2007). Rapporten här är en redovisning av Stockholms åtgärder som kan hänvisas till de olika åtagandena, och inte en lista över de effekter som tiopunktsplanen haft. Samtidigt kan det nog sägas att denna samlade redovisning av Stockholms åtgärder mot rasism och diskriminering är en effekt av anslutningen till ECCAR. Den ger en inblick i stadens verksamhet inom området som olika intressenter kan ha intresse av, i synnerhet de intressenter som berörs, i och med att den talar om vad Stockholm gör och inte gör på området. Denna typ av redovisning kan också underlätta vid jämförelser med andra städer.

9. Diskussion om åtgärdernas effekter

Utvecklingen av antidiskrimineringsåtgärder har tagit fart under senare år. För tio år sedan fanns det knappt en offentlig diskussion om diskriminering. Men i ökande grad har frågan blivit en del av det offentliga samtalet och den förda politiken. För att veta om regeringen är på rätt spår vad gäller åtgärderna mot diskriminering är det viktigt att analysera om åtgärderna har lett eller kommer att leda till en uppfyllelse av det som här betecknas som regeringens huvudmål det vill säga en minskning av diskriminering. Frågan om uppfyllelsen av detta övergripande mål är det som detta avsnitt i huvudsak försöker analysera. Det finns naturligtvis olika

strategier för att motverka diskriminering i ett samhälle. I många fall saknas dock uppgifter som kan besvara den specifika frågan om vilken åtgärd eller vilken strategi som leder till måluppfyllelse.

9.1 Bedömning av de juridiska åtgärdernas effekter

Som nämnts i inledningen omfattar de juridiska åtgärderna det skydd som finns i lagar för individer, såväl straff- som civilrättsligt. Detta gäller främst de olika lagar som skyddar mot etnisk diskriminering i arbetslivet och andra delar av samhällslivet. DO är tillsynsmyndigheten i förhållande till dessa lagar. Det är framför allt domar, anmälningar, skadestånd och tillit till rättssystemet som diskuteras när det gäller de juridiska åtgärderna.

I Sverige var diskriminering länge betraktat som ett starkt avvikande beteende, utfört av människor med en öppen rasistisk ideologi. En insikt som dock växt fram under senare tid är att etnisk diskriminering är ett problem som omfattar en mycket större grupp än de ideologiska rasister som finns i Sverige. Rimligen borde detta leda till (ha lett till) större fokus på de handlingar som vidtas av personer i maktpositioner: arbetsgivare, fackföreningar, politiker och tjänstemän. Men i avsaknad av en maktorienterad problemformulering och i synnerhet av en stark frivilligsektor (som företräder dem som utsätts eller riskerar att utsättas för etnisk diskriminering) får dessa makthavare oinskränkt tolkningsföreträde. Då kan makthavare, även då dessa erkänner förekomsten och vikten av diskriminering, flytta fokus från makthavarnas ansvar för diskriminering samt behovet av att motverka diskriminerande handlingar tillbaka till att vara ett problem hos dem som drabbas. Detta kan ske till exempel genom att språkutbildning eller praktikplatser för invandrare lyfts fram som antidiskrimineringsåtgärder. Genom att återigen lägga fokus och ansvar på invandrarna själva undviks granskningen av samhällets maktstrukturer och aktörer på ett effektivt sätt.

Diskriminering måste kosta

I den juridiska utvecklingen har det blivit allt tydligare att diskriminering måste kosta – eller åtminstone bära med sig verkliga kostnadsrisker – om man vill få fram en ändring i beteendet. Detta gäller i synnerhet om det kan antas att de flesta som har makten att diskriminera åtminstone ytligt har attityden att det inte är acceptabelt att diskriminera. Makthavarna tror helt enkelt att deras attityd överensstämmer med deras handlande. Därmed har de ingen anledning att se över exempelvis sina anställningsprocesser. Inte förrän de riskerar att förlora stora belopp i form av skadestånd eller en förlorad offentlig upphandling kommer de att ha incitament som är starka nog för att se till att deras anställningsprocesser är i enlighet med lagens krav. Sådana incitament kan till och med leda till att en arbetsgivare agerar i en mer proaktiv riktning för att säkra lika möjligheter oavsett etnisk tillhörighet på arbetsplatsen.

Bristen på risken för en fällande dom är en av anledningarna till varför brottsbalkens 16:9 (näringsidkares olaga diskriminering) har haft begränsade effekter. På grund av bland annat den höga bevisbördan i

brottmål har det varit svårt att få fram fällande domar, och utan domar, eller risk för domar, uppstår avgränsande normerande effekter. De moraliska, sociala och/eller ekonomiska incitamenten för att ändra beteendet förblir minimala.

Det fanns ett liknande problem med 1994 års civilrättsliga lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. En verklig kostnadsrisk saknades. Bevisbördan var inte bara högre än i mål som berörde könsdiskriminering. Den var i princip densamma som användes i straffrätt, och krävde bevisning av den onda avsikten med handlandet.

Detta är en av anledningarna till varför det har funnits en trend i Sverige och andra länder mot civilrättsliga lagar med en skiftad bevisbörda. Det räcker med att visa att sämre behandling som har samband med etnisk tillhörighet har förelegat. Därefter är det upp till exempelvis arbetsgivaren att ge en annan förklaring till handlandet än diskriminering. Bevisning av diskriminering blir inte lätt, men denna regel underlättar bevisningen eftersom det är arbetsgivaren som har de bästa möjligheterna att förklara sitt handlande.

Hantering av bevisbördan är ett första steg. Därutöver är det viktigt att resultatet i form av skadestånd eller andra påföljder innebär en sådan kostnad att arbetsgivare och andra vill undvika risken. Om skadeståndet är minimalt, blir detta i sig inget starkt incitament till en beteendeändring. Detta är anledningen till att EU klarlagt att ”Sanktionerna, som kan bestå av skadestånd till den utsatta personen, skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande” (Artikel 17 Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet).

Risken för en dom minskas dessutom om de som diskrimineras avstår från att driva fallet vidare på grund av att de själva är rädda att dra på sig kostnaden om de förlorar. Se vidare diskussionen ovan under avsnittet *Effektbedömningar av lagarna mot diskriminering*.

Idén att beteendet diskriminering ska bära med sig kostnadsrisker är en viktig tanke, inte bara när det gäller lagar mot diskriminering utan också i förhållande till de olika åtgärderna, samt till kombinationen av åtgärder som kan vidtas för att motverka och förebygga diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)

DO bildades 1986 utan några konkreta maktbefogenheter. DO:s huvudsakliga uppdrag var att bilda opinion samt att om möjligt övertyga andra om att de borde avstå från sina diskriminerande handlingar. Det var inte förrän 1994 som DO fick makten att driva ärenden i arbetsdomstolen som berörde etnisk diskriminering i arbetslivet. Sedan dess har lagstiftningen mot etnisk diskriminering samt DO:s befogenheter utökats väsentligt.

DO:s huvudsakliga uppgifter är att hjälpa den som utsatts för diskriminering att ta tillvara sina rättigheter, att utöva tillsyn över att arbetsgivare, högskolor och skolor följer lagens krav och förebygger diskriminering genom ett målinriktat och aktivt arbete, samt att informera, utbilda och bilda opinion mot diskriminering (DO 2007a, DO 2006). Allt eftersom lagar mot diskriminering har kommit att täcka fler områden i samhället, har antalet anmälningar till DO ökat. 2005 fick DO in 334 anmälningar gällande arbetslivet (av totalt 777 anmälningar), 15 av dessa ledde till förlikning men ingen av anmälningarna ledde till en fällande dom (Regeringen 2006:10-11). Under 2006 gick emellertid fler fall till domstol

än tidigare. Fem fall avgjordes under 2006, och DO vann alla dessa fem. Värt att notera är att dessa fall bara rörde anmälningar utanför arbetslivet.

Ett ökat antal anmälningar

Antalet anmälningar inom områden utanför arbetslivet har ökat. Det beror sannolikt på att det finns en ny lag (sedan 2003) och på att det finns en större medvetenhet om lagen bland dem som löper risken att diskrimineras. En ökning av anmälningar på kort tid brukar i allmänhet anses som något positivt och inte nödvändigtvis som ett tecken på ökad diskriminering. Antagandet att färre anmälningar är en indikation på minskad diskriminering är problematisk. I Storbritannien har forskare visat att antalet diskrimineringsanmälningar kan öka i en period då diskrimineringen är oförändrad eller minskar (Modood et al. refererad i Wrench 2001:73). Ökat antal anmälningar kan bero på en större medvetenhet kring diskriminering och på en större förväntan på att anmälningarna ska tas på allvar. En ökad anmälningsfrekvens kan också vara en konsekvens av ökad social mobilitet bland etniska minoriteter. Med andra ord, med högre utbildningar blir etniska minoriteter mer effektiva konkurrenter till mer attraktiva arbeten. Här i Sverige kan i stället hävdas att den ökning i antalet anmälningar till DO som skett de senaste åren är ett tecken på att fler känner till och tillvaratar sina rättigheter, det vill säga ökningen är ett steg i rätt riktning vad gäller måluppfyllelsen av regeringens mål 3.

Tillkomsten av den senare *civilrättsliga* lagstiftningen som gäller för arbetslivet, ger bättre möjligheter till fällande domar eller förlikningar (bland annat delad bevisbörda) än den straffrättsliga regleringen (som inte heller reglerar arbetslivet). Detta indikerar att lagstiftarna ända till långt fram under 1990-talet inte såg nödvändigheten med åtgärder som motverkar diskriminerande beteende i arbetslivet, sannolikt för att man utgick från att detta inte var något problem. Arbetsgivarna och fackföreningarna motsatte sig länge införandet av en lag. De har fortfarande en samsyn på frågor som berör etnisk diskriminering – det vill säga att det juridiska skyddet inte ska förstärkas med krav på likabehandlingsplaner och tillåtelse av positiv särbehandling (DN 2006-03-23). Dessa parters gemensamma opposition var kanske den enskilt viktigaste faktorn till varför Sverige länge vägrade införa en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet i enlighet med Sveriges åtagande gentemot FN. Och deras fortsatta gemensamma hållning i frågan innebär att motståndet mot åtgärder som leder till beteendeändringar fortfarande är starkt.

Den omgivande miljön

Även om lagen är konstruerad på ett sätt som möjliggör fällande domar, kan det vara svårt att motverka eller förebygga diskriminering om den omgivande miljön inom vilken lagen ska tillämpas har svårt att se eller erkänna förekomsten av diskriminering. En indikering på detta är att det trots allt bara är en liten del av diskrimineringen i Sverige som anmäls (DO uppskattar att endast ca 4 procent av fallen anmäls). Detta kan delvis bero på att den som på egen hand driver ett fall, vid förlust, tvingas betala rättegångskostnaderna. Om däremot DO eller facket driver ärendet kostar det inget för den som anmäler. I det senare fallet kan det dock finnas ett

problem när det gäller förtroende för ombudet. Om de som utsätts för diskriminering inte känner förtroende för sina ombud kan det i sig utgöra ett hinder. Om förtroendet för DO finns ökar chansen att DO får ärenden som kommer att leda till uppgörelser och rättsfall som kan ha en större normerande och/eller avskräckande effekt. DO har, bland annat tack vare erfarenheterna med Romaprojektet, börjat arbeta i en mer proaktiv riktning, med en tydligare samverkan med de olika grupper som riskerar att utsättas för diskriminering.

Bristande tillit

Det kan också finnas en bristande tillit till rättssystemet. Det är inte med säkerhet så att en domare har förståelse för att etnisk diskriminering har förekommit i de första fallen där frågan presenteras. Om domaren saknar erfarenheter av diskriminering, tar det förmodligen längre tid att uppnå en allmän insikt bland domare i att diskriminering förekommer i Sverige. Ett annat resultat kan bli en förminskning av själva lagöverträdelsen genom en sänkning av skadeståndet. Därtill kan man fundera över en invandrades villighet att driva ett diskrimineringsfall i en domstolsmiljö där nästan alla tillhör majoritetssamhället. Ett rättsväsende som bättre avspeglar befolkningen torde bättre kunna hantera diskrimineringsfall.

Andra kompletterande åtgärder

Ett annat problem kan vara lagarnas begränsning. Långt ifrån all diskriminering faller under den juridiska definitionen av diskriminering. Här är kombinationen med andra åtgärder sannolikt viktig.

Därutöver kan det noteras att Sveriges lagar rör sig mot en sammanhållen lag och en samlad ombudsman för alla grunder. Grunden kan ses i grundslagförändringen 2002, där det allmännas ansvar för motverkande av diskriminering på olika grunder tydliggörs. Därutöver har vi de olika lagar mot diskriminering i arbetslivet där det finns en stor samstämmighet sinsemellan. De lagar som har kommit till under senare år – och som berör diskriminering i områden utanför arbetslivet – omfattar bedutom på ett likartat sätt alla diskrimineringsgrunder.

Utöver bättre lagstiftning måste frågan ställas om det finns annat som kan göras som kan leda till en minskning av diskriminering. En effektivare tillämpning av lagarna och främjandet av lika möjligheter kommer att vara beroende av andra kompletterande insatser utöver rena lagstiftningsfrågor. Kommer den nya ombudsmannen att få ekonomiska och juridiska möjligheter att fokusera på bredare frågor än enbart individärenden? Att det idag är så få arbetsgivare som granskas vad gäller deras lagstadgade krav på aktiva åtgärder, är sannolikt en orsak till att inte fler arbetsgivare bedriver ett tydligare arbete. Kommer staten att driva på utvecklingen så att kostnadsriskerna vid diskriminering verkligen ökar? Användningen av antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar i USA har visat sig vara ett viktigt förebyggande komplement till lagarna mot diskriminering. Sverige har en förordning som är riktad till de 30 största myndigheterna. Kommer staten att driva på uppföljningen av myndigheternas arbete med klausuler? Kommer antidiskrimineringsverksamheternas arbete att fortsätta stärkas? Kommer det att ställas krav på utbildning i diskrimineringsrätt för den nya generationen jurister som utbildas idag? Och hur blir det med dagens domare, advokater och åklagare? De senare frågorna är egentligen

– i samspel med en bra lagstiftning – lika viktiga som utformningen av lagen i sig.

9.2 Bedömning av de administrativa åtgärdernas effekter

Administrativa åtgärder omfattar situationer när lokala och centrala myndigheter ställer krav som kan motverka diskriminering. Dessa åtgärder kompletterar lagarna och är proaktiva. Några exempel är krav på mångfaldsplaner eller antidiskrimineringsklausuler i offentlig upphandling.

Vissa administrativa åtgärder, som kravet på mångfaldsplaner och kartläggning av andelen med utländsk bakgrund i rättsväsendet, har uppenbarligen inte varit särskilt effektiva när det gäller att öka andelen med utländsk bakgrund i statsförvaltningen, ett av regeringens mål på området Statliga arbetsgivarfrågor och området Rättsväsendet (prop. 2005/06:1, utg.omr. 8). Offentlig statistik visar bara en liten ökning som är något bättre än bland förvärvsarbetande generellt (Arbetsgivarverket 2004, 2006). Men det är inte nödvändigtvis idén i sig som det är fel på. I Det blågula glashuset (SOU 2005:56) föreslås en tydligare ledning från statens sida, genom en förordning som tydliggör att huvudfokus ska vara på motverkande av diskriminering samt ett uppföljningsansvar. En del av problemet var att myndigheterna fick lägga in sina egna tolkningar av ordet mångfald samt betydelsen av kravet i stort. De tveksamma resultaten kan också bero på att diskriminering är en känslig fråga som inte fått den uppmärksamhet som krävs.

Utän tydlig styrning, det vill säga krav och uppföljning, av administrativa åtgärder finns det stora risker att mycket lite händer. Det är ovanligt att myndigheter öppet opponerar sig mot åtgärder de ogillar. Det är snarare så att olika slags svårigheter ”dyker upp” angående tolkningen av uppdraget och/eller dess implementering. Om tolkningen av arbetet med mångfald hade varit ett tydligt arbete mot diskriminering skulle detta ha lett till en risk för konflikter. I fråga om *antidiskrimineringsklausuler* har det ibland framförts farhågor om juridiska oklarheter och risker. Sådana invändningar har motverkat användningen av ett verktyg som lett till positiva effekter i andra länder (Integrationsverket 2000a, SOU 2005:56). Dessutom har användningen av klausuler länge varit uppenbarligen laglig enligt rättspraxis, EG-kommissionen och EG:s upphandlingsdirektiv.

Huvudpoängen med åtgärder som mångfaldsplaner och klausuler är att de ska fungera proaktivt så att myndigheter och företag utvecklar ett ickediskriminerande beteende. En tydlig styrning i dessa frågor torde till exempel leda till att berörda myndigheter och företag utvecklar en större kunskap om diskriminering, om lagarna som reglerar diskriminering samt om förekomsten av diskriminering, och ett intresse i att implementera metoder som förebygger och hanterar diskriminering och främjar etnisk jämlikhet. Att också avkräva åtminstone myndigheter en redovisning av andelen anställda med utländsk bakgrund, kan bidra till att frågan fokuseras. Staten har med detta krav åtminstone fått fram data som möjliggör en uppföljning av åtgärders effekter. Sammantaget borde dessa faktorer leda till en minskning av den etniska och religiösa diskrimineringen.

9.3 Bedömning av de främjande åtgärdernas effekter

Främjande åtgärder utgörs av frivilliga åtaganden eller medelstildelning för viss verksamhet för att uppnå önskat resultat. De främjande åtgärderna visar på riskerna med antidiskrimineringsåtgärderna. Här har det funnits tendenser till att anpassa åtgärderna så att makthavarnas beteende inte sätts i fokus. Snarare har åtgärderna fokuserat på att öka ”anställbarheten” hos invandrare.

EU:s Equal-satsning på motverkande av diskriminering samt på empowerment har varit mindre än lyckad enligt två utvärderingar. Återigen verkar det som om satsningen styrdes främst av och för de olika parternas egna intressen, snarare än för motverkande av diskriminering. I bästa fall fanns det informationsinsatser kring diskriminering. Som det står i rapporten: *Få insatser har gjorts för att till exempel underlätta för invandrare att få ”rätt” arbete (och inte bara få ett arbete), eller att motverka att EQUALs målgrupper utgör arbetsmarknadens buffert (in i goda tider ut i dåliga)* (Ledningskonsulterna 2005: 118).

Samtidigt verkade hela Equal sakna input från dessa målgrupper. Därmed saknades det koppling till empowerment – den andra viktiga poängen med Equal. Det är svårt att se hur Equal kan ha haft någon större effekt i förhållande till antidiskrimineringsmålen. Trots kravet på ett antidiskriminerings- och empowermentperspektiv har många av dessa varit sysselsättningsprojekt med svag koppling till antidiskriminering och empowerment.

Det är just frågan om empowerment som är en av de grundtankarna med en del av de andra främjande åtgärderna. Satsningar på Centrum mot rasism, antidiskrimineringsverksamheter, antidiskrimineringsprojekt och Join In har varit inriktade på att organisationer i det civila samhället, som representerar dem som diskrimineras, ska utveckla den kompetens och det förtroende som behövs för att vara viktiga medspelare i en offentlig antidiskrimineringsstrategi. När de som är berörda får en chans att vara med i problemformuleringen, i utveckling av åtgärder och implementeringen, är det inte orimligt att anta att åtgärderna kommer att bli mer effektiva än när detta inte sker. Några exempel är kvinnorörelsen i Sverige och medborgarrättsrörelsen i USA. Så länge som det inte finns starkare aktörer i det civila samhället som driver dessa frågor, är risken stor att politiker och tjänstemän, arbetsgivare och facken, även omvandlar antidiskrimineringsåtgärderna i en riktning som tillfredsställer deras egna intressen snarare än de utsattas intressen.

Det verkar finnas ett olöst problem i den meningen att staten framhäver de frivilliga organisationernas oberoende samtidigt som samma organisationer i praktiken ofta hanteras som statens förlängda arm. Detta kan vara ett reellt hinder i förhållande till organisationernas roll som kritisk granskare och påverkare.

Utan dessa fristående aktörers inflytande i förhållande till olika antidiskrimineringsinsatser kommer regeringens insatser att fortsätta att vridas i riktningar som gör dem mindre effektiva.

Vad gäller uppdraget att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet kan det konstateras att det fanns problematiska utgångspunkter i såväl uppdraget som i dess implementering. Integrationsverket skulle genom information stimulera arbetsgivare att anställa fler med utländsk bakgrund. Närvaron av projektdeltagare hos arbetsgivarna samt ett arbete med attityderna på

arbetsplatsen skulle leda till att arbetsgivarnas attityder förändrades. Återigen ser vi att regeringen utgår från att informationsbrist är en orsak till den låga andelen människor med utländsk bakgrund i arbetslivet. Också Integrationsverkets kartläggning av strukturella hinder präglades av kunskapsspåret.

Även utgångspunkterna till storstadssatsningen präglas av en frånvaro av en analys av orsakerna till problemet, i det här fallet segregation. Utvärderaren visar att satsningen inte hade mycket att göra med motverkande av rasism och diskriminering, trots att det borde vara rimligt att anta att rasism och diskriminering är en avgörande orsak till den etniska segregationen som kännetecknas av arbetslöshet, dålig ekonomi och brist på inflytande. Även här kan det vara rimligt att fråga huruvida invånarna i de storstadsområden som var föremål för satsningen hade något inflytande över problemformuleringen, åtgärderna och implementeringen.

9.4 Bedömning av de kunskapshöjande åtgärdernas effekter

Kunskapshöjande åtgärder har till syfte att informera och utbilda om diskrimineringsfrågor.

Vad gäller regeringens mål 2, att det ska finnas kunskap om diskrimineringens förekomst och dess mekanismer, finns ett flertal åtgärder som kan bidra till måluppfyllelse. Exempelvis har tre utredningar fått i uppdrag att arbeta för att öka kunskapen om etnisk diskriminering, bland annat genom att publicera sammanfattningar och forskningsrapporter om diskriminering. En annan åtgärd är uppdraget till Integrationsverket om att synliggöra strukturell diskriminering.

Eftersom målet handlar om förekomsten av diskriminering ”i det svenska samhället” kan det konstateras att indikatorer på graden av måluppfyllelse saknas. Om man ska använda situation testing som en indikator på förekomsten, måste fler områden undersökas än bara inträdet till arbetsmarknaden.

I redovisningen av de senaste tio årens åtgärder finns ganska många som åtminstone indirekt kan sägas syfta till att uppfylla mål 3 (det vill säga att öka allmänhetens kunskap om lagar och dess tillsynsorgan) och till att öka kunskapen hos dem som riskerar att drabbas av diskriminering – en målgrupp som av regeringen tycks prioriterad i just denna kunskapsfråga. Medelstilledelningen som skett till Antidiskrimineringsverksamheter, här förkortat ADV:er, är en åtgärd som indirekt kan bidra till detta måls uppfyllelse. ADV:erna arbetar bland annat med att sprida kunskap om lagar och rättigheter. Stödet till Centrum mot rasism och uppdraget till Integrationsverket om att upprätta en kunskapsbank skulle kanske också kunna bidra till målet. Det kan också argumenteras att det i DO:s allmänna uppdrag finns sådana uppgifter. Samtidigt verkar det ha saknats en övergripande åtgärdsstrategi i frågan med tanke på att det är regeringen som har lagt upp målet. Om man utgår från det grundantagande som ligger bakom kunskapsmålen, tycks det finnas en övertro på att ökad kunskap leder till en förändring i handlingsmönstren. Det verkar som om regeringen betraktar rasism och diskriminering som ett informationsproblem:

Ökad kunskap (om nationella minoriteter) bör på sikt leda till mer positiva attityder och därmed kunna minska förekomsten av diskriminering. (Rskr. 2000/01:59, s. 29.)

I inledningen nämndes två huvudspår för åtgärder – utbildningsspåret och konfliktspåret. Utbildningsspåret tar sin utgångspunkt i att diskriminering huvudsakligen är ett resultat av informationsbrist och att kunskap om situationen utgör ett moraliskt incitament för en beteendeförändring. Då hamnar informations- och utbildningsinsatser i centrum. Dessa insatser fokuseras ofta på att man ska lära sig om ”De andra” (de diskriminerade). Konfliktspåret har i stället sin utgångspunkt i att diskriminering huvudsakligen är ett resultat av en obalans av makt och privilegier i samhället. Här är fokus för åtgärderna skapande av tydliga ekonomiska eller sociala incitament som bör leda till en beteendeförändring.

En första slutsats är att utbildningsspåret dominerat åtgärderna mot etnisk diskriminering i Sverige. Man kan dock ana att konfliktspåret gradvis har tagit mer plats under de senaste åren. Lagarna är inte längre symbolhandlingar. De har förbättrats och fler åtgärder har inrättats med fokus på att förändra beteende, dels med ekonomiska incitament, till exempel antidiskrimineringsklausuler i offentlig upphandling som är ett viktig komplement, dels genom att det skett en förstärkning av stödet till frivilliga organisationer som representerar de grupper som (riskerar att) drabbas av diskriminering. Ett tecken på utbildningsspårets fortsatta dominans syns dock i formuleringen av regeringens antidiskrimineringsmål, där tre av fyra mål i huvudsak handlar om kunskap:

- 2. Det skall finnas god *kunskap* om förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering. Det skall finnas kunskap om mekanismer bakom diskriminering.
- 3. En större andel personer skall *känna till* och tillvarata sina rättigheter.
- 4. Arbetsgivare skall ha *kunskap* om diskrimineringslagstiftningen och skall arbeta för att förebygga diskriminering.

I mål 4 verkar regeringen förutsätta att kunskap om lagarna mot diskriminering leder till följsamhet mot lagen och därmed till en minskning av diskrimineringen. De senaste tio åren har några åtgärder initierats för att uppnå detta fjärde mål. DO och Integrationsverket arbetade enligt uppdrag från regeringen under 2000 och 2001, genom överläggningar, för att branschorganisationerna ska genomföra insatser för att öka kunskapen om bland annat lagarna mot diskriminering. Integrationsverket har konstaterat brister i arbetsgivares kunskaper om diskrimineringslagstiftningen samt deras aktiva insatser i Arbetsgivarundersökningen 2005 (2006g). Ett mindre antal myndigheter har i sin fortbildning av personalen informerat om lagen. Det finns också en annan problematik med antagandena bakom mål 4. Att sträva efter att arbetsgivare ska känna till lagen innebär också att man utgår från att lagstiftningen har en effektiv tillämpning och därmed utgör ett avskräckande element. Detta är problematiskt eftersom det är tillämpningen av lagen som är det viktiga, hur väl lagen än konstruerats

formellt. Tillämpningen beror bland annat på förståelsen inom rättssystemet för idén om att svenska arbetsgivare faktiskt diskriminerar och att diskriminering utgör en allvarlig kränkning. Med andra ord att detta är en del av det ”normala” som många utsätts för, snarare än att vara en fråga om avvikelser och undantagsfall. När man tittar på tillämpningen i Sverige, antal fällande domar och nivån på skadestånd, kan man konstatera att lagen inte utgör ett särskilt avskräckande element.

Ett annat skäl till att vara skeptisk mot utbildningsspårets effekter är att diskrimineringens mekanismer är väldigt flexibla. I Sverige är de flesta idag motståndare till diskriminering (Integrationsverket 2005c, TCO 2004). Diskriminering bygger dock sällan på avsikten att diskriminera. Det är snarare så att de flesta handlar enligt invanda mönster som inte förändras i takt med ökad kunskap om diskriminering, eller i takt med förbättrade attityder. Den goda viljan är sällan ett särskilt starkt incitament för handling. Dessutom tycks människor inte vara så rationella och logiska att sympati med dem som drabbas av diskriminering utesluter rasistiska åsikter om desamma. Brittiska undersökningar tyder på att människor snarare är ologiska och motsägelsefulla. Flera personer som uttryckte sympati var samtidigt djupt fördomsfulla (Hartmann & Husband 1974).

Den pedagogiska inramningen för kunskaper påverkar nog huruvida utbildning eller kunskap är av intresse. Information kan kanske påverka diskriminerande handlingar, om det är ”rätt” information vid rätt tidpunkt. Antidiskrimineringsutbildningar som genomförs efter att situation testing har visat på diskriminerande tendenser på en arbetsplats kan möjligtvis leda till ett förändrat beteende. Detta resultat framkom i varje fall när professor Bovenkerk tillämpade situation testing på en större nederländsk arbetsförmedling, kombinerat med efterföljande utbildningar. Senare tester på samma arbetsplats visade på en avsevärd minskning av de diskriminerande tendenserna (Bovenkerk 2004).

Samtidigt finns risken att information endast leder till en ytlig förändring av attityder, och inte till en ändring av beteenden. John Wrench har bland annat lyft fram kritiken och erfarenheter med *managing diversity* i Storbritannien (Wrench 2001). Det kan finnas en fördel i att mångfaldsfrågan görs till en mainstream-fråga – om detta samtidigt för med sig ett grundläggande arbete kring motverkande av diskriminering och lika möjligheter. Ett av problemen som lyfts fram av Wrench är däremot att kunskapshöjande mångfaldsarbete ofta omvandlas till en fråga om god hantering av individer – och bortser från insikten om att en del människor sorteras bort som delar av en grupp. Med andra ord tappar arbetet basen i antidiskriminering och lika möjligheter.

Samma bild som kan ses i Storbritannien kan till stor del ses även i Sverige. Att arbeta med mångfald hanteras ofta som ett sätt att lära sig om individernas mångfald, och inte som ett arbete med funderingar kring den diskriminering som har lett till att mångfalden saknas. Samtidigt är detta ganska naturligt eftersom tjänstemän och politiker, arbetsgivare och fackföreningar sällan vill syna sig själva och deras agerande. Det är obekvämt att se på hur beslutsfattare agerar för att hålla andra utanför. Det är också bekvämt att omvandla det hela till att problemet är en utbildningsfråga – det vill säga att majoritetsbefolkningen måste lära sig att säga de rätta sakerna.

Det svåra, det känsliga, oavsett om frågan handlar om utbildning, administrativa åtgärder eller lagar, är att konstruera åtgärderna och insatserna så att de har en större chans att påverka beteenden. För att

påverka beteenden måste man nog förmå ledningen i företagen att inse att detta är en fråga som måste tas på allvar.

Om det finns tydliga incitament mot diskriminering, till exempel att företagen vet att de kan förlora stora offentliga avtal vid diskriminering, så kommer ledningen i företaget att ta ett ansvar för att se till att utbildningar kring ”mångfald” innehåller ett tydligt antidiskrimineringsbudskap. De kommer att se till att lägre chefer förstår att brister i antidiskrimineringsarbetet och främjandet av lika möjligheter innebär en risk för en sämre löneutveckling eller att dessa chefer inte får fortsätta som chefer.

... although equal opportunities is morally, socially and politically right, most employers will continue to discriminate until it costs them more to discriminate than not to discriminate, whether through financial sanction, the threat of law, or loss of commercial contract. (Wrench 2000:80)

Om myndighetschefer, likt i Kanada eller Storbritannien, hade fått höra att en faktor i deras löneutveckling och fortsatta anställning som chef är deras förmåga att prestera mångfaldsplaner som inkluderar en tydlig antidiskrimineringsstrategi, kan man gissa sig till att alla myndigheter som minimum skulle ha haft en mångfaldsplan på plats strax efter det att de fick orden. Dessutom skulle det bland myndigheter idag ha pågått ett mer seriöst arbete med alla diskrimineringsgrunderna. Kanske skulle vi till och med ha haft en större etnisk mångfald bland statligt anställda.

Informationsinsatserna verkar till stor del ha varit inriktade på att ge information till personer i majoritetssamhället om ”de andra” eller om illvilliga rasister. Det är tveksamt om sådant leder till ett förändrat beteende. Dessutom har målgruppen för informationen ofta varit personer utan maktposition – ungdomar, skolelever med flera. Huvudsyftet med detta tycks vara att förhindra att unga människor kontamineras av rasistiska ideologier. Sådant kan kanske ha effekt på sikt, samtidigt som det knappast är dessa gruppers handlingar som leder till diskriminering, då de i stort saknar inflytande över beslut och resurser.

I den mån informationsinsatser har en effekt borde den kunskap som förmedlas i högre grad riktas till beslutsfattare. Kunskapen borde dessutom handla om till exempel rasism som del av Sveriges historia och om dess inverkan på dagens maktförhållanden. Kunskapshöjande åtgärder kan också ge mer effekt om personer som drabbas av diskriminering tillåts ta del av/blir en målgrupp för åtgärden. Med god kunskap kan aktivismen öka och kraven på beslutsfattare artikuleras bättre.

9.5 En analys ur ett maktperspektiv

Diskussionen om effekterna av de specifika åtgärdstyperna kompletteras här med en analys av hur åtgärder tillkommit, hur de formulerats, med vilka utgångspunkter och vem som formulerat dem. Denna analysmetod är inspirerad av Carol Lee Bacchis ”what’s the problem”-ansats (Bacchi 1999) och det är en analys ur ett maktperspektiv. Bacchi anser att man ska sätta fokus på vilka antagandena som har gjorts om problemets orsaker och

på de omständigheter som ligger till grund för åtgärdens tillblivelse. Detta anses nödvändigt för att kunna diskutera åtgärdens effekter i förhållande till målpuppfyllelsen. Fritt från Bacchi har följande frågor och tankar konstaterats vad gäller statens åtgärder mot etnisk diskriminering.

a) *Vem formulerar åtgärden och vem tillåts inte göra det?*

- Det är tydligt att de som själva drabbas av diskriminering i mycket få fall har tillåtits delta i problemformuleringsfasen. Det har gjorts försök från regeringens sida att föra kontinuerliga samtal med ”de berörda”, men dessa har kritiserats för att ha varit ensidiga informationskanaler utan verkliga möjligheter till inflytande.

b) *Vilka tilltalas i åtgärden och vilka tilltalas inte?*

- Under invandringpolitiken och även under främst de första åren av integrationspolitiken (det vill säga åren kring skiftet mellan 1990- och 2000-talet), hanteras invandrarna i praktiken som om de är oförmögna att delta i åtgärdernas implementering.

c) *Vilka grupper och identiteter definieras i åtgärdsformuleringen?*

- Den förda politiken, inklusive många av åtgärderna inom den, har karaktäriserats av säråtgärder för att förbättra eller korrigera ”dem”. Genom att föra en politik som utgår från att befolkningen kan delas upp i två i det närmaste statistiska grupper – svenskar och invandrare – (åter)skapas också dessa grupper som ”vi” och ”dem” i samhället. Härigenom uppstår risken att man går *ifrån* en uppfyllelse av regeringens mål om minskad diskriminering, snarare än tvärtom. Trots att medvetenheten om detta problem funnits redan vid integrationspolitikens tillblivelse, återstår många av svårigheterna i att skapa en politik som inte förstärker ett ”vi och dom”-tänkande.

d) *Vem bär ansvaret för att lösa problemet?*

- När orsaken till samhällets etniska ojämlikhet förklaras i brister hos den invandrade befolkningen, ett synsätt som präglat framför allt de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, (be)hålls fokus på den maktfattiga delen av befolkning och man bibehåller ett status quo.

e) *Vem vinner på denna problemrepresentation?*

- Vad förblir opproblematiserat? Det som påpekats på flera håll i denna rapport är att det är de privilegierade grupperna som vinner på att hålla fokus på invandrare som problem. Majoritetssamhället och dess institutioner och dess *bidragande* till att upprätthålla diskrimineringen förblir opproblematiserat.

f) *Utifrån problemformuleringen, vad kommer troligen förändras och vad förblir sannolikt oförändrat?*

- Retoriken och attityderna hos majoritetssamhället och dess institutioner förändras till det bättre, men det finns risk för att kunskapshöjande åtgärder och frånvaron av åtgärder som utgör

ekonomiska, politiska och sociala incitament, bidrar till att mycket lite förändras vad gäller beteende och obalans i makt- och resurs(för)delningen.

10. Vägar framåt – utmaningar

Styrningen av integrationspolitiken, och därmed arbetet mot diskriminering, har kritiserats i bland annat Riksrevisionens Från invandrarpolitik till invandrapolitik (2004), Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige (SOU 2005:56) och Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning (SOU 2006:79). Förnekelse av diskriminering, bristande insikter om effektiva åtgärder samt brister i ledningen av arbetet mot diskriminering är den typ av kritik som framkommer. Att det därmed ansågs finnas stora brister i antidiskrimineringsåtgärdernas effekter i förhållande till måluppfyllelse är en inte alltför långtgående slutsats. Politikens effekter och svårigheter med den statliga styrningen tas upp mer generellt även i På tvären – styrning av tvärsektorieella frågor (Statskontoret 2006). Bland annat föreslås att statliga myndigheter ges i uppgift att följa upp likabehandling inom deras respektive ansvarsområden.

Utgångspunkten för diskussionen om måluppfyllelse i denna rapport är regeringens övergripande mål att etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället. Tillräckligt med data saknas i de flesta fall för att med indikatorernas hjälp säga något om graden av måluppfyllelse. Därför har en mer allmänt hållen diskussion om möjlig måluppfyllelse präglat redovisningen, diskussionen och slutsatserna om effekterna i denna rapport, där framför allt utgångspunkterna och problemformuleringen, samt utvärderingar i andra länder och en bedömning av åtgärdens potential, stått i fokus. Här nedan presenteras fem förslag som kan bidra till konstruktion av effektiva åtgärder för motverkande av etnisk diskriminering. Utgångspunkt är den ovan presenterade åtgärdsanalysen tillsammans med den avslutande analysen ur ett maktperspektiv (avsnitt 9.5). Dessa kan förhoppningsvis fungera som riktlinjer inför framtida vägval.

10.1 Gör det möjligt för dem som riskerar att drabbas av diskriminering att kunna fungera som reella opinionsbildare och samarbetsparter

Utöver de offentliga åtgärder som redovisas i denna rapport, finns ett viktigt element i arbetet mot diskriminering som John Wrench kallar collective actions (Wrench 2001). Med detta menas kollektiva handlingar som protester eller förslag som drivs fram av aktörer i det civila samhället, till exempel fackföreningar eller antirasistorganisationer. Dessa kollektiva handlingar tycks mer eller mindre nödvändiga för att beslutsfattare ska vidta verkningsfulla antidiskrimineringsåtgärder. Som påpekas av Wrench (2001) blev fackföreningar en viktig aktör i arbetet med att främja lika möjligheter på den brittiska arbetsmarknaden, sedan grupper av svarta hade

organiserat sig internt i facket i besvikelse över vad som åstadkommits. Trycket inifrån, och rädslan för att arbetarklassen skulle splittras längs hudfärgslinjer, ledde till att TUC (LO:s brittiska motsvarighet) insåg behovet av att flytta fram positionerna gentemot de diskriminerande arbetsgivarna.

Det är för Sveriges del tydligt att de som själva drabbas av diskriminering i mycket få fall har tillåtits delta i problemformuleringsfasen. Ett exempel är Equal-satsningarna som undvek frågan om empowerment trots att det fanns ett uttalat krav på detta. Det har också funnits försök att från regeringens sida föra kontinuerliga samtal med ”de berörda”, men dessa har kritiserats och lagts ned för att de varit ensidiga informationskanaler utan verkliga möjligheter till inflytande. Således kan fler främjande åtgärder från regeringens sida, som syftar till att stärka den del av det civila samhället som representerar dem som drabbas av diskriminering, leda till tydliga krav och påtryckningar från dessa grupper, med effektivare åtgärder som följd.

Man måste ändå konstatera att det idag förs en tydligare diskussion om diskriminering än för tio år sedan. Detta beror sannolikt delvis på att rösterna bland dem som drabbas av diskriminering tydligare har uttryckt sitt missnöje med situationen. Förmodligen har detta också bidragit till förbättringen på åtgärdsområdet – att det på senare år, trots den problematiska slagsidan mot utbildning – har vidtagits fler åtgärder för att motverka diskriminering.

Ett av de tydligaste problemen som kan ses i utvecklingen av olika åtgärder, oavsett om det är lagar, administrativa, främjande eller kunskapshöjande åtgärder, är åtgärdernas koppling till ledarskap – eller brist på ledarskap. Det dröjde länge innan Sverige fick en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Dessutom dröjde det ännu längre innan en lag trädde i kraft som kunde användas. En del av de viktigaste påtryckningarna för förbättringar i lagarna har inte kommit från Sverige, utan från EU och FN.

Även om lagarna idag fungerar relativt bra ur en teknisk synvinkel har det saknats kompletterande åtgärder. Bristen på politisk ledning kan ses i de låga och otydliga krav som ställdes i förhållande till myndigheternas mångfaldsplaner. Bristen på ledning kan också ses i utvecklingen av både Equal och storstadssatsningen. Trots ett uttalat syfte saknades i projekten fokus på motverkande av diskriminering kombinerat med empowerment.

Trots att ordet diskriminering används omvandlas alltför ofta antidiskrimineringsinsatser till något annat, något som har svag koppling till diskriminering, något som förflyttar fokus från dem som diskrimineras tillbaka till dem som diskrimineras. Med ett tydligare ledarskap och lyhördhet gentemot dem som diskrimineras skulle detta kanske kunna undvikas.

Samtidigt uppstår inte ett sådant politiskt ledarskap av sig själv. Det är något som aktörerna i det civila samhället måste kräva. Det är ungefär vad som hände med medborgarrättsrörelsen i USA och kvinnorörelsen i Sverige, Europa och Nordamerika.

Redan 1968 konstaterades i en studie över delstaten Massachussets arbete mot diskriminering att

When groups organize to create moral pressure, to transform moral pressure into binding legal demands, and to support and contribute to the enforcement process, the community can come to have moral and

political leverage on established interests. The consequent change may not be sudden, dramatic and complete, but it is not the less real. (Mayhew 1968:283).

10.2 Fokusera på förändrade beteenden vid val av strategier och uppföljning

Länge har det funnits en tanke som också omfattat Sveriges regering, att diskriminering är en konsekvens av informationsbrist som ska bekämpas med utbildning. Det verkar som om problemet ofta betraktas som bristande kunskaper om ”invandrare”. Med andra ord är utbildningen tänkt att påverka attityder som i sin tur är tänkta att ändra ett diskriminerande beteende. Under senare år har dock insikten ökat om att det är beteenden som kan och bör ändras, även om attitydförändringen släpar efter. Dessutom kan det hända att åtgärder som är inriktade på att ett visst diskriminerande beteende ska kosta, vilket bör leda till beteendeändringar, kanske också är det bästa sättet att påverka mer djupliggande attityder.

Samtidigt bör denna tanke nyanseras. Om ett institutionellt beteende ändras, till exempel genom ett beslut att kvotera in kvinnor eller invandrare, utan att problemen i attityderna och beteendet i institutionen har analyserats, kan det finnas problem också med en förenklad beteendeändring – även ett ändrat beteende kan leda i fel riktning. Detta kan till exempel ha varit ett av problemen med kvoteringsystemet som prövades vid Uppsala universitet. I Uppsala skulle man ändra beteende (genom kvoteringsystemet) men utan att egentligen ifrågasätta grundläggande attityder. Åtgärden verkar främst ha kommit till för att hjälpa ”dem” utan en grundlig prövning angående huruvida det fanns problem inbyggda i det grundläggande antagningssystemet.

Tanken att förändra attityder genom till exempel utbildning kan också vara missvisande i den mening att människor kan lära sig ”de rätta” attityderna – i alla fall hur dessa ska uttryckas – utan att ändra själva beteendet. Detta är i varje fall slutsatsen som forskarna har dragit i USA. Racistiska beteenden behålls men formuleras i mer politiskt korrekta termer (till exempel att arbetsgivaren som förut öppet sagt att man bara anställer svenskar, numera säger att alla behandlas lika, men att ”deras kultur” inte passar in i organisationen). Det är ofta denna beskyllning på deras kultur som syns i en mer eller mindre subtil vardagsrasism (Deitch 2003).

10.3 Utveckla tydliga incitamentstrukturer på ledningsnivå

Eftersom diskriminering är ett uttryck för ett maktförhållande i samhället – det vill säga ett beslut som ska tas av en beslutsfattare angående till exempel ett arbete – kan man fundera över vad som händer när det finns ett stort tolkningsutrymme i implementeringen av en åtgärd. Det har funnits en del tankar kring varför regeringens krav på alla myndigheter om upprättande av mångfaldsplaner har lett till förvirring och begränsade resultat (Statskontoret 2004, Integrationsverket 2004a, DO 2006). En trolig slutsats är att tjänstemän, när de får ett uppdrag som ger utrymme för olika

tolkningar, ett som leder till konfrontation med makthavare (interna eller externa – arbetsgivare eller facket) och ett som är ganska ofarligt, så kommer han eller hon att välja den tolkning av uppdraget som leder till minst besvär, den väg som leder till minsta motstånd. Denna tendens kan ses i att myndigheterna främst tolkat ordet mångfald och kravet på mångfaldsplaner så att dessa har lite att göra med motverkande av diskriminering. Dessutom har myndigheterna gjort en tolkning som leder till det minsta besväret för tjänstemännen. Om mångfaldsarbetet ses som ett arbete mot diskriminering innebär detta att tjänstemannen hamnar i konflikt med andra makthavare som chefer, arbetsgivare eller facket. Och i och med att de grupper som drabbas av diskriminering inte har betraktats som ett starkt politiskt intresse av vare sig tjänstemännen eller deras politiker, har ett diffust arbete med mångfaldsplaner blivit regel snarare än undantag. Att förändringsprocessen är besvärlig har sammanfattats av professorn och före detta ordföranden i FN:s rasdiskrimineringskommitté, Michael Banton, på följande sätt:

One of the reasons for resisting equal opportunities measures is that they ... introduce external rules into what have previously been self-regulating processes. They extend the sphere of public control and diminish that of private arrangement. (Banton 1994:67 citerad i Wrench 2001:74.)

10.4 Diskriminering måste kosta

Diskriminering måste kosta, eller åtminstone bära med sig kostnadsrisker om man vill få en beteendeändring till stånd. Erfarenheterna från USA och Kanada har visat att om en kostnadsrisk kopplas till ett visst beteende, så kan detta leda till en beteendeändring oavsett vad som sker med den underliggande attityden. I varje fall är detta en bidragande orsak till de förändringar som har uppnåtts. Kostnadsrisken kan ligga i ekonomiska men också i sociala eller moraliska incitament. En arbetsgivare eller krögare kan påverkas av hot om skadestånd, hävning av en offentlig upphandling eller indraget alkoholtillstånd. Dålig publicitet kan också inverka. Sådana konkreta incitament kan även bidra till en förstärkning av de sociala och/eller moraliska incitament som finns för att undvika diskriminering. █

10. 5 Uppmärksamma samspelet mellan olika typer av åtgärder vid styrning och ledning av antidiskrimineringsarbete

Det har påpekats att åtgärderna som vidtagits i Sverige de senaste tio åren haft en kraftig slagsida mot utbildning, och det kan konstateras att administrativa åtgärder är något som kanske borde användas i större utsträckning. Detta betyder inte att kunskap är oviktigt eller att det här föreslås att regeringen helt ska slopa utbildningsspåret (eller kunskapshöjande insatser som de kallas i denna rapport). Däremot borde åtgärdernas formulering i större utsträckning inkludera dem som drabbas

och i större utsträckning utgöra ekonomiska och/eller sociala incitament för ett ändrat beteende. Det tycks oftast vara samspelet mellan olika åtgärdsstyper som leder till resultat. John Wrench (2000) understryker att åtgärder på en nivå kan stimulera åtgärder på en annan nivå. Den brittiska erfarenheten sammanfattas på följande sätt:

The British experience has been that legal and administrative measures, voluntary policies, and the pressure on organisations from the collective actions of workers have all been necessary to bring about progress in the processes of integration of immigrants and ethnic minorities into employment. (Wrench, 2000:82.)

Det är inte orimligt att anta att det är i samspelet mellan olika åtgärdsstyper som man kan skönja tydligare framsteg när det gäller uppfyllelse av de olika målen som regeringen har upprättat. En lagstiftning mot diskriminering som rimligen kan leda till skadeståndsdomar kan bidra till att antalet anmälningar ökar. Dessutom kan bidrag till lokala antidiskrimineringsverksamheter som har personliga kontakter med dem som riskerar att diskrimineras öka benägenheten att anmäla. Om man därtill lägger att myndigheter tillämpar antidiskrimineringsklausuler i sina upphandlingar där det finns en verklig kostnadsrisk, borde detta leda till ett ökat intresse hos företagen för utbildningar kring både lagarna och kring diskriminering. Det kanske till och med leder till att företagen tar in utbildare från lokala antidiskrimineringsverksamheter.

Lagarna och klausuler kan bidra till en förändringsprocess, om de går att tillämpa i konflikten som ligger inbäddad i en diskrimineringsituation och om de bär med sig kostnadsrisker. Om deras främsta syfte är opinionsbildande i sig, det vill säga om de enbart är en del av utbildningsspåret, så kommer de nog inte att ha några effekter.

Detta är kanske en del i svårigheten med arbetsgivares bristande kunskaper kring kravet på att arbeta med aktiva åtgärder. Det saknas en reell risk att påtagliga sanktioner kommer att drabba arbetsgivaren. Frågan borde kanske i stället omformuleras till: varför ska en arbetsgivare följa otydliga regler där sanktionsrisken är minimal?

Frågan kan jämföras med JämO:s arbete med jämställdhetsplaner. Lagens krav är tydliga här men det finns ändå väldigt många arbetsgivare som inte ens skriver planer. Ett sätt att höja deras laglydighet skulle vara ökade sanktioner direkt kopplade till lagen. Ett annat sätt skulle vara att klarlägga att de riskerar sina offentliga avtal, ofta värda miljoner. Ett minimum skulle vara att se till att planerna finns. Då kan kanske även utbildningar och annat bidra till en förbättrad utveckling.

Litteraturlista

- AMS (2004) *Årsredovisning 2003*. Arbetsmarknadsverket.
- AMS (2006) *Årsredovisning 2005*. Arbetsmarknadsverket.
- AMS (2007) *Årsredovisning 2006*. Arbetsmarknadsverket.
- Arai, M., Schröder, L., Skogman Thoursie, P. & Thoursie, A. (2006) *Måste alla heta som Svensson? En empirisk studie av namnbyten och inkomster*. Stockholm: LO, Integrationsverket.
- Arbetsgivarverket (2004) *Arbetsgivarverket informerar*, 2004-10-12.
- Arbetsgivarverket (2006) *Arbetsgivarverket informerar*, 2006-08-24.
- Arm i arm (2007) *Arm i arms webbplats* 070212 www.armiarm.nu
- Aytar, O. (2004) "Kommunikation på olika villkor" i *Ds. 2004:49*. Stockholm: Fritzes.
- Bacchi, C. L. (1999) *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: Sage.
- Banton, M. (2002) *The International Politics of Race*. Cambridge: Polity Press.
- Bovenkerk, F. (2004) Intervju med professor Bovenkerk under Integrationsverkets workshop "Tillämpning av situation testing" 15 oktober 2004.
- BRÅ (2002) *Hatbrott. En uppföljning av rättsväsendets insatser*.
- Carlson, L. (2007) *Searching for Equality, Sex Discrimination, Parental Leave and the Swedish Model*. Iustus Förlag.
- Carlsson, M. & Rooth, D.O. (2006) *Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data*.
- CMR (2007) Korrespondens med ansvarig för webbplatsen, Babak Rahimi på Centrum mot rasism, 070304.
- Deitch, Elizabeth A.; Barsky, A.; Butz, Rebecca M.; Chan, S.; Brief, Arthur P.; och Bradley, Jill C. (2003) *Subtle Yet Significant: The Existence and Impact of Everyday Racial Discrimination in the Workplace*. The Tavistock Institute. Hämtat den 13 februari 2007 från <http://hum.sagepub.com>.

- Dir. 2004:54 för Utredning om makt, integration och strukturell diskriminering.
- DN (2004) ”Robin? Nej, tack. Fredrik? Ja, välkommen!” Av Ewa Stenberg i Dagens Nyheter 2004-09-05.
- DN (2006) ”Vi säger nej till positiv särbehandling av invandrare” av Jan-Peter Duker (Vice vd, Svenskt Näringsliv), Wanja Lundby-Wedin (LO), Sture Nordh (TCO), Göran Ekström (Arbetsgivarverket), Håkan Sörman (Sveriges kommuner och landsting) och Anna Ekström (SACO) i Dagens Nyheter 2006-03-23.
- DN (2007) ”Hyresvärdar nobbar åtta av tio med invandrarnamn” av Mats Hammarstedt och Ali Ahmed, Växjö universitet 2007-03-18.
- DO (2004) *Diskriminering av romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer.*
- DO (2006) *Välkommen till staten? En granskning 2005 av hur statliga myndigheter förebygger etnisk och religiös diskriminering på arbetsplatsen.*
- DO (2007a) www.do.se, 07-02-22.
- DO (2007b) *Årsredovisning 2006.*
- Ds 2002:26 *Ett centrum mot rasism och andra former av intolerans.* Stockholm: Fritzes.
- Ds 2007:4 *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund.*
- ECRI – *Europakommissionen mot rasism och intolerans (2005) Tredje rapporten om Sverige.* Strasbourg: ECRI.
- ESF-rådet (2007) *Gemenskapsinitiativprogram för Equal 2000–2006 SVERIGE.* Från webbplatsen 07-03-01: http://www.esf.se/upload/Equal/Styrdokument/Gemenskapsinitiativprogram_Equal.pdf

Försvarsmakten (2007) *Försvarsmaktens värdegrund.* Från webbplatsen 07-03-28: <http://www.mil.se/article.php?id=14282>

- Hartmann, P. & Husband, C. (1974) *Racism and the Mass Media: A study of the role of the Mass Media in the formation of white beliefs and attitudes in Britain.* London: Davis-Poynter Limited.
- Hyresgästföreningen (2007) *Diskrimineringsbarometern.* Se www.do.se 07-01-26.

- Integrationspolitiska maktutredningen (2007) Integrationspolitiska maktutredningens webbplats: <http://integration.statsvet.uu.se/>, 07-02-15.
- Integrationsverket (2001) *Samråd och dialog I. Rapport från Integrationsverkets samråd med NGO:er*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2001a) *Ingen diskriminering med skattemedel! Avtalsklausuler mot diskriminering vid offentlig upphandling*. Av Paul Lappalainen. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2002a) *Samråd och dialog II. Rapport från Integrationsverket och andra aktörer*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2002b) *Etnisk mångfald på frammarsch! En årsrapport till regeringen, 15 februari 2002*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2002c) *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige. En kunskapsöversikt*. Av Paulina de los Reyes och Mats Wingborg. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2002d) *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2002e) *Muslimar och islam i svenska nyhetsmedier – Om rapporteringen av terrorattackerna i USA den 11 september 2001*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2003a) *Årsredovisning 2002*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2003b) *Kartläggning av utbildningar för integration och mot diskriminering*. Ramböll Management AB, november 2003. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2003c) *Hinder och möjligheter – En årsredovisning av regeringsuppdraget "Etnisk mångfald i arbetslivet"*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2003d) *Uppföljning av pilotkommuner – Erfarenheter från sex kommuner inom ramen för nationella handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering*. Av Anna-Lena Lodenius.
- Integrationsverket (2003e) *Samtal med svenska muslimer. Situationen för svenska muslimer efter terroristattacken i USA den 11 september 2001*. Norrköping: Integrationsverket.

- Integrationsverket (2004a) *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2004b) *Årsredovisning 2003*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2005a) *Årsredovisning 2004*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2005b) *Tillämpningen av Situation testing – metodologi i analysen av arbetsmarknadsdiskriminering*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2005c) *Integrationsbarometer 2004: En rapport om allmänhetens inställning till integration, mångfald och diskriminering 2003 och 2004*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006a) *Organisering av integrationspolitiken. Översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några olika länder*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006b) *Nationell Utvärdering av lokala antidiskrimineringsverksamheter*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006c) *Årsredovisning 2005*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006d) *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006e) *Discrimination against native Swedes with immigrant origin in access to employment*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006f) *Integrationsbarometern 2005*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006g) *Arbetsgivarundersökningen 2005*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006h) *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005, första delrapporten från diskrimineringsundersökningen 2006*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2006i) *Rapport Integration 2005*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2007a) *Årsredovisning 2006*. Norrköping: Integrationsverket.

- Integrationsverket (2007b) ”Join in” på Integrationsverkets webbplats, www.integrationsverket.se, 07-02-22: http://www.integrationsverket.se/Tpl/NormalPage_____4075.aspx
- Justitiedepartementet (2003) *Förslag från arbetsgruppen med uppgift att se över hur genomförande och uppföljning av integrationspolitiken inom ett antal politikområden kan förbättras*. JU 2003/3318/IM.
- Lappalainen, P & Johnsson, C. (2003) *Executive Summary on the Race Equality Directive: State of Play in Sweden*. Migration Policy Group. 03-10-18: www.migpolgroup.com
- Ledningskonsulterna i Stockholm AB (2005) *EQUAL Gemenskapens laboratorium: Fungerande experiment – minskad diskriminering?* Halvtidsutvärdering II Gemenskapinitiativet EQUAL Slutrapport.
- Leonard, J. (1984a) ”Anti-Discrimination or Reverse Discrimination: The Impact of Changing Demographics, Title VII and Affirmative Action on Productivity” i *Journal of Human Resources*, 19:2 (våren 1984), pp. 145–174. 1984.
- Leonard, J. (1984b) ”Employment and Occupational Advance under Affirmative Action” i *Review of Economics and Statistics*, 66:3 (augusti 1984), pp. 377–385. omtryck i Darity, W. Jr., (red.) *Economics and Discrimination*. Volume 2. Aldershot, U.K. Elgar, 1995, pps. 560–68.
- Leonard, J. (1984c) ”The Impact of Affirmative Action on Employment” i *Journal of Labor Economics*, 2:4 (oktober 1984), pp. 439–463, omtryck i Ashenfelter, O. & Hallock, K. (red.) *Labor Economics*. Volume 4. Labor Market Discrimination, Labor Mobility and Compensating Wage Differentials. Aldershot, U.K.: Elgar; 1995, pps.114-138.
- Leonard, J. (1985a) ”Affirmative Action as Earnings Redistribution: The Targeting of Compliance Reviews” i *Journal of Labor Economics*, 3:3 (juli 1985), pp. 363–384.
- Leonard, J. (1985b) ”What Promises Are Worth: The Impact of Affirmative Action Goals” i *Journal of Human Resources*, 20:1 (vinter 1985), pp. 3–20.
- Leonard, J. (1986) ”What Was Affirmative Action?” i *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 76:2 (maj 1986), pp. 359–363.
- Leonard, J. (1990) ”The Impact of Affirmative Action Regulation and Equal Employment Law on Black Employment”. i *Journal of Economic Perspectives*, 4:4 (hösten 1990), pp. 47–64.
- NOU (2004) *Utvärdering av användningen av antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakt*.

- Mayhew, Leon H. (1968) *Law and Equal Opportunity – A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*. Cambridge: Harvard University Press.
- Proposition 2004/05:1, utg.omr. 4.
- Proposition 2005/06:1, utg.omr. 8.
- Proposition 2006/07:1, utg.omr. 4 och 8.
- Ramböll (2003a) *Halvtidsutvärdering EQUAL i Sverige, slutrapport, november 2003*.
- Ramböll (2003b) *Utvärdering av lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet*.
- Ramböll (2006) *Utvärdering av Centrum mot rasism, Slutrapport för Integrationsverket*.
- Regeringen (2003) *Sixteenth periodic reports of States parties due in 2003*. CERD (Sveriges femtonde och sextonde rapport till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering). 03-09-24.
- Regeringen (2006) *Sveriges sjuttonde och artonde rapport till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering*. 06-12-20.
- Regeringen (2007) *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Integrationsverket*.
- Regeringens skrivelse 2000/01:59 *En nationell handlingsplan för arbetet mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering*.
- Regeringens skrivelse 2005/06:95 *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*.
- de los Reyes, P. (1997) *Invandrare och tjänstemän*. TCO.

de los Reyes, P. (2001) *Mångfald och differentiering – Diskurs, olikhet och normbildning inom svensk forskning och samhällsdebatt*, Saltsa, Arbetslivsinstitutet, LO, TCO och SACO i samarbete.

- Riksrevisionen (2004) *Från invandrapolitik till invandrapolitik*. RiR 2005:5 Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2006) *Allvarliga brister i handläggningen av statsbidrag*. Revisionsrapport 2006-02-06 dnr. 32-2005-640.
- Riksåklagaren (2006) *Årsredovisning för 2005*.
- Rådet för integration i arbetslivet (2003) *Integration i arbetslivet: Vägledning för företag, myndigheter och organisationer*.
- Rådet för integration i arbetslivet (2004) *Gemensam utmaning – gemensamt ansvar*. Avsiktsförklaring mellan regeringen, Svenska

Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO och SACO om insatser för bättre integration.

- SACO (2007) *SACO:s webbplats*: www.saco.se: 07-02-22.
- Skolverket (2002) *Rapportering av regeringsuppdrag Relationer i skolan – en utvecklande eller destruktiv kraft*. Skolverket.
- Skolverket (2004) *Årsredovisning för 2003*.
- Skolverket (2006) *I enlighet med skolans värdegrund?*
- SOU 1983:18 *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet*: delbetänkande av diskrimineringsutredningen, Stockholm: Liber/Allmänna förl.
- SOU 1992:96 *Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet*. Slutbetänkande av utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering.
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden*: Slutbetänkande från invandrarpolitiska kommittén. Stockholm.
- SOU 1997:174 *Räkna med mångfald! Förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1998:25 *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet*. Stockholm
- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:79 *Integrationens svarta bok – Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. Slutrapport från Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2004) *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald: ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?* Rapport 2004:18.
- Statskontoret (2006) *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*. Rapport 2006:13.
- Stockholm. Januari 2005. Utlåtande 2005:7 RI+VI (Dnr 125-4402/2003) *Stadens upphandling som medel för att motverka diskriminering – förslag om tillämpning av en antidiskrimineringsklausul i stadens upphandlingar*.

- Stockholm. Juni 2005. Utlåtande 2005:99 RVII+VI (Dnr 334-1302/2005, 332-33/2005) *Revidering av riktlinjer för serveringstillstånd – Anvisningar om tillämpning av alkohollagens bestämmelser (7:9 och 8:1) / Förebyggande åtgärder mot diskriminering på restauranger och krogar.*
- Stockholm. November 2005. PM 2005 RVI (Dnr 332-3740/2004) Rapport om Stockholms stads insatser angående den europeiska tiopunktsplanen för kampen mot rasism, diskriminering och främlingsfientlighet: http://insyn.stockholm.se/ks/document/2005-11-30/Dagordning/12/12_d04-3740.pdf
- Storstadsdelegationen (2007) Storstadsdelegationens webbplats: www.storstad.gov.se, 07-02-15.
- Sverige mot rasism (2007) www.sverigemotrasism.nu. 07-02-22.
- Sveriges radio (2005) ”Regeringen får kritik för Romska rådet” i Ekot 05-08-02.
- TCO (2004) *De nya svenskarnas svårigheter på arbetsmarknaden – en rapport om hur svenska folket ser på diskrimineringen i arbetslivet.*
- Temo (2005) *Mångfald i arbetslivet. En undersökning bland små och medelstora företag*
- UNESCO (2007) *The-Point Plan of Action: Commitments for Fighting Racism in Cities.* http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=3061&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Verva (2007) *Vervas webbplats:* www.verva.se. 07-02-15.
- Wrench, J. & Modood T. (2001) *The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK.* Geneve: ILO.
- Wrench, J. (2007) *Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU.* Aldershot: Ashgate.

Bilaga 1. Tidsaxel över utvecklingen av antidiskriminering – Sverige, EU, FN och andra länder

Lika möjligheter som ett tema inom ramen för mänskliga rättigheter –
viktiga juridiska verktyg.

1948

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948 av FN:s generalförsamling.

Artikel 2

Envar är berättigad till alla de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

1950

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Antagen i Rom den 4 november 1950. Trädde i kraft den 3 september 1953.

Artikel 14 – Förbud mot diskriminering

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

1951

Konvention (ILO nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Antagen i Genève den 29 juni 1951. Trädde i kraft den 23 maj 1953.

1954

Brown v Board of Education. USAs högsta domstol förklarade att den så kallade *separate but equal*-principen var grundlagsstridig. Domen påverkade inte bara frågan om etnisk jämlikhet, utan lade grunden även för lika rättigheter och möjligheter med hänsyn till kön, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Bidrog även till den internationella utvecklingen.

1958

Konvention (ILO nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. Antagen 1958. Trädde i kraft den 15 juni 1960.

Artikel 1

1. I denna konvention förstås med uttrycket "diskriminering" a) varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd, att likställdhet med avseende å möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgöres eller beskäres.

1961

President John F. Kennedy utfärdar Executive order (ung. förordning) 10925 som är den första referens till affirmative action. Den understryker att alla projekt som finansieras med federalt stöd ska take affirmative action för att säkra att anställningspolitiken som förs av huvudmännen är fri från diskriminering.

1961–1962

Kanada. Ontario Human Rights Commission skapades 1961. Den skulle utöva tillsyn över Ontarios Human Rights Code (antidiskrimineringslag) som trädde i kraft 1962. Lagen var Kanadas första mer omfattande reglering av diskriminering och omfattade arbetslivet, gods och tjänster, och medlemskap i yrkesorganisationer och fackföreningar.

1964

Medborgarrättslagen i USA (Civil Rights Act). Förbud mot bland annat diskriminering i arbetslivet pga. etnicitet, religion och kön.

1965

ICERD (FN:s rasdiskrimineringskonvention, en internationell konvention mot alla former av rasdiskriminering). Antagen av FN 1965. Trädde i kraft den 4 januari 1969.

1965

President Johnsons tal på Howard University som förklarar affirmative action i USA och varför lagarna mot diskriminering inte är tillräckliga för att komma åt årtal av rasdiskriminering:

You do not wipe away the scars of centuries by saying: 'now, you are free to go where you want, do as you desire, and choose the leaders you please.' You do not take a man who for years has been hobbled by chains, liberate him, bring him to the starting line of a race, saying, 'you are free to compete with all the others,' and still justly believe you have been completely fair . . . This is the next and more profound stage of the battle for civil rights. We seek not just freedom but opportunity—not just legal equity but human ability—not just equality as a right and a theory, but equality as a fact and as a result.

1966

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Antagen av FN 1966, trädde i kraft 1976.

Artikel 26

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera envar ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Antagen av FN 1966, trädde i kraft 1976.

DEL II, Artikel 2

2. Konventionsstaterna förpliktar sig att garantera, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna får utövas utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

1966

Race Relations Act (Storbritannien första lag mot rasdiskriminering).

1971

CERD ratificeras i Sverige och brottsbalken 16:9 införs (näringsidkares olaga diskriminering förbjuds – ras, etnicitet och religion).

1975

Rådets direktiv av den 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män (75/117/EEG).

1975

Equal Opportunities Act (Storbritanniens jämställdhetslag).

1976

Ny Race Relations Act (Storbritannien).

1976

Rådets direktiv från den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor (76/207/EEG).

1977

Kanadas Human Rights Act träder i kraft. Denna omfattande lag mot diskriminering omfattar olika delar av samhällslivet och förbjuder

diskriminering med hänsyn till bland annat kön, etnicitet och religion. Grundtanken är att diskriminering är ett brott mot grundläggande mänskliga rättigheter. Denna lag gäller inom ramen för den federala regeringens jurisdiktion. En Human Rights Commission skapas för att utöva tillsyn.

1979

CEDAW. Konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor, antagen genom Generalförsamlingens resolution 34/180 den 18 december 1979, ratificerades av Sverige 1980.

1980

Jämställdhetslagen träder i kraft. Den omfattar arbetslivet. Jämställdhetsombudsman bildas. Skadestånd möjliggörs. Lagförslaget utarbetades efter studier av vissa utländska lagmodeller, särskilt i USA och Storbritannien (SOU 1978:38). CEDAW ratificeras av Sverige.

1986

Lag mot etnisk diskriminering (DO bildas utan några maktbefogenheter).

1986

Kanada. Den federala Employment Equity Act träder i kraft. Gäller alla federalt reglerade anställda. Employment equity kräver att arbetsgivare ska identifiera och eliminera onödiga hinder som begränsar vissa gruppers möjligheter till anställning. De grupper som historiskt har diskriminerats är bland annat kvinnor, personer med funktionshinder och så kallade synliga minoriteter.

1987

Brottsbalken 16:9 (olaga diskriminering – homosexualitet).

1992

Ny jämställdhetslag (SFS 1991:433) träder i kraft som inkluderar krav på jämställdhetsplaner (arbetsgivare med tio eller flera anställda) och förbud mot indirekt diskriminering – innebar vissa förstärkningar och även en anpassning till EG-rätten.

1994

Lag mot etnisk diskriminering (möjliggör skadeståndstalan mot arbetsgivare som diskriminerar men ställer en högre bevisbörd jämfört med könsdiskriminering).

1997

Artikel 13 i Amsterdamfördraget vidgade EU:s befogenheter angående likabehandling.

Utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga

åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

1999

Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lag (1999:131) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Lagen mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder. Lagen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Dessa lagar är jämförbara med Europas mer moderna lagar som Storbritanniens och Nederländernas. Jämfört med jämställdhetslagen inkluderar de sådana förbättringar som en skiftad bevisbörda och individualiserat skadestånd. Däremot gav de inte möjlighet till positiv särbehandling och saknar ett krav på likabehandlingsplaner.

2000

Förbättringar i jämställdhetslagen – främst för att komma i kapp med de nya lagarna från 1999. Dessutom ställs kravet på lönekartläggning.

2000

Rådets direktiv 2000/43/EG från den 29 juni 2000, om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etniskt ursprung (för arbetslivet samt andra delar av samhällslivet).

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna.

Rådets direktiv 2000/78/EG från den 27 november 2000, om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.

2001

Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan (alla grunder, kön, etnicitet, religion, funktionshinder och sexuell läggning).

2002

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG från den 23 september 2002, om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till

anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Utredning över en sammanhållen lag och tillsyn tillsätts (dir. 2002:11).

2003

Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Skadeståndssanktionerat civilrättsligt förbud mot diskriminering på grund av etnicitet, religion funktionshinder och sexuell läggning i tillhandahållandet av bland annat gods, tjänster och bostäder. Dessutom trädde ändringar i kraft i 1999 års lagar mot diskriminering. Den nya lagen och dessa ändringar var till viss del ett resultat av EG:s antidiskrimineringsdirektiv.

2005

Sverige förbjuder även könsdiskriminering genom en ändring i Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Träder i kraft 1 juli 2005. Därmed blir skyddet mot könsdiskriminering utanför arbetslivet och högskolan lika starkt som skyddet mot diskriminering på grund av etnicitet, funktionshinder och sexuell läggning.

2006

Sveriges lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever träder i kraft.

Summary

Background and purpose

There are major ethnic inequalities in Swedish society. This applies to the labour market, housing, politics, the legal system, welfare services and education. While many factors contribute to these inequalities, it has become increasingly apparent that discrimination due to ethnicity and/or religion is an important cause of these differences.

The Government has thus, among other things, decided to specify goals related to a decrease in discrimination as well as indicators that can show whether or not the measures undertaken have led to the desired results.

There are different theories about how a decrease in discrimination can be achieved. Some assert the importance of knowledge and attitude change in the belief that this in itself will lead to a change in behaviour, i.e. a decrease in discrimination. Others claim that clear(er) incentives in addition to an appeal to morals and good will are needed in order to achieve behavioural change. In general it can be said that these two perspectives lead to two different emphases in regard to the measures needed. In simpler terms they can be classified as a) the education strand and b) the conflict strand. These can be illustrated with the following quotes:

a) We are strangers because we do not know each other. If I follow in your path we will get to know each other and we will not be strangers any longer. (Zorba)

b) Lamentably, it is an historical fact that privileged groups seldom give up their privileges voluntarily. (Martin Luther King)

In the Government's task assignment to the Swedish Integration Board concerning integration goals and indicators, there are four specific goals related to discrimination due to ethnicity and religion. The first part of this report contains a review of the six empirical indicators covered by the Government's goal analysis task. As a complement to the Integration Board's report concerning the Government's goals and indicators in the antidiscrimination field, this second part of the report presents a review of various antidiscrimination measures and a discussion of their effects.

This report has two purposes. The first is a selective overview of a number of national measures that have been undertaken in order to counteract and prevent ethnic and religious discrimination. The second is to discuss whether these measures have led to, or can lead to, fulfilment of the four antidiscrimination goals, in particular the goal that here is considered to be the overriding goal – a decrease in discrimination.

Antidiscrimination measures up to 1997

Up until the 1990s there was a generally accepted image of ethnic discrimination as a phenomenon that was closely tied to an ideologically conscious racism. This also formed the basis for a denial of ethnic discrimination as a deeper and more widespread societal problem within Sweden.

Among other things, this could be seen in Sweden's refusal to live up to some of its undertakings in regard to the UN Convention on the Elimination of Race Discrimination. During a period of 20 years the Swedish Government reported to the UN that ethnic discrimination was not a problem in Swedish workplaces. Finally, in 1994 Sweden adopted a law banning ethnic discrimination in working life. However, this law placed a higher burden of proof in regard to ethnic discrimination as compared to

the law regulating sex discrimination. In other words the Swedish Parliament accepted the adoption of a clearly less effective protection against ethnic discrimination as compared to sex discrimination.

During the crisis years of the 1990s, the differences between "Swedes" and "immigrants" became increasingly apparent. The relevant policies were criticized. These factors finally led to a shift in the policy focus and a review of immigrant policy.

Policies – a shift from an *immigrant* policy to an *integration* policy

The dominant theme in Sweden up to the 1970s can be classified as an assimilation policy. There was an assumption either "they" will soon return home or that "they" will as quickly as possible become like "us".

The final report of the Immigrant Inquiry (SOU 1974:69) led to the formulation of new guidelines in 1975 for Swedish immigrant policy. These were summarised three goals: equality, freedom of choice and cooperation. This policy, as put into practice up through the 1990s, came to be characterized as having a one-sided focus on helping or steering immigrants.

In 1997 the Parliament adopted the Government Bill entitled *Sweden, the future and diversity – from immigrant policy to integration policy* (prop. 1997/98:16). The goals for integration policy are equal rights, duties and opportunities for all, regardless of ethnic and cultural background; a community based on diversity, and; a society characterised by mutual respect and tolerance, in which every one can take an active and responsible part, irrespective of background.

The policy work shall in particular have a focus on counteracting and preventing discrimination, xenophobia and racism. Since 1997 a variety of measures have been undertaken, all with a more or less expressed goal of counteracting ethnic discrimination.

Legal Measures

The constitution was amended in order to specify the public sector's duty to counteract discrimination in regard to gender, skin colour, national or ethnic origin, language or religious affiliation, disability, age or other circumstance that applies to the individual.

In addition there are four laws that ban discrimination in working life. One of these applies to discrimination due to ethnicity and religion or other belief. The other three apply to gender, disability and sexual orientation. These are mentioned here since the laws are sufficiently similar so that case law applying to one discrimination ground can often be used even in regard to the other grounds.

During the year 2000 the EU adopted two antidiscrimination directives that required the introduction of a minimum standard of protection against discrimination due to ethnicity, religion or other belief, disability, age and sexual orientation.

These directives have contributed to a strengthening of the antidiscrimination laws that apply in working life as well as the development of three new laws against discrimination that apply to higher education, schools and other fields of social life outside of working life (in particular goods and services). These latter laws cover all of the discrimination grounds – except for age.

Administrative measures

Through a government regulation the Government has decided that an antidiscrimination clause shall be introduced into the public procurement contracts of 30 government authorities.

In 1999 the Government decided that all government authorities should establish plans for the promotion of ethnic diversity among their employees. The evaluations carried out since then have concluded that the plans lack focus. Thus they have probably not led to a decrease in discrimination. The requirement of a diversity plan also seems to have led to some confusion in regard to the requirement in the law on ethnic discrimination which demands that employers must undertake active measures to promote equal opportunities.

The Swedish Courts Administration, the Prison and Probation Service, the Police Service and the Prosecution Authority were given the task of reporting the percentage of employees with a foreign background in 2005 as well as what had been done to achieve those results. This reporting task can itself contribute to raising the awareness of the authorities' as to the occurrence of discrimination in their recruiting procedures. In turn this can lead to the adoption of measures for counteracting discrimination. If nothing else there is at least the possibility to numerically evaluate whether an antidiscrimination policy, as well as a policy to increase ethnic diversity, has had an effect. A minor increase in diversity is shown in the reports.

Measures to promote non-discrimination

During the past few years the Government has provided funding to regional/local antidiscrimination bureaus. They are run by NGO:s. They provide advice and support to the victims of discrimination due to ethnicity, religion or other belief, gender, sexual orientation and disability. Their purpose is to spread knowledge and raise awareness.

Support has also been provided for a few years to the Centre Against Racism – an umbrella organisation for a broad variety of NGOs. The centre's work is focused on measures to counteract racism, discrimination and xenophobia, including anti-semitism, islamophobia and antiziganism and homophobia. The support will cease after 2007.

The EU initiative known as Equal, from 2001-2007, has had the purpose of counteracting discrimination and all forms of inequality in working life through the cooperative development of new methods. Equal has primarily had a focus on affecting structures, organisations, work methods, evaluation methods etc. that exclude and discriminate. One and a half billion Swedish Crowns have been spent on starting projects in Sweden. In spite of such basic purposes as counteracting discrimination and empowerment, the main focus in the Swedish Equal Program has been on the provision of information and getting "them" into the workplace and not on getting people into work that is relevant to their competence (non-discrimination).

About two billion Swedish Crowns were budgeted in 1998 for the Metropolitan Policy Initiative (urban renewal). In the national evaluation it is pointed out that the tools and methods developed can help individuals, but also that they can only indirectly affect the mechanisms, the selective movement patterns and large influxes of newly arrived immigrants, and the discrimination and racism, that form the foundation for ethnic and socio-economic segregation.

Educational measures

Since 2002 the Integration Board has had the task of raising awareness and counteracting structural discrimination. Among other things, the ILO carried out, at the request of the Integration Board, a study of labour market discrimination using situation testing. The Integration Board has also had the task of putting a focus on the situation of Muslims in Sweden after the World Trade Center attack on 11 September 2001.

For the purpose of providing the Government with information about the need for added measures against racism, xenophobia and ethnic discrimination, the Integration Board was given the task in 2000 of carrying out a dialogue with organisations, local governments and other relevant actors. This consultation and dialogue presumably contributed to the Government's decisions concerning support for a centre against racism, support for local antidiscrimination bureaus and subsidies for NGO participation in the World Conference Against Racism.

In 2000 the Integration Board was assigned the task of developing a national knowledge bank on racism, xenophobia and ethnic discrimination. The website was made public in March 2002. In 2004 the website was taken over by the Centre Against Racism.

In 2000 the Government concluded that the general level of knowledge concerning discrimination issues was low. Therefore the Integration Board and the DO were given a joint task of carrying out various information and education efforts aimed at increasing the knowledge level of various

government authorities and branch organisations as well as merchants, concerning both the mechanisms behind ethnic discrimination and the applicable rules in the field.

Against the background that the Roma are particularly affected by discrimination while seldom being willing to submit complaints, the DO was given the task in 2001 of putting this issue into focus. Since then the DO has, among other things, developed an overview of the extent of the discrimination as well as developing certain strategies and methods. One effect has been an increase in the willingness by Roma to submit complaints. These experiences have in turn led to more focussed strategies in regard specific groups that are the targets of discrimination.

The School Authority, in 2001, was given the task of developing an overview of the occurrence of racism and discrimination in schools as well as investigating which factors in the school environment affect the occurrence and extent of racism and ethnic discrimination.

Certain local measures - Stockholm

Part of the change to integration policy was the idea that even local governments would be influenced. Some antidiscrimination measures adopted by Stockholm are mentioned as examples of measures that can be adopted by local governments. The introduction of antidiscrimination clauses into local public contracts and antidiscrimination conditions in restaurant liquor licences are two examples. Another example, which also relates to the international level is joining UNESCO's European Coalition of Cities Against Racism, including adoption of the 10 point action plan against racism.

Discussion on the effects of the measures

There has been an increasing development of antidiscrimination measures during recent years. Ten years ago there was hardly any public discussion concerning discrimination. But to an increasing degree this issue has become part of the public debate as well as part of public policy. To understand whether or not the Government is on the right track concerning its measures, it is important to analyse the extent, if any, to which the measures have led to the Government's goal of a decrease in discrimination.

The picture that has become apparent is that there has been a substantial increase in the number of antidiscrimination measures. At the same time it is also apparent that many measures have lacked a follow-up of their effectiveness and/or have had little or no concrete effects in regard to reducing discrimination. Billions of Swedish Crowns were, for example, spent on the Municipal Policy Initiative (urban renewal) and the Equal projects. The evaluations concluded that little was achieved in regard to the stated antidiscrimination purposes.

Even though the actual antidiscrimination effects of many measures can be questioned, and even though the education strand is still somewhat dominant, the conclusion can be drawn that there is a growing awareness concerning the need for working with the conflict strand. The laws have been improved in ways that should increase the risk that discrimination will lead to consequences. With better laws in place, this will ease the development of more effective complementary administrative measures like antidiscrimination clauses in public contracts. These should in turn lead to an added value in regard to the education and awareness-raising measures. This will be particularly true if civil society organisations strengthen their advocacy role.

The way forward – challenges

The implementation and leadership of integration policy, and thus the work against discrimination, has been the subject of serious criticism. The denial of discrimination, the apparently limited insights into effective measures and the weaknesses in leadership in regard to the work against discrimination are the types of criticism that have been presented.

The report concludes with five challenges concerning the future in regard to measures that are to lead to a decrease in discrimination.

- Offer those who risk being the targets of discrimination a position as real policymakers and partners (increased empowerment)
- Focus on a change in behaviour in the choice of strategies and follow-up
- Develop clear incentive structures at the management/leadership level or risk being subjected to the principle of least resistance
- The measures should put a focus on the idea that discrimination has to lead to costs
- Develop an understanding of the interplay between the different types of measures in the implementation of antidiscrimination policy