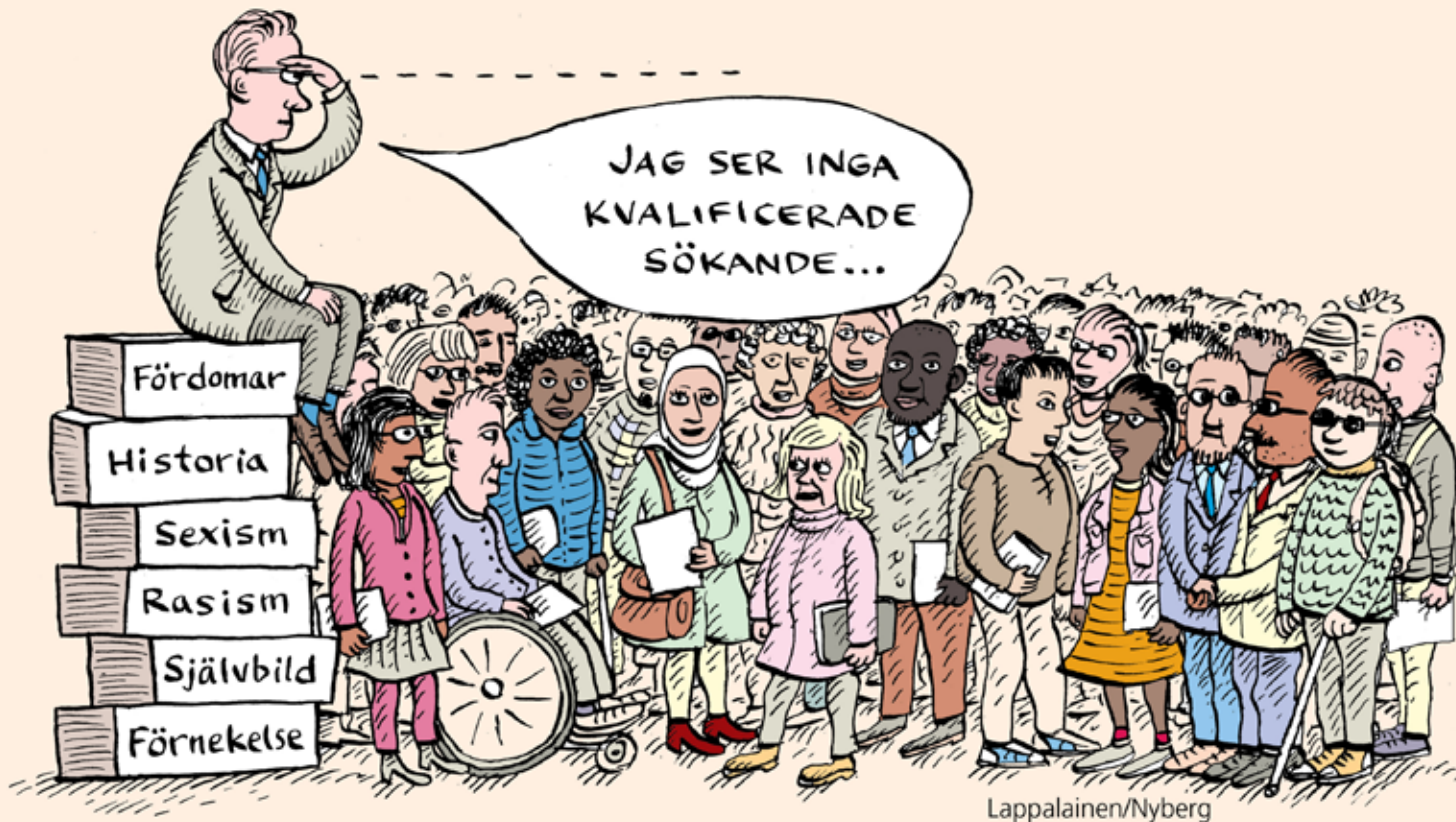


LIKA RÄTT!

Ställ krav på kommunen



**Verktyg för alla som vill motverka diskriminering
och främja mänskliga rättigheter**

Paul Lappalainen

Mångkulturellt centrum



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

LUCS

Lokalt Unescocenter
för samverkan

Lika rätt! Ställ krav på kommunen

**Verktyg för alla som vill motverka diskriminering
och främja mänskliga rättigheter**

Paul Lappalainen



Tack

Ett särskilt tack till tecknaren Robert Nyberg som ställt sina bilder till förfogande för rapporten. Hans engagemang i samhällsfrågor och för människors rimliga livsvillkor och lika rätt är välkänt. Det texten argumenterar för i ord förstärks genom bildernas fria kommentarer.

Mångkulturellt centrum är en kommunal stiftelse som verkar för ett samhälle där mångfalden reflekteras i den nationella självbilden och där migration är en självklar del i det svenska kulturarvet. Centret är ett forum och en mötesplats för forskning och konstnärliga uttryck kring migration och social och kulturell mångfald.

Unesco LUCS står för Lokalt Unesco-center för samverkan. Medlemmar i föreningen är kommuner, civilsamhällesorganisationer och högskolor. Målet med Unesco LUCS är att samla och sprida kunskap om platsidentitet, social jämlikhet och sammanhållning, interkulturell och interreligiös dialog. Unesco LUCS är en mötesplats och en verkstad för ett samhälle byggt på allas lika värde!

Mångkulturellt centrum, Botkyrka, 147 85 Tumba
www.mkcentrum.se
08-120 259 00

Lika rätt! Ställ krav på kommunen

© Text: Mångkulturellt centrum och författaren 2016 © Bild: Robert Nyberg 2016

Tryck Botkyrka offset 2016

Mångkulturellt centrum 2016:5 ISSN 1401-2316 ISBN 978-91-86429-49-2

Innehållsförteckning

Förord	5
Författarens inledning	6
Sveriges lagar och myndigheter – en överblick	8
Antidiskriminering – en kort historieskrivning	10
Mänskliga rättigheter – den kommunala nivån	17
Civilsamhället – en viktig förändringsaktör	19
Kommunen som demokratisk institution	23
Kommunen som arbetsgivare	33
Kommunen som servicegivare	39
Kommunen som upphandlare	44
Kommunen som regelskapare och bidragsgivare	50
Slutord	54
Bilaga. Tidsaxel för lika rättigheter och möjligheter	55
Några lästips	61

Förord

Paul Lappalainens skrift är ett verkligt upprop till civilsamhället: *Det är viktigt att engagera sig i arbetet mot diskriminering och för allas lika rätt!* Men för att nå framgång är det också viktigt att veta vad som gäller, att ha kännedom om alltifrån lagens bokstav till goda exempel. Denna skrift riktar uppmärksamheten särskilt mot kommunens ansvar och möjligheter att agera aktivt för allas lika rätt. Genom detta fokus ger skriften civilsamhälle, politiker och tjänstemän och en gemensam bas att handla utifrån.

Som svensk och amerikansk jurist ger Paul Lappalainen läsaren en inblick i det internationella och det lokala: från de internationella processer och konventioner som handlar om mänskliga rättigheter till konkreta förslag som handlar om kommuner som arbetsgivare, serviceleverantörer, upphandlare, regelskapare och demokratiska institutioner. Viktig kunskap att ha med sig för alla som vill ställa kommuner till svars och driva det lokala arbetet för lika rätt framåt.

Paul Lappalainen sitter i styrelsen för Unesco LUCS, vars mål bland annat är att vara en mötesplats och en verkstad för ett samhälle byggt på allas lika värde. Unesco LUCS betonar i själva sitt fundament vikten av samverkan mellan civilsamhälle och kommun, och trycker också på betydelsen av kunskap, goda exempel och inspiration för att gemensamt främja en positiv utveckling för ett hållbart interkulturellt samhälle. Det som kommer till uttryck i skriften är författarens ord och tankar och inte Unescos. Men vi tror att både texten och Robert Nybergs bilder kan vara en källa till inspiration och handling.

Leif Magnusson

Chef, Mångkulturellt centrum

Tillförordnad verksamhetsledare för Unesco LUCS

Författarens inledning

Det är svårt att motverka diskriminering! En grundläggande orsak är att lagar och andra åtgärder – om de är effektiva – utmanar rådande maktordningar. Sverige är inget undantag härvidlag. På arbetsmarknaden till exempel, har både arbetsgivare och fackföreningar länge behandlat initiativ mot diskriminering som hot mot den svenska modellen.¹ En annan orsak är bristen på djupare insikt om Sveriges egen historia vad gäller diskriminering. Förnekelsen har varit stark hos politiker och andra beslutsfattare – vi har väl inga problem!

Verkningsfulla åtgärder mot diskriminering har aldrig drivits igenom enbart med hjälp av välmenande politiker. Och de har aldrig drivits igenom utan motstånd. Det är trycket från det civila samhället, i synnerhet diskriminerade grupper själva, som har varit avgörande. Som Martin Luther King en gång sa: ”Det är ett historiskt faktum att privilegierade grupper sällan har gett upp sina privilegier frivilligt.”

Utöver det självklara, att följa diskrimineringslagen, finns det mycket som både offentliga och privata aktörer kan och behöver göra för att *aktivt främja* lika rättigheter och möjligheter.

Den offentliga sektorn har, till skillnad från den privata, ett demokratiskt ansvar som sträcker sig längre än diskrimineringslagens minimikrav. I Sverige fyller kommunerna viktiga funktioner i människors liv och deras uppdrag är att leverera till hela samhället. Därför är det betydelsefullt att de har allmänhetens förtroende, att människor litar på att alla får ett korrekt bemötande och behandlas rättvist.

Syftet med skriften är att lyfta fram idéer och verktyg som civilsamhället, i synnerhet de som tillhör och företräder diskriminerade grupper, kan använda för politisk påverkan på den kommunala nivån. Civilsamhället är alltså skriftens främsta målgrupp. Grupper och enskilda som

1. ”Den svenska modellen” syftar på en tradition av samverkan mellan politiken och arbetsmarknadens parter som etablerades genom det så kallade Saltsjöbadsavtalet år 1938. Detta innebar att lagstiftaren så mycket som möjligt skulle låta parterna sköta arbetsmarknaden. I begreppet ingår också socialförsäkringssystemet samt den offentliga driften och finansieringen av välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. Idén om samförståndslösningar och en stor offentlig sektor har levt kvar länge och tillhör ofta bilden av Sverige som den beskrivits i andra länder.



utsätts för diskriminering behöver skydd och upprättelse. Deras egna erfarenheter är också betydelsefulla när det gäller att hitta lösningar och vidta åtgärder.

Eftersom fokus ligger på kommunens ansvar och möjligheter att agera aktivt för allas lika rätt riktar sig texten även till tjänstemän och politiker som vill främja allas lika rätt. Skriften erbjuder därmed civilsamhälle, politiker och tjänstemän en gemensam bas att handla utifrån.

Ämnet är stort och skriften har inte ambitionen att vara heltäckande. Däremot finns det två viktiga dimensioner som förtjänar att behandlas och belysas i ljuset av varandra. Skriften innehåller därför två huvuddelar.

Den första – en kort historieskrivning – handlar om framväxten av lagstiftning och institutioner i Sverige. Diskrimineringslagen i Sverige har i högsta grad inspirerats av den internationella utvecklingen. Därför innehåller skriften både bakgrundsbeskrivningar och jämförelser.

Den andra delen – som handlar om civilsamhället och den kommunala nivån – tar sin utgångspunkt i det lokala arbetet. Här är avsikten att visa på den mångfald av områden där kommunen har makt att främja lika rätt, i rollerna som demokratisk institution, arbetsgivare, serviceleverantör, offentlig upphandlare och regelskapare.

Innehållet bygger på mina kunskaper och erfarenheter av det lokala arbetet mot diskriminering – som jurist, statlig utredare, tjänsteman, aktivist, fritidspolitiker och medborgare.

Paul Lappalainen

Jurist, Sverige och USA. Statlig utredare, *Det blågula glashuset. Strukturell diskriminering i Sverige* SOU 2005:56. Vetenskaplig rådgivare till styrkommittén för Unescos European Coalition of Cities Against Racism.

Sveriges lagar och myndigheter – en överblick

Den 1 januari 2009 trädde diskrimineringslagen och lagen om Diskrimineringsombudsmannen i kraft. Dessa lagar är resultatet av en lång utveckling mot en mer sammanhållen syn på diskriminering.

Diskrimineringslagen kom till genom att sju olika civilrättsliga lagar mot diskriminering slogs ihop till en. Dessutom tillkom diskrimineringsgrunderna ålder samt könsidentitet och könsuttryck.

Lagen om Diskrimineringsombudsmannen lade grunden för en ny myndighet, dagens Diskrimineringsombudsman (DO). I huvudsak innebar den en sammanslagning av de fyra tidigare ombudsmannamyndigheterna.

Utvecklingen av Sveriges lagar mot diskriminering

- 1971 ▶ Brottsbalken 16:9. Förbud mot etnisk diskriminering i tillhandahållandet av gods och tjänster (olaga diskriminering).
- 1980 ▶ Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.
- 1986 ▶ Lag mot etnisk diskriminering. (Myndigheten Ombudsmannen mot etnisk diskriminering bildas. Men lagen innehåller inget förbud mot etnisk diskriminering.)
- 1991 ▶ Jämställdhetslagen. (Ersätter lagen om jämställdhet från 1980 vars uppgift var att främja både kvinnors och mäns lika rätt i arbetslivet. Lagen syftar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.)
- 1994 ▶ Lag om Handikappombudsmannen. (Ombudsmannen bildas med uppgift att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Inget förbud mot diskriminering.)
 - ▶ Lag mot etnisk diskriminering. (Förbud mot otillbörlig särbehandling av arbetssökande och arbetstagare på grund av ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.)
- 1999 ▶ Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.
 - ▶ Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder.
 - ▶ Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

- 2001 ► Lag om ändring i jämställdhetslagen. (Syftet är att komma ikapp 1999 års lagar samt förstärka arbetet med lönekartläggning.)
- 2001 ► Lag om likabehandling av studenter i högskolan (alla diskrimineringsgrunder).
- 2003 ► Lag om förbud mot diskriminering. (Dvs i samhällslivet utanför arbetslivet och högskolan. Omfattar grunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Kön lades till 2005.)
- 2006 ► Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.
- 2009 ► Diskrimineringslagen.

Sveriges ombudsmän mot diskriminering

- 1980 ► Jämställdhetsombudsmannen (JämO) bildas.
Rätt att kräva skadestånd
- 1986 ► Ombudsmannen mot etnisk diskriminering bildas (DO).
Ingen rätt att kräva skadestånd.
- 1994 ► Handikappombudsmannen bildas (HO).
Ingen rätt att kräva skadestånd.
- 1999 ► Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), bildas.
DO, HO och HomO får rätt att kräva skadestånd.
- 2009 ► Diskrimineringsombudsmannen bildas.
De fyra tidigare ombudsmännen sammanförs i den nya myndigheten.

Att lagar, policyer och myndigheter finns på plats är viktigt. Men en framgångsrik implementering kräver också meningsfulla påföljder vid lagbrott.

Antidiskriminering

– en kort historieskrivning

Frågan om människors lika rättigheter och möjligheter har en lång historia. Men för att titta på närhistorien kan vi ta avstamp i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948.

Efter andra världskriget fanns det ett stort behov av att markera mot den rasism och diskriminering som hade kännetecknat kriget och de brott mot mänskligheten som hade ägt rum. Detta ledde bland annat till skapandet av FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, med Eleanor Roosevelt som ordförande. Kommissionen utvecklade förslaget till den allmänna förklaring som antogs 1948.

Av artiklarna 1, 2 och 7 i förklaringen framgår att huvudsyftet var att *ge ett oavvisligt stöd till allas människovärde och lika rättigheter och möjligheter oavsett särskiljande faktorer.*

Artikel 1. Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av broderskap.

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. Ingen åtskillnad får heller göras på grund av den politiska, rättsliga eller internationella status som råder i det land eller det område som en person tillhör, vare sig detta land eller område är oberoende, står under förvaltarskap, är icke-självstyrande eller är underkastat någon annan begränsning av sin suveränitet.

Artikel 7. Alla är lika inför lagen och är berättigade till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. Alla är berättigade till samma skydd mot alla former av diskriminering som strider mot denna förklaring och mot varje anstiftan till sådan diskriminering.

Denna utgångspunkt är viktig för att förstå både deklARATIONEN själv, och för att förstå de efterföljande konventioner där rätten till icke-diskriminering klarläggs eller lyfts fram som en kärnfråga.

Eleanor Roosevelt om lika rätt och mänskliga rättigheter

Det är lokalt, nära hemmet, i grannskapet, på skolan, på arbetsplatsen ... som människor söker rättvisa, lika möjligheter och lika värdighet utan diskriminering. Om inte dessa rättigheter har en betydelse där, har de ingen större mening någon annanstans heller. Utan medborgarnas samlade engagemang för att upprätthålla dem på hemmaplan kan vi inte förvänta oss framsteg i världen i övrigt.

I Sverige pratar vi ofta om mänskliga rättigheter (MR-frågor) som om dessa främst berörde något avlägset och abstrakt som staten, EU eller FN. Men citatet ovan, från ett tal hållet av Eleanor Roosevelt i FN 27 mars 1953, tydliggör att det är just på hemmaplan och i vardagen som mänskliga rättigheter har sin största betydelse, i synnerhet tanken om lika rättigheter och möjligheter.

Lika rätt bidrar till att ekonomiska och sociala rättigheter kan utkrävas i domstol.

Det är här kommunerna kommer in bilden. I Sverige spelar de en central roll när det gäller förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i vardagen. Utan att i normalfallet beskrivas som just mänskliga rättigheter är det ändå på den här nivån de levereras i praktiken.

Om vi för ett ögonblick tittar på den internationella nivån så varierar i praktiken den konkreta betydelsen av vissa av rättigheterna. Skälet till detta är att sociala och kulturella rättigheter ska förverkligas med viss hänsyn till den ekonomiska situationen i respektive land. Det som inte är förhandlingsbart är att rätten till bostad, utbildning, hälsa med mera ska förverkligas utan diskriminering inom det egna landet. Det betyder att lika rätt bidrar till att ekonomiska och sociala rättigheter kan utkrävas i domstol.

Som minimum har kommunerna ett ansvar att motverka och förebygga diskriminering. Hur de gör, och hur bra de lyckas, blir i sin tur en måttstock på deras förmåga att faktiskt uppfylla olika mänskliga rättigheter.

En del av den internationella folkrätten

Mänskliga rättigheter är en del av den internationella folkrätten, det rättsystem som reglerar förhållandet mellan stater. En viktig rättskälla som

tydliggör folkrätten är de olika traktat och konventioner som stater åtar sig att följa. Åtaganden i konventioner tydliggör att *mänskliga rättigheter ska fungera som en begränsning av statens makt över individen*, dvs skydda individen mot övergrepp från staten. Samtidigt är det också staten (i bemärkelsen den offentliga sektorn, inklusive kommuner och landsting) som ansvarar för att de mänskliga rättigheterna främjas och skyddas.

I teorin kan man ha en rättighet enligt en internationell konvention, men för att få rätt måste man kunna hänvisa till svensk lagstiftning och visa att denna ska tolkas i enlighet med konventionen.

De internationella konventionerna kan dock inte tillämpas rakt av utan måste först omvandlas till nationell rätt – dvs i Sverige till svenska lagar och policydokument.

Här måste man också skilja mellan att *ha rätt* och att *få rätt*. I teorin kan man *ha* en rättighet enligt en internationell konvention, men för att *få* rätt måste man kunna hänvisa till svensk lagstiftning och visa att denna ska tolkas i enlighet med konventionen.

Rent allmänt kan man säga att svenska lagar ska tolkas konventionskonformt – det vill säga mot bakgrund av dessa konventioner. FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna är inte svensk lag. Det är däremot Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Den senare ingår till och med i den svenska grundlagen.

Exempel på FN:s mänskliga rättighetskonventioner

Följande konventioner klarlägger antingen principen om lika rättigheter i förhållande till vissa diskrimineringsgrunder eller lyfter fram rätten till icke-diskriminering som en kärnfråga.

- ▶ Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering – ICERD (1965)
- ▶ Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966)
- ▶ Konventionen om civila och politiska rättigheter (1966)
- ▶ Konventionen mot all slags diskriminering av kvinnor – CEDAW (1979)
- ▶ Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)

- ▶ Konventionen om barnets rättigheter (1989)
- ▶ Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning – CRPD (2006)

Europakonventionen och andra MR-konventioner

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) får anses vara den människorättskonvention som har störst betydelse för svensk del. Konventionen blev en del av svensk rätt 1995.²

Kränkningar av Europakonventionens rättigheter kan prövas i Europadomstolen genom den enskilda klagorätten, vilket betyder att individer som anser sig ha fått sina rättigheter kränkta av en konventionsstat kan klaga till Europadomstolen, dock under förutsättning att alla interna rättsmedel har uttömts.

Europakonventionen innehåller flera olika rättigheter såsom rätten till en rättvis rättegång, yttrandefrihet, privatliv och religionsfrihet. Här ska särskilt nämnas Artikel 14 om förbud mot diskriminering, som säger att de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Praxis från Europadomstolen om förbudet mot diskriminering är omfattande.

Andra konventioner av vikt som Sverige har ratificerat är Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och den Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen). Syftet är att säkerställa respekten för nationella minoriteter bland annat genom ett erkännande av att minoritetsspråken utgör en del av det svenska kulturarvet.

EU-rätten

Förutom EU:s olika direktiv mot diskriminering, som ställer krav på den minimiskyddsnivå som medlemsländernas lagar ska leva upp till, finns det också grundläggande bestämmelser i EU:s rättighetsstadga från 2009, som gäller för EU:s institutioner och för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Men även EU:s medlemsstater är skyldiga att följa

2. Detta skedde genom en lag (1994:1219) som också fick konstitutionell status genom införandet av 2 kap. 19 § Regeringsformen (RF).

stadgan när de genomför EU-lagstiftning.³ Artikel 21 i stadgan⁴ säger angående icke-diskriminering att

1. All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden.

2. Inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Den svenska grundlagen

Den svenska grundlagen berör frågan om lika rättigheter och möjligheter på olika sätt. Ambitionsnivån framgår i den inledande portalparagrafen, Regeringsformens 1 kap 2§.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. /.../

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

3. För en inblick i europeisk rätt och diskriminering se FRA:s och Europadomstolens *En handbok i europeisk diskrimineringsrätt*, 2010, s 16.

4. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/01)

Därtill står det i Regeringsformen (2 kap. §§ 12 och 13) om diskriminering:

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Den tydliga ambitionen i grundlagen är att det allmänna (stat, landsting och kommuner) inte ska diskriminera. Och inte bara det: det allmänna ska aktivt främja delaktighet och jämlikhet.

Den tydliga ambitionen i grundlagen är att det allmänna (stat, landsting och kommuner) inte ska diskriminera. Och inte bara det: det allmänna ska aktivt främja delaktighet och jämlikhet.

Utvecklingen av Sveriges antidiskrimineringslagar

Den juridiska utvecklingen framgår av beskrivningen på sidorna 8 och 9. Före år 2009 hade Sverige sju olika civilrättsliga lagar mot diskriminering samt brottsbalken 16:9 (olaga diskriminering). Dessa lagar var resultatet av olika slags internationella och nationella påtryckningar och blev därför också ganska olika till sin utformning och räckvidd. De sju olika civilrättsliga lagarna skapade en hierarki av skydd mot diskriminering och främjande åtgärder beroende på samhällsområde och diskrimineringsgrund. Till exempel, i arbetslivet var positiv särbehandling lagligt i förhållande till kön men inte i förhållande till bland annat etnisk tillhörighet. Likaså ställdes tydligare krav på aktiva åtgärder när det gällde kön än i förhållande till etnisk tillhörighet och religion. Krav på aktiva åtgärder i förhållande till funktionsnedsättning och sexuell läggning saknades helt. Förvirrande – så skulle läget kunna sammanfattas. Tills slut antogs en sammanhållen lagstiftning.

Följande lagar var det som sammanfördes inom ramen för diskrimineringslagen (2008:567), som trädde i kraft 1 januari 2009.

- ▶ Jämställdhetslagen
- ▶ Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning
- ▶ Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder
- ▶ Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning
- ▶ Lagen om likabehandling av studenter i högskolan
- ▶ Lagen om förbud mot diskriminering
- ▶ Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

Förutom sammanföringen av dessa lagar, utökades diskrimineringsgrunderna med *ålder* och *könsöverskridande identitet eller uttryck*. Den nya lagen behöll dock i stora drag skillnaderna mellan de tidigare lagarna, i synnerhet skiljelinjen mellan kön och de andra grunderna när det gäller aktiva åtgärder. Frågorna om starkare och samordnade krav på aktiva åtgärder, samt om bristande tillgänglighet utanför arbetslivet och skolan, skulle lösas i ett senare skede.

Bristande tillgänglighet är numera inskrivet i lagen som en form av diskriminering.

Bristande tillgänglighet är numera inskrivet i lagen som en form av diskriminering. Men effekterna av denna ändring är oklara, bland annat för att det saknas rättspraxis. Dessutom ska ett förstärkt ramverk för aktiva åtgärder träda i kraft 1 januari 2017 (Prop. 2015/16:135). Det förebyggande arbetet ska gälla alla grunder samtidigt som vissa åtgärder gäller, såsom tidigare, enbart kön. Vissa experter har sammanfattat ändringarna som mer pappersarbete för arbetsgivare och minskat skydd för utsatta grupper.⁵

Sammantaget innebär detta att mycket av den förvirring som fanns före sammanföringen av lagarna 2009 finns kvar.

5. Yamam al-Zubaidi och Paula Lejonkula, ”Mer pappersarbete minskar inte diskrimineringen”, *Lag och Avtal*, Nr 2, 2016.

Mänskliga rättigheter – den kommunala nivån

Kommunerna är viktiga aktörer i många av de delar av samhällslivet som berör mänskliga rättigheter. Här är några av dessa:

- ▶ Rätten till utbildning.
- ▶ Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, till exempel bostad, grundläggande skydd för försörjning.
- ▶ Barns rättigheter i förhållande till exempelvis socialtjänsten, skolan.
- ▶ Kvinnors rätt att slippa utsättas för våld, till exempel genom tillgång till skyddat boende.
- ▶ Nationella minoriteters rätt till sitt språk, till exempel modersmålsundervisning.
- ▶ Funktionshindrades rätt till delaktighet i samhällslivet till exempel tillgång till färdtjänst, tillgänglighet till byggnader.
- ▶ Principen om icke-diskriminering – gäller alla rättigheter.

Hur ser det då ut om vi tittar på tillämpningen och efterlevnaden i förhållande till konventioner och lagstiftning? Erfarenhetsmässigt brukar cirka 30 procent av samtliga anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen (DO) gälla kommuner eller landsting.⁶ Även om flertalet anmälningar till DO, av olika skäl, inte leder till någon åtgärd utgör dessa, som minimum, en indikation på att människor har upplevt diskriminering i sina myndighetskontakter. Erfarenhetsmässigt kan man dessutom anta att det finns många fler som har upplevt diskriminering än som faktiskt gjort en anmälan. Detta borde innebära att både det civila samhället och kommuner har ett intresse i att förebygga diskriminering och förebygga situationer där människor upplever diskriminering.

Anmälningarna som lämnats till DO berör en mängd olika områden, exempelvis arbetslivet, socialtjänsten och boende. Även förlikningar och domar under samma period har berört många skilda områden som kommuner ansvarar för.

6. Se till exempel DO:s årsredovisning 2012.



Bild: Robert Nyberg

Civilsamhället – en viktig förändringsaktör

När det gäller ”integration” tenderar beslutsfattare ofta att flytta fokus från lika rättigheter och möjligheter till stöd för, utbildning av och kontroll över de som diskrimineras. Dessa åtgärder innebär få politiska risker. Vad skulle det betyda om kraven och förväntningarna istället riktades mot de som har makt att diskriminera, dvs arbetsgivare, fackföreningar, tjänstemän med flera?

Som jag ser saken så förutsätter en hållbar utveckling mot lika rättigheter och möjligheter att de som drabbas av diskriminering själva är engagerade och aktiva. Varför? Jo, därför att motverkande av diskriminering kräver en förändring av maktstrukturer. Bara genom att de som utsätts för diskriminering själva kräver antidiskrimineringsverktyg (eller likarättsverktyg) kan motståndet till slut övervinnas. Grupper som genom egna ansträngningar skaffat sig mer makt är dessutom bättre rustade för att se till att utvecklingen inte stannar upp eller går bakåt igen.

De lagar som stiftats mot diskriminering har i praktiken ofta setts som ett slags opinionsbildning, något som i sig tänks leda till ändrade beteenden. Som jag ser det gör beslutsfattarna bara det minimala som behövs när det gäller diskriminering. Om ett uttalande eller en policy räcker för att lugna opinionen stannar de där. Till slut kan man gå med på en lag – helst en tandlös lag. På detta sätt kan beslutsfattare tillmötesgå opinionen utan att särskilt mycket förändras.

Naturligtvis är de flesta emot diskriminering, i varje fall offentligt – men åtgärder mot diskriminering innebär med nödvändighet en konflikt med andra makthavare i samhället såsom företagare, arbetsgivare, fackföreningar och tjänstemän. Sådana makthavare vill vanligen att status quo ska upprätthållas. De har också helt andra påverkanskanaler jämfört med diskriminerade grupper. De har också tillgång till expertis som kan lägga fram förslag som försvagar och förhalar.

När diskriminerade grupper inte gjort sina röster hörda och bidragit till ett politiskt tryck, har det inneburit att utvecklingen gått långsamt eller att åtgärder inte blivit mer än symboliska. Civilsamhället, i synnerhet de som tillhör, företräder eller solidariserar sig med diskriminerade grupper, verkar ofta utgå från att det ska räcka med att få politiker och tjänstemän att förstå problemet. Därefter överlämnas ansvaret till dessa beslutsfattare att skapa effektiva verktyg.

Det finns, menar jag, en övertro på det offentliga, både vad gäller makt och vilja att förändra. Om vi tar arbetsmarknaden som exempel så har både arbetsgivare och fackföreningar sina egna experter, jurister och andra som kan utveckla och påverka de förslag parterna vill driva. Ett tydligt exempel på detta inflytande är att de får vara med och direkt påverka de statliga utredningar som tar fram lagförslagen mot diskriminering. Företrädarna för diskriminerade grupper däremot lyser med sin frånvaro eller ges en underordnad roll. Med andra ord får Sveriges viktigaste lobbyister vara med från början, medan de vars vardagsliv påverkas i bästa fall ges statistroller som remissinstanser.

De med mindre makt är inte maktlösa. När många människor tillsammans fokuserar på en fråga kan deras gemensamma kraftsamling ge resultat.

Under mina år som fritidspolitiker i Stockholm har jag sett hur detta kommit till uttryck på lokal nivå. Det civila samhället lägger all energi på att klargöra vilka problemen är. Därefter förlitar de sig på att välmenande politiker ska handla utifrån den information och den nya kunskap de fått. Men oftast kanaliseras både problembeskrivningar och åtgärder i en riktning som innebär att den rådande maktordningen inte störs. Ju mindre effekt desto bättre, skulle man kunna uttrycka det, eftersom förslagen ska ta hänsyn till de reella makthavarna.

I bilderna här intill vill jag visa hur jag ser på framväxten av dagens diskrimineringslagar. Som jag ser det handlar diskriminering om makt, och de förändringar som skett har i hög grad byggt på att det civila samhället agerat som påtryckare.

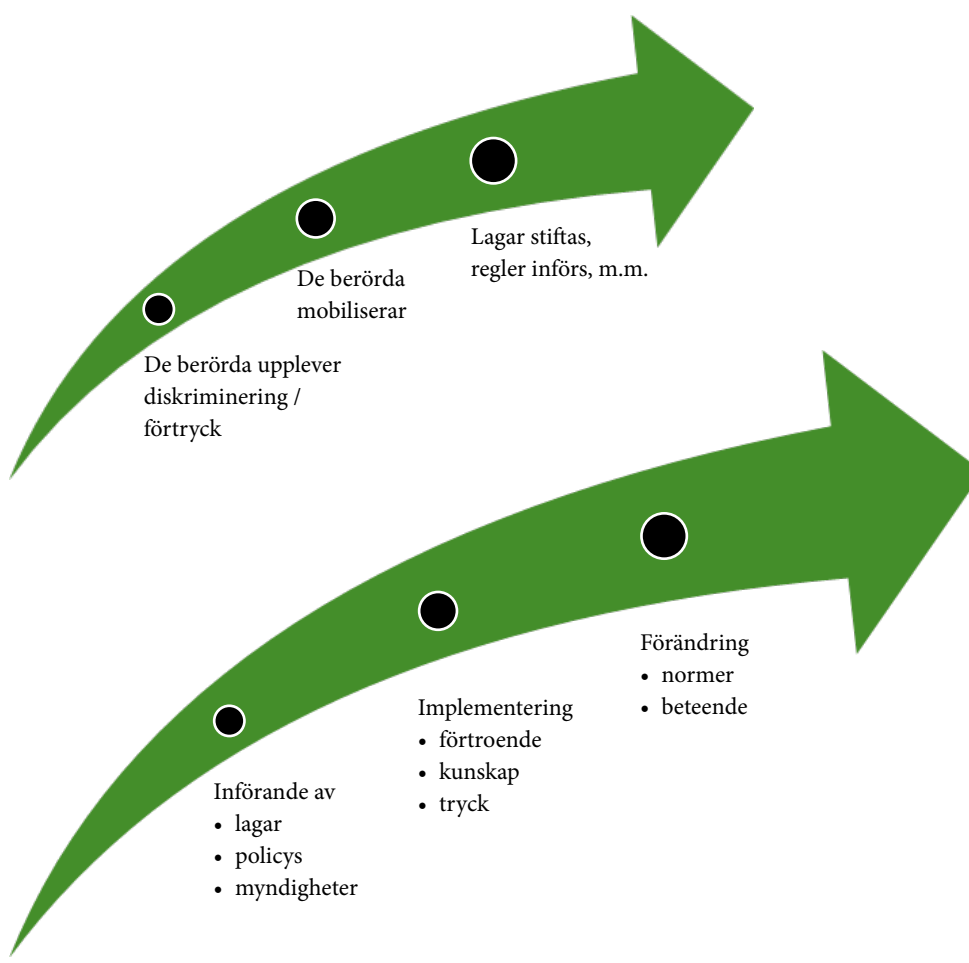
Juridiken i sig är inte ”lösningen”, men ett lagförslag kan utgöra en grund som aktörer med begränsad makt kan samlas kring och göra sina röster hörda. Därigenom kan också den nuvarande maktordningen utmanas. Det ryms en viktig kunskap i det gamla uttrycket ”educate, agitate, organize”. De med *mindre makt* är inte *maktlösa*. När många människor tillsammans fokuserar på en fråga, till exempel en lag (eller avskaffandet av en diskriminerande lag), kan deras gemensamma kraftsamling ge resultat.

Påtryckningar från det civila samhället har i princip alltid varit drivkraften bakom samhällsförändringar som utmanat status quo. Särskilt viktiga har de varit för antagandet av lagar och policys som syftat till att påverka de maktförhållanden som diskriminering bygger på. Skulle några förändringar alls ha kommit till stånd utan medborgarrätts-, kvinno-, handikapp- och

HBT-rörelserna? Det var just påtryckningar från civilsamhället som var nyckeln till att EU:s antidiskrimineringsdirektiv antogs. Dessa direktiv har tvingat alla medlemsstater att höja minimiskyddsnivån mot diskriminering på grunderna kön, etnicitet, religion, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.⁷ Det är också det civila samhället som bidragit till att EU idag driver på utvidgningen till grunderna könsidentitet och könsuttryck.

Men räcker detta? Ett problem i Europa, inklusive Sverige, är att påverkanstrycket från det civila samhället ofta minskar, eller till och med upphör, när exempelvis en lag eller policy antagits. Det finns en tillit till att rättssystemet fungerar i enlighet med lagen och att implementeringen kommer att ske automatiskt. Därmed riskerar man att missa behovet av fortsatt bevakning från civilsamhällets sida. För utan implementering innebär lagen eller policyn endast att en ny form har antagits, eller att nya ord har kommit till utan att något i realiteten förändras. Övergången från ”invandrarpolitik” till ”integrationspolitik” är ett tydligt exempel på detta.

Den understa bilden här nedanför visar på de steg som jag menar är nödvändiga för att en reell förändring ska komma till stånd.



7. Se t.ex. Migration Policy Group (1999) The Starting Line Group: A harmonised approach to fight racism and to promote equal treatment. *European Journal of Migration and Law* 1999:1.

Att lagar, policyer och myndigheter finns på plats är viktigt. Men en framgångsrik implementering kräver också meningsfulla påföljder vid lagbrott. Därtill praktiska möjligheter att ta fall till domstol. I Sverige finns Diskrimineringsombudsmannen, fackföreningarna, föreningslivet, advokater och så kallade antidiskrimineringsbyråer. Alla dessa instanser behöver drivas på från civilsamhällets sida för att de ska våga utmana de som har makten att diskriminera.

Skulle några förändringar alls ha kommit till stånd utan medborgarrätts-, kvinno-, handikapp- och HBT-rörelserna? Det var just påtryckningar från civilsamhället som var nyckeln till att EU:s antidiskrimineringsdirektiv antogs.

I Kanada och USA driver även civila samhällsorganisationer på rättsutvecklingen, vid sidan av de offentliga antidiskrimineringsmyndigheterna. Därmed uppstår vad jag kallar för en hälsosam konkurrens, som leder till en tydligare utveckling av både åtgärder och rättspraxis. Detta är anledningen till att i princip alla juridiska verktyg för motverkande av diskriminering har hämtat sin inspiration från dessa länder. Detta gäller alltifrån skiftad bevisbörda, indirekt diskriminering, intersektionalitet, jämställdhetsplaner och könstrakasserier. Det är inte frågan om att varje diskrimineringsfall måste drivas till domstol eller till förlikning. Däremot behöver tillräckligt många fall drivas så att de som har makt att diskriminera istället väljer att agera proaktivt – dvs. väljer att aktivt förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Det är värt att notera att det i både Kanada och USA är det lokala arbetet, på den kommunala nivån, som bidragit till att driva utvecklingen på den nationella nivån framåt.

Förslagen nedan syftar till att underlätta civilsamhällets arbete med påtryckning och bevakning. Avsikten är att förslagen ska vara konkreta och genomförbara samt att de ska kunna bidra till att göra diskriminerade grupper till medaktörer.

Kommunen som demokratisk institution

Sveriges kommuner har ett brett ansvar gentemot sina invånare. Mycket av den offentliga servicen når människor genom det arbete som kommunerna utför inom skolan, äldreomsorgen och socialtjänsten, liksom när det gäller frågor om boende med mera. Kommunerna verkar på den vardagsnivå där människor lever sina liv och konfronteras oftast före staten med samhällsförändringar orsakade av exempelvis migration. De har ett demokratiskt ansvar att nå ut till hela sin befolkning och för att ta till sig invånarnas åsikter och tankar – även från de som inte är röstberättigade.

I Sverige finns ett långtgående kommunalt självstyre. När det handlar om att motverka diskriminering så innebär det att kommunerna har rätt och möjlighet att utveckla verktyg som går längre än de åtgärder som diskrimineringslagen kräver.

Det finns flera exempel på internationella initiativ för att stärka och driva utvecklingen framåt på de lokala plan där förändringar verkligen kan få genomslag och betydelse för människors villkor i vardagen. Med kunskap om dessa i ryggen kan civilsamhället sätta ytterligare kraft bakom orden när det gäller att ställa krav på att sin kommun att ansluta sig, följa goda exempel och – viktigast av allt – satsa kraft på implementering.

Internationella överenskommelser och nätverk

FN, Europarådet och EU har på olika sätt börjat kommunicera direkt med den lokala nivån, dvs. med städer och kommuner. Det gör det viktigt att känna till olika typer av deklARATIONER och nätverk som kan användas både som stöd och påtryckning.

Ett exempel är *Den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå* (även kallad CEMR-deklARATIONEN) som uppmanar Europas kommuner och regioner att använda sina befogenheter och sitt partnerskap för att uppnå just jämställdhet för sina invånare. I denna deklARATION lyfter alltså EU, genom sitt råd för kommuner och regioner⁸, in jämställdhet mellan kvinnor och män som en grundläggande rättighet för alla och som ett omistligt värde i en demo-

8. CEMR står för Council of European Municipalities and Regions.

krati. Många kommuner i Sverige har undertecknat CEMR, och Sveriges kommuner och landsting (SKL)⁹ har tagit fram en rapport kopplad till dess genomförande inom områden som demokrati, tjänster, arbetsgivarrollen, upphandling och regelsystem. En framgångsfaktor för hållbar jämställdhet som understryks i rapporten är att de olika maktordningar som samverkar med kön behöver angripas samtidigt.¹⁰

Ett annat exempel är den Europeiska koalitionen av städer mot rasism (ECCAR, *European Coalition of Cities Against Racism*). Initiativet till detta nätverk togs av Unesco tillsammans med ett antal europeiska städer år 2004. Koalitionen kom överens om ett handlingsprogram om tio punkter som pekar ut konkreta utvecklingsområden där de flesta kommuner har möjlighet att agera.¹¹

I Sverige finns sedan 2008 ett nationellt nätverk av städer bildat i samma anda. Nätverkets cirka 30 kommuner har stöd av SKL och utgångspunkten för dess arbete är ECCAR:s tiopunktsplan som av det svenska nätverket översatts till åtagandena att

- ▶ (1) konsultera olika aktörer och grupper för att följa utvecklingen,
- ▶ (2) integrera mål, statistik och indikatorer i kommunens styrsystem,
- ▶ (3) erbjuda stöd till personer som blivit utsatta för diskriminering och rasism,
- ▶ (4) informera om gällande rättigheter och skyldigheter,
- ▶ (5) främja lika rättigheter och möjligheter i samhällslivet,
- ▶ (6) säkerställa att man är en icke-diskriminerande arbetsgivare och välfärdsleverantör,
- ▶ (7) erbjuda lika tillgång till bostäder,
- ▶ (8) utmana diskriminering och rasism genom utbildning,
- ▶ (9) bidra till ett interkulturellt synsätt i samhällsplaneringen, och
- ▶ (10) motverka hatbrott och erbjuda konflikthantering.¹²

För alla som läser detta ur ett gräsrotsperspektiv, kanske som förening eller annan informell sammanslutning, så finns här ett glasklart stöd att hämta för rätten att bli tillfrågad, lyssnad till och inbjuden.

9. SKL:s hemsida 2016-03-31. Deklarationen finns på <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-445-9.pdf>, och se <http://skl.se/demokratileddningstyrning/manskligarattigheterjamstallldhet/jamstallldhet/jamstallldhetieuropa/cemrdeklarationen.5809.html>

10. SKL:s hemsida 2016-03-31 *Program för hållbar jämställdhet, Resultatrapport för perioden 2011–2013*, s 40.

11. Tiopunktsplanen finns på ECCAR:s hemsida, www.eccar.info.

12. Den svenska versionen av tiopunktsplanen finns på SKL:s hemsida, www.skl.se.

Tanken om allas lika rättigheter och möjligheter

Hittills har politiker agerat och reagerat i förhållande till gruppintressen kopplade till kön, etnicitet, religion med mera. Det vill säga att fokus riktats mot grupperspektivet, inte mot människors lika rättigheter och möjligheter som en kärnfråga i sig. Problemet med ett ensidigt fokus på grupper är att vårt synfält begränsas och att vi missar att se att diskriminering mot vissa innebär en risk för alla. Utmaningen – för såväl kommunerna som för alla påtryckargrupper i civilsamhället – ligger därför i att bygga ett samhälle (lokalt och nationellt) där alla respekteras för dem de är.

Problemet med ett ensidigt fokus på grupper är att vårt synfält begränsas och att vi missar att se att diskriminering mot vissa innebär en risk för alla.

Ett exempel på ambitionsnivå hittar vi i en engelsk rapport där målet, ett jämlikt samhälle, beskrivs som ett samhälle som skyddar och främjar invånarnas lika rättigheter och möjligheter på ett sätt som ger alla möjlighet att växa/bli allt de kan bli. Ett jämlikt samhälle erkänner invånarnas olika behov, omständigheter och målsättningar, samt motverkar hindren som begränsar det som människor kan göra och vara.

Här handlar det inte om det minimum som en kommun måste göra enligt lagen. Det viktiga är vad en kommun aktivt kan göra därutöver för att *främja* lika rättigheter och möjligheter. Utgångspunkten är då

- ▶ att lika rättigheter och möjligheter är en fråga för alla
- ▶ att alla inte börjar från samma ställe
- ▶ att ett mer rättvist samhälle förutsätter ett erkännande av olika behov.¹³

Dialog med det civila samhället

Alltför ofta saknas diskriminerade grupper närvaro, medverkan och inflytande i de processer som leder till beslut som direkt eller indirekt berör dem. Trots målsättningar som handlar om inkludering och delaktighet är exkludering och/eller utanförskap vanliga företeelser.¹⁴

13. Rapporten ifråga heter *Fairness and Freedom. The final report of the equalities review*. (2007)

14. Inkinen & Bäck (2005) *Diskriminering i politiken? En översikt av kunskapen om bemötanden och strukturella hinder bland förtroendevalda i Sverige*.

I teorin vill politiska partier att exempelvis invandrare ska vara delaktiga i politiken. I praktiken är dock exkludering och utanförskap ett problem. Det handlar inte bara om vilka som får delta, utan också på vilket sätt. Det framgår i SKL:s rapport från 2004, *Dekor eller deltagare? Finns det plats för alla i politiken?*, som beskriver hur olika härskartekniker är en del av vardagen för så kallade invandrapolitiker.

Diskriminerade och underrepresenterade gruppers deltagande i beslutsprocesser är en fråga om rättvisa. Om diskriminerade grupper blir en del av processen, borde dessutom resultaten bli mer hållbara. Men om de bara utgör dekor för redan fattade beslut, blir både rättvisan och hållbarheten lidande.

I bland annat Botkyrka och Växjö har man testat dialogarbete i form av forskningscirkelar. En utgångspunkt var att invånarna involverades som resurser i arbetet. Personer från olika geografiska områden och från diskriminerade grupper samlades för samtal under medverkan av en forskare. Grupperna diskuterade och analyserade de lokala levnadsvillkoren med målet att identifiera konkreta diskriminerande processer i det lokala, samt för att formulera rekommendationer för hur kommunen skulle kunna bidra till att motverka dessa. Förslagen presenterades därefter för politiker och tjänstemän. Även återkoppling till invånarna på hur förslagen togs emot och vilka åtgärder de resulterade i var en viktig del av projektet.¹⁵

En sak som blev uppenbar i pilotprojektet var behovet och värdet av ett intersektionellt perspektiv. Med den utgångspunkten är forskningscirkelar något som civilsamhället borde ställa krav på.

Konsten att hitta rätt fokus

Det finns starka skäl att fokusera på sammanhållning och helhetsperspektiv. Alltför länge har stuprörstänkandet splittrat politiken kring lika rättigheter och möjligheter och ställt intressegrupper mot varandra. Detta gynnar huvudsakligen status quo, och därmed de som redan sitter vid makten.

Bilden här intill illustrerar tydligt de problem som uppstår när skyddet mot diskriminering delas upp i separata områden och frågor. Samma sak återspeglas i kommunala strukturer med jämställdhetskommitteer, integrationsnämnder och handikappråd – strukturer som får svårt att mobili-

15. *I rätt riktning. Forskningscirkelar som metod för att motarbeta rasism. Ett pilotprojekt i Botkyrka.* Projektet ECAR – European cities against racism, 2013. Se även *Good Practice Approaches. Ways to combat racism in your city.* Project ”ECAR – European Cities Against Racism – Responsibilities Of Cities In Counteracting Racism Sustainably”, 2013.



Bild: Robert Nyberg

sera gemensamt mot diskriminering. Istället omvandlas olika grupper till konkurrenter om begränsade resurser, tid och prestige.

Här behöver kommunen välja, liksom alla påtryckargrupper. Ska lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund stå i centrum? Eller ska fokus ligga på att utveckla ett program för varje enskild diskrimineringsgrund – kön, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning, ålder, funktionsnedsättning och könsidentitet/könsuttryck?

Idag vet vi att diskriminering kan ta sig olika uttryck och riktas mot olika fenomen, men att det ytterst handlar om *likartade* problem. Forskning och erfarenhet visar också att verktygen och metoderna för att motverka diskriminering har många gemensamma nämnare. Därför bör lika rättigheter och möjligheter göras till en samlande utgångspunkt. Man kan ha en samlande likarättspolicy som gäller i förhållande till kommunens roller som arbetsgivare, serviceleverantör, upphandlare och regelskapare. Denna kan sedan kompletteras med särskilda policys för specifika frågor som våld mot kvinnor, tillgänglighet i byggnader och kollektivtrafik eller den särskilda utsatthet som kan drabba transpersoner.

I korthet: Kommuner bör utveckla centrala policy- och styrdokument som sätter motverkande av diskriminering och främjande av lika rättigheter och möjligheter i centrum. Ett centralt politiskt ansvar eller samordningsfunktion för alla likarättsfrågor är också en självklarhet. Åtminstone om det man eftersträvar är ett effektivt och framgångsrikt arbete. Det vill säga om inte avsikten är att upprätthålla splittringen mellan sakfrågorna och de grupper som utsätts för diskriminering.

Exempel på styrning utifrån lika rätt

I både Sverige och andra länder verkar utvecklingen på den lokala nivån gå mot en allt starkare betoning av helhetssyn. I Winnipeg, Kanada, har man en så kallad Citizen Equity Committee som ska följa upp samt påverka stadens arbete med jämlikhet och mångfald.¹⁶ I San Francisco har man länge haft en så kallad Human Rights Commission med ett brett mandat angående jämlikhet och mänskliga rättigheter.¹⁷ Liknande instanser finns idag i många större städer i Kanada och USA, för ofta är det just städerna som legat i frontlinjen med detta arbete. Huvudfokus ligger på att motverka diskriminering och främja lika rättigheter på alla grunder.

Malmö antog år 2014 en Strategisk utvecklingsplan mot diskriminering med lika rättigheter och möjligheter som utgångspunkt. Planen innehåller tre perspektiv:

- ▶ Samhällsperspektivet. Malmö ska vara en stad där alla Malmöbor har likvärdiga förutsättningar för delaktighet i samhällslivet oavsett kön, ålder, funktionsnedsättning, etnicitet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck.

16. Winnipegs hemsida 2016-08-31 <http://winnipeg.ca/clerks/boards/citizenequity/>

17. San Franciscos hemsida 2016-08-31 <http://sf-hrc.org>

- ▶ Verksamhetsperspektivet. Malmö ska vara en öppen och inkluderande stad för alla. En stad där lika rättigheter och möjligheter finns för alla och där alla har tillgång till det stöd och den service de behöver oavsett kön, ålder, funktionsnedsättning, etnicitet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck.
- ▶ Arbetsgivarperspektivet. Malmö stad ska vara en arbetsplats fri från diskriminerande strukturer.¹⁸

Ett annat exempel kommer från Västra Götalandsregionen. Här inrättades år 2011 en kommitté för rättighetsfrågor. Den är regionens svar på hur man på denna nivå tar ansvar för de internationella konventioner och deklARATIONER som Sverige anslutit sig till. Så här säger de på sin hemsida:

Kommittén har ett unikt uppdrag att stödja och utveckla ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter. Syftet är att förbättra Västra Götalandsregionens kapacitet att leva upp till sina skyldigheter enligt de mänskliga rättigheterna. Kommittén ska också motverka diskriminering och uppmärksamma brister i samhället som gör att grupper med svagt skydd blir utsatta, och på så sätt främja människors möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda på lika villkor.¹⁹

Botkyrka kommun hanterar det lokala politiska ansvaret genom något man kallar demokratiberedningen. Den är kommunstyrelsens beredande organ för ärenden och frågor som rör demokratiutveckling, interkulturell utveckling, jämställdhet och icke-diskriminering.²⁰ I kommunens policydokument talar man om ett ”samlat grepp mot alla former av diskriminering och trakasserier”, åberopar FN:s deklARATIONER om mänskliga rättigheter och påpekar att diskriminering är ett brott mot människors lika värde och rätt till likabehandling.²¹

18. Malmös hemsida 2016-08-31 <http://malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Antidiskriminering/Planer-och-rapporter/Strategisk-utvecklingsplan.html>

19. Västra Götalandsregionens hemsida 2016-08-31 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startsida/Politik/Namnder-och-styrelser/Kommitten-for-rattighetsfragor/>

20. Botkyrkas hemsida 2016-08-31 <http://www.botkyrka.se/kommunochpolitik/politikochnamnder/kommunstyrelsen/Demokratiberedning>

21. Botkyrkas hemsida 2016-08-31 <http://www.botkyrka.se/SiteCollectionDocuments/Kommunochpolitik/diskrimineringspolicy.doc>

I Stockholm inrättade staden efter valet 2014 ett råd för mänskliga rättigheter. Rådet är ett rådgivande organ för kommunstyrelsen i frågor som berör mänskliga rättigheter, till exempel jämställdhet, normkritik, anti-rasism, icke-diskriminering och tillgänglighet. Rådet ska vara ett forum för dialog mellan stockholmarna och stadens förtroendevalda samt verka för att öka kännedomen om mänskliga rättigheter. Rådet samverkar också med stadens nämnder och bolagsstyrelser kring behov av MR-utbildning för medarbetare och förtroendevalda. Förutom sakområdet är även personsammansättningen intressant. I rådet finns flera särskilt sakkunniga inom området mänskliga rättigheter som inte är företrädare för något politiskt parti eller organisation.²²

Diskriminerade grupper har allt att vinna på att se helhetsperspektivet. Till exempel finns det goda skäl för invandrarorganisationer att ge stöd till funktionshindersorganisationer angående krav på tillgänglighet, liksom för HBTQ-organisationer att ge stöd till principen om lokal rösträtt på lika villkor för alla invandrare. Denna typ av samverkan kan innebära en reell utmaning av diskriminerande maktordningar. Det är genom samverkan som diskriminerade grupper kan utgöra en reell maktfaktor.

Andragenerationsinvandrare eller andragenerationssvensk?

I Sverige och Europa används begreppet andragenerationsinvandrare som en beteckning för barn till invandrare. Det är uttryck för en logik som delvis formats av det blodsbandstänkande som präglade Tyskland på 1800- och 1900-talen, och som även Norden och Sverige influerades av. Det var blodet som överförde medborgarskap. Juridiken har senare utvecklats på så sätt att det är relativt sett lättare att förvärva svenskt medborgarskap idag. Dubbelt medborgarskap är tillåtet sedan 2001. Men trots detta verkar det som om en del tankesätt lever kvar från en gångens tid.

Att personer som invandrat betecknas som invandrare är rimligt eftersom de faktiskt har invandrat. Detta är en juridisk beskrivning. Tyvärr har ordet i Sverige och Europa kommit att bli en stigmatiserande beteckning för ”de andra”, de med en annan hudfärg, religion, inställning till lagar och regler m.m. Det vill säga en blandning av sakuppgifter och antaganden. Detta gör överförandet av begreppet till nästa generation dubbelt märkligt och problematiskt. Dels överförs en negativ stereotyp, dels överförs en helt felaktig juridisk beteckning. Barn födda i Sverige har, även om deras föräldrar en gång invandrat, gått i svensk skola och de är för det mesta svenska medborgare. De ska behandlas lika. Lika rättigheter och

22. Stockholms hemsida 2016-08-31 <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Sa-arbetar-kommunstyrelsen-/Kommunstyrelsens-rad-for-manskliga-rattigheter/>

möjligheter är grundläggande i förhållande till den svenska grundlagen, EU-rätten och Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Det finns gott om rapporter och andra dokument som produceras inom ramen för olika offentliga verksamheter i Sverige där begreppet andragerationsinvandrare används.

Diskriminerade grupper har allt att vinna på att se helhetsperspektivet. ... Det är genom samverkan som diskriminerade grupper kan utgöra en reell maktfaktor.

I Kanada gör man på ett helt annat sätt. När en beteckning behövs refererar man till barn till invandrare som ”second generation Canadians” (andra generationens kanadensare). Rent tankemässigt innebär detta att deras föräldrar, även om de är invandrare, inkluderas i nationen såsom ”first generation Canadians” (första generationens kanadensare). Intressant nog accepterar svensk media benämningar som ”*tredje generationens amerikaner*”²³ men tycks inte använda deras svenska motsvarigheter.

En kommun kan inte bestämma över vilka begrepp människor i allmänhet använder. Men de kan bestämma över vilka begrepp som kommunala tjänstemän använder i kommunala rapporter. Här kan det civila samhället driva på och efterfråga att kommunen, i den mån ett begrepp behövs, använder ordet andragerationssvensk. Begreppet är tydligare. Detta är också ett litet men viktigt sätt att visa respekt för alla kommuninvånare – inklusive invandrare och barn till invandrare.

Rösträtt på lika villkor för europeiska och utomeuropeiska invandrare

År 1976 fick alla invandrare rösträtt i lokala val efter tre år. Sedan 1990-talet gäller att en invandrare som är medborgare i EU, Norge eller Island får rösträtt i lokala val i princip direkt sedan hen korsat gränsen. Invandrare från andra länder (dvs. främst utomeuropeiska) måste däremot vänta i tre år innan de får rösta i lokala val (4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen). Därmed omvandlades en progressiv demokratireform till en regel som i praktiken gör åtskillnad mellan européer och utomeuropéer.

Lokal rösträtt för invandrare från EU var ett EU-krav. Men EU ställde inte krav på att alla andra invandrare skulle behandlas sämre. Detta är uppenbart eftersom även islänningar och norrmän fick rösträtt på samma

23. Svenska Dagbladet 2010-07-25, s 18.

villkor som andra européer. Minst tre statliga utredningar har föreslagit avskaffandet av särbehandlingen som uppstår på grund av treårsregeln:

- ▶ *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106);
- ▶ *Kommundemokratikommittén i betänkandet Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) och
- ▶ *Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56).

Trots att detta inte är någon grundlagsfråga utreddes frågan av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Den fastslog att treårsregeln behövs även i fortsättningen för utomeuropeiska invandrare. Den ”skapar rimliga garantier för att dessa väljare uppfyller de krav som bör kunna ställas på väljare i demokratiska val”, dvs. ”vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket”, ”förståelse för svenska förhållanden” och ”ett naturligt intresse inte bara för de aktuella förhållandena i kommunen utan också för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna”. Kraven är inte orimliga. Men det saknas en förklaring till varför dessa garantier inte behövs när det gäller europeiska invandrare.

Är det rasism? Är det diskriminering? Åtminstone är det en fråga om bristande respekt för personer som har sina rötter utanför Europa. Här kan de som är intresserade av den lokala demokratin och lika rätt, rikta krav på rösträtt i lokala val på lika villkor till riksdag och regering.

Kommunen som arbetsgivare

Kommuner och landsting är ofta de största lokala arbetsgivarna. Därmed kan de sätta en del av tonen för hur arbetsgivare generellt kan och bör uppföra sig. De vill också betraktas som moderna, attraktiva arbetsgivare. Ett framgångsrikt arbete för lika rättigheter och möjligheter skulle också minska risken för anmälningar om diskriminering.

Arbetsgivare ska leva upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i förhållande till kön, etnisk tillhörighet och religion och annan tro. I förhållande till övriga diskrimineringsgrunder finns ännu inga krav på aktiva åtgärder. Dock kan en kommun, precis som alla andra arbetsgivare, frivilligt utvidga implementeringen. En del myndigheter har redan, av både praktiska och principiella skäl, börjat tillämpa ett perspektiv som omfattar alla grunder.²⁴

Det finns en mängd åtgärder som en kommun skulle kunna vidta för att bejaka och bekräfta lika rättigheter och möjligheter i rollen som arbetsgivare. Här nedan nämns några.

Ett chefsansvar för antidiskriminering

Ett praktiskt problem i arbetet mot diskriminering – oavsett vilken diskrimineringsgrund det handlar om – är tendensen att lägga ansvaret för lika-rättsarbetet på någon längre ner i organisationen. Detta blir ett problem eftersom reella förändringar i en organisation kräver stöd i ledningen. Risken är stor att ledningar nedprioriterar frågor som utmanar status quo.

Vad kan då göras för att höja frågans status? Kravet på ett reellt arbete för lika rättigheter och mot diskriminering skulle kunna ges tyngd genom att ett villkor skrivs in i chefers anställningsavtal. Villkoret bör tydliggöra att förmågan att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter kommer att vara en av bedömningsgrunderna när det gäller både förlängning av chefsavtal och löneutveckling. Detta skulle ge chefer både press och stöd att se till att alla deras anställda förstår och prioriterar frågan.

24. Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012. <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/nyheter/2011/Pages/en-forebild-for-lika-rattigheter.aspx>.

Diskriminerings tester

Som arbetsgivare kan en kommun välja att mäta i vilken utsträckning diskriminering är ett problem. En metod är praktikprovning, till exempel att skicka in jobbansökningar där endast en faktor skiljer sig – exempelvis etnisk tillhörighet eller kön. Syftet här är inte att anklaga någon för diskriminering utan att bidra till en kvalitetssäkring av kommunens policy för lika rättigheter och möjligheter (eller liknande). Mätningar och tester liknande dessa kan också leda till att antidiskrimineringskurser eller annan utbildning eller fortbildning som personalen deltar i får reell effekt.

Tester av detta slag bör genomföras av utomstående. I andra länder är det inte ovanligt att näringsidkare anlitar konsulter som agerar som så kallade mystery shoppers. På så sätt kan de undersöka huruvida policys som har antagits också efterlevs. Även myndigheter i andra länder kvalitetssäkrar sina policys. Det är alltså en idé som det civila samhället bör kunna driva i förhållande till kommunernas verksamheter.

En annan och kanske mer spännande idé skulle vara att anlita en lokal antidiskrimineringsbyrå eller en grupp av lokala föreningar som företräder diskriminerade grupper, förutsatt att alla förstår vikten av att metoden används på ett korrekt sätt. Det senare alternativet skulle möjliggöra en ökad egenmakt hos diskriminerade grupper.

Individuell testning av egna fördomar

På Harvard Universitys websida kan den som vill testa sina egna fördomar i förhållande till bland annat kön, etnicitet, sexuell läggning och ålder.²⁵ Testet är särskilt värdefullt för alla som anser sig vara fördomsfria. Forskning på området har visat dels att människor bär på många fördomar som de inte är medvetna om (underliggande fördomar), dels att dessa underliggande fördomar ofta styr våra handlingar.²⁶ Med andra ord, problemet är ofta de goda människor som saknar insikt om sina egna fördomar samtidigt som de har makten att diskriminera.

Bildserien på nästa sida illustrerar delar av problemet med underliggande fördomar. Även om människor har bra attityder angående ”invandrare” eller kvinnor påverkar underliggande fördomar våra handlingar. Det är inte ovanligt att de som diskriminerar gör som mannen i tredje bilden – dvs. ger uttryck för något som ofta tillåts passera som en godtagbar förklaring till en viss handling.

25. <https://implicit.harvard.edu/implicit/sweden/>

26. *Blindspot. Hidden biases of good people*, Banaji & Greenwald 2013.



Bild: Robert Nyberg

Utbildning om diskriminering och diskrimineringslagen

Det behövs stödjande strukturer i vardagen som garanterar att frågorna om diskriminering och lika rätt hålls levande. I detta ingår återkommande utbildning och fortbildning. Här är det viktigt att frågorna relateras till just kommunens verksamhet. Den utbildning som erbjuds får heller inte begränsas till att handla bara om kraven i diskrimineringslagen. Att inte bryta mot lagen är ett alltför defensivt fokus. All utbildning bör vidgas till att omfatta även diskriminering som samhällsfråga och hur man aktivt främjar lika rättigheter och möjligheter. Slutligen är det förstås avgörande att all utbildning som ges är kvalitetssäkrad och verkligen ställer rätt frågor.

Antidiskrimineringsbyrån ”Malmö mot diskriminering” fick för några år sedan i uppdrag att utbilda Malmös chefer i diskrimineringsfrågor. Utbildningen började med att deltagarnas kunskaper testades. Mot slutet testades om en acceptabel kunskapsnivå hade uppnåtts, annars skulle personerna i fråga behöva gå om utbildningen. Detta var ett sätt att försöka garantera satsningens kvalitet, både upplägget och resultatet.²⁷

Information om diskrimineringslagen

Enligt paragraf 5 i arbetsmiljöförordningen ska arbetsgivaren se till att arbetsmiljölagen²⁸ och arbetsmiljöförordningen finns tillgängliga för arbetstagarna. Detsamma gäller de författningar som har utfärdats med stöd av lagen eller förordningen och som avser arbetsgivarens verksamhet.

Ett sådant krav saknas när det gäller diskrimineringslagen. Men med tanke på kommunernas ansvar för förverkligandet av mänskliga rättigheter, den lokala demokratin och likabehandlingen av kommuninvånarna, borde även diskrimineringslagen tillgängliggöras på arbetsplatsen.

Kompetenskartläggning

En idé värd att testa handlar om kompetenskartläggning. För några år sedan började en vd på ett större företag i Sydsverige fundera på frågan om ”integration” i relation till sitt företag. Han hade inspirerats av en rapport om den höga utbildningsnivån bland taxichaufförer med utländsk bakgrund och bestämde sig för att göra en egen kartläggning av hela personalstyrkans kompetens och utvecklingsintresse. Han fann då att det räknat i procent fanns många med invandrarbakgrund – men främst på verkstadsgolvet. Han fann också att flera på verkstadsgolvet hade högskoleutbildningar som gjorde dem kvalificerade för tjänstemannajobb. Kartläggningen samt de insatser som därefter gjordes har enligt vd:n bidragit till att en tidigare hög sjukfrånvaro sjunkit samt att personalomsättningen minskat. Enligt vd:n var nyckeln till detta det intresse som företaget visade för personalens kompetens, samt tillvaratagandet av tidigare outnyttjad kunskap.²⁹

Enligt SCB:s statistik har många utrikesfödda högre utbildning än deras arbete kräver. Statistiken visar att var fjärde förvärvsarbetande utrikes-

27. Intervju 20160329 med Filippa Swanstein, verksamhetschef (tjänstledig) på Malmö mot diskriminering

28. Arbetsmiljölagen (1977:1160) 2016-08-31 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160

29. *Det blågula glashuset. Strukturell diskriminering i Sverige*, SOU:2005, s 560.

född med lång eftergymnasial utbildning hade ett arbete som de i teorin var överkvalificerade för, jämfört med var tionde av de inrikesfödda.³⁰

En personalpolitik som utgår från individens kompetens och potential torde kunna få positiva effekter för både arbetsgivaren och den enskilda.

Bland kommunanställda finns med all säkerhet många med en kompetens som ledningen inte ser eller tar tillvara – i synnerhet bland dem med en annan etnisk bakgrund än svensk. Att göra en kompetenskartläggning kan vara ett första steg för kommunen som arbetsgivare att främja lika rättigheter och möjligheter. En personalpolitik som utgår från individens kompetens och potential torde kunna få positiva effekter för både arbetsgivaren och den enskilda. Internrekrytering kan korta ner den tid som går åt för en person att lära sig ett nytt jobb. Likaså är interna utvecklingsmöjligheter viktigt för personalens trivsel och effektivitet. Insatser på detta område kan motverka både hög personalomsättning och vantrivsel på jobbet.

Arbetskraftens avspeglning av det lokala samhället

Beslutsfattare talar ofta om ambitionen att den kommunala arbetskraften ska avspegla befolkningens sammansättning. Detta uttrycks oftast i förhållande till kön (jämsliddhet) och etnicitet (etnisk mångfald).

När det gäller kön kan man anta att en stor förändring har ägt rum de senaste 20–30 åren. Under senare år har också den etniska mångfalden diskuterats. I Botkyrka, till exempel, ville man att ”kommunens personal ska spegla kommunens befolkning” och formulerade därför i flerårsplan 2011–2014 målet att ”Vid utgången av 2014 ska andelen chefer med utländsk bakgrund öka till 30 %.”³¹ Detta skulle uppnås genom ett tydligt arbete mot diskriminering samt genom att betrakta flerspråkighet och mångkulturell kompetens som meriterande. Det bör påpekas här att positiv särbehandling utifrån etnicitet skulle strida mot diskrimineringslagen. Kommunen hade tidigare kommit fram till att det åtminstone fanns informella hinder mot rekrytering av personer med utländsk bakgrund.³²

30. SCB:s hemsida 2016-08-31 http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Utrikesfodda-oftare-mer-valutbildade-an-deras-yrke-kraver/

31. Se Flerårsplan 2011–2014. En plan för hållbar utveckling. Botkyrka, 2010, s 25.

32. Se exempelvis *Gott och blandat. Om rekrytering och exkludering. En studie av förhållanden i Botkyrka kommun inför ett kommande mångfaldsarbete*. Edström, 2001.

Här kan civilsamhället kräva att politiker visar mer handlingskraft när de lyfter tanken om att personalstyrkan bör avspegla befolkningen.

Jämlikhetsstatistik som hjälpmedel

När det gäller beräkningar av resultat kring jämställdhetsarbete i arbetslivet finns det numera statistik att tillgå. I samma anda bör kommunerna överväga hur jämlikhetsstatistik kan utvecklas på andra områden än kön och ålder, som till exempel etnicitet. Det viktiga är att statistiken möjliggör en grov uppföljning av förändringar över tiden, inte att den är perfekt.

Rent allmänt har det funnits en rädsla i Sverige för att samla jämlikhetsstatistik angående etnicitet, trots att det är lagligt så länge som det görs på rätt sätt. Bland annat klarläggs i DO-rapporten *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering: En fråga om strategi och trovärdighet* (2012) att insamling av data genom användningen av frivillig självidentifiering inte strider mot lagen. Här kan det vara viktigt att ta hänsyn till frågorna som lyfts i rapporten, bland annat vikten av samverkan med det civila samhället i utvecklingen av arbetet.

Kommunen som servicegivare

Utöver att agera som arbetsgivare levererar kommunen service inom en mängd olika områden som berör människors liv, såsom boende, socialtjänst, skola och äldreomsorg.

Boendefrågor

På många håll har de kommunala bostadsbolagen en viktig och ibland dominerande ställning. Deras direktiv måste vara tydliga: De får inte avvisa sökande med invandrarbakgrund med motiveringen att man försöker motverka segregation/främja integration. Detta har nämligen inträffat hos både kommunala och privata bostadsbolag. Beskedet från domstolarna är dock entydigt: Diskriminering strider mot lagen, även om syftet är ”gott”.³³

Även här skulle en kommun kunna använda diskrimineringstester för att undersöka huruvida det egna bostadsbolaget ägnar sig åt diskriminering. Återigen är syftet att kvalitetssäkra kommunens ansvar för likabehandling. Här kan nämnas att DO år 2010 lät genomföra en studie som undersökte just frågan om bostadsdiskriminering. Studien omfattade diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning och sexuell läggning. Den visade att diskriminering förekom hos både privata och offentliga hyresvärdar.³⁴

I ett tidigare projekt, initierat av dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, kopplades diskriminerade grupper, hyresvärdar samt lokala beslutsfattare samman. I projektet framkom tydligt hur viktigt det är med transparens och tydlighet när det gäller regler och rutiner för bostadsköer och bostadsförmedling – i synnerhet i de offentliga bostadsbo-

33. Hyresvärdar som diskriminerar kan bli både straffrättsligt ansvariga i enlighet med brottsbalken 16:9 och civilrättsligt ansvariga enligt diskrimineringslagen.

34. *Diskriminering på bostadsmarknaden*, DO, 2010. DO:s studie bekräftar resultaten från tidigare studier, t.ex. *Discrimination on the housing market. A field experiment on the internet*, Ahmed & Hammarstedt 2007; *Diskrimineringsbarometern – en undersökning om diskriminering på bostadsmarknaden*, Hyresgästföreningen 2007.

lagen. Det man eftersträvade var att förebygga både faktisk diskriminering och oro för att bli eller ha blivit diskriminerad.³⁵

Socialtjänsten

Anmälningar om diskriminering inom socialtjänstens område kan handla om allt från försörjningsstöd till omhändertagande av barn, vårdnadsutredningar eller adoption.

Bemötande är viktigt i alla sammanhang, men kanske särskilt viktigt inom socialtjänsten. Det är mycket betydelsefullt att tjänstemän är både tydliga och korrekta, så att ingen diskriminering förekommer, och heller ingen oro sprids om dåligt bemötande. Människor ska behandlas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och inte drabbas av vare sig medvetna eller omedvetna fördomar.

Här följer några exempel på frågor och situationer som skulle behöva en närmare analys av omständigheterna.

Kommer alla i åtnjutande av hemtjänst på samma villkor? Hur ska man förstå berättelser om att grupper med invandrarbakgrund anlitar hemtjänst i lägre grad än som skulle kunna förväntas sett till ålder, hälsoläge och andel av befolkningen? Finns det brister i kommunens information? Saknas det tillit mellan de som har rätt till hjälp, eller vissa grupper bland dessa, och tjänstemännen? Finns det personal som på grund av bristande kompetens, erfarenhet och handledning tillåts tro att vissa får hjälp från sina släktingar och föredrar detta?

Bygger krisplaner på rätt förutsättningar? Göteborgs kommun hade redan en krisplanering då den stora diskoteksbranden inträffade år 1998. Krisberedskapen innebar att man hade kontakt med och skickade ut företrädare för kristna trossamfund för att bidra till att hantera traumat som uppstod när 63 ungdomar omkom. Problemet var att de flesta som dog hade något slags muslimsk bakgrund. Hjälpen kunde ha träffat mer rätt om inte krisberedskapen varit byggd på en snäv befolkningsbild.

Sker omhändertagande av barn på rätta grunder? Här finns flera viktiga rättsfall som illustrerar problemet med förutfattade meningar.

35. *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden*. En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006–2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden.

I det så kallade Uppsalafallet misstänkliggjordes pappan till en 10-årig flicka; han antogs ha låtit könsstympta flickan i samband med en resa. Pappan polisanmäldes och flickan hämtades av polis till en gynundersökning på sjukhus – utan grund visade det sig. Eftersom socialtjänsten inte hade haft andra skäl för misstanken om könsstympling än föräldrarnas etniska tillhörighet hade Uppsala kommun utsatt familjen för diskriminering, konstaterade senare Uppsala tingsrätt.³⁶

I det så kallade Sigtunafallet omhändertogs en nyfödd bebis med hänvisning till mammans psykiska funktionsnedsättning. Kommunen tvångsomhändertog barnet utan att ha utrett mammans (eller pappans) föräldraförmåga. Sollentuna tingsrätt beslutade att Sigtuna kommun gjort sig skyldig till diskriminering som hade samband med funktionsnedsättning. När domen överklagades blev resultatet detsamma, förutom att Svea hovrätt höjde diskrimineringsersättningen.³⁷

Skolan

Diskrimineringslagen kräver att alla skolor har likabehandlingsplaner.³⁸ Det har dock visat sig att dessa planer varierar mycket i kvalitet. Ett för vårt syfte värdefullt inslag skulle vara om skolan förmedlade kunskap om diskriminering och förtryck som del av den svenska historien. Det skulle kunna göra det lättare att känna igen och förstå liknande mekanismer idag.

Mycket tyder på att både elever och skolpersonal saknar denna kunskap. Åtminstone verkar det som om förtryck i huvudsak behandlas som del av världshändelser någon annanstans (Förintelsen och andra världskriget, kommunismens brott mot de mänskliga rättigheterna, rasismen i Sydafrika och USA, samt andra europeiska staters koloniala förflutna). Problemet är bara att man relativt lätt kan fördöma sådana händelser och processer och se dem som andras brott, och därmed tappa kopplingen till svensk historia, och till det faktum att även Sverige har sin historia

36. <http://www.do.se/lag-och-ratt/diskrimineringsarenen/upsala-kommun-bvc/>

37. <http://www.do.se/globalassets/diskrimineringsarenen/tingsratt/dom-tingsratt-sigtuna-kommun-anm-211274.pdf>
<http://www.do.se/globalassets/diskrimineringsarenen/hovratt/dom-hovratt-sigtuna-kommun-anm-2011274.pdf>

38. Diskrimineringslagen §§ 14-16.

av förtryck mot exempelvis kvinnor, etniska och religiösa minoriteter, homosexuella och personer med funktionsnedsättningar. Det finns tydliga historiska spår som direkt berör olika diskrimineringsgrunder:

Kön. Sverige var jämförelsevis sent med att införa kvinnlig rösträtt. Dessutom var det inte olagligt att, utanför arbetslivet och högskolan, diskriminera kvinnor förrän år 2005. Exempelvis var det inte olagligt för banker att diskriminera kvinnor när det gällde lån och kreditgivning.

Etnisk tillhörighet. Sverige var det första landet i världen som grundade ett statligt institut för rasbiologi, år 1922. Sverige var världsledande i den ”vetenskap” som kallades rasbiologi. 1938 framförde Sverige och Schweiz, oberoende av varandra, önskemål om att de tyska judarna skulle få särskilda pass. Detta ledde till att den tyska regeringen införde de så kallade ”J-passen”³⁹ Trots att Sverige ratificerade FN:s rasdiskrimineringskonvention 1971, förbjöds etnisk diskriminering i arbetslivet först 1994.

Sexuell läggning. Enligt Socialstyrelsens register över sjukdomar, betraktades homosexualitet som en mental rubbning och anomali fram tills 1979.

Funktionshinder. På 1930-talet genomfördes i Sverige en omtalad studie av effekten av socker på människors tandhälsa. Studien var godkänd av myndigheterna och sponsrad av sockerindustrin. Försökspersonerna, däremot, tillfrågades aldrig innan de utsattes för ett mångårigt experiment som förstörde deras tänder och orsakade stort lidande. De var intagna på en anstalt för utvecklingsstörda och var därmed rättslösa. Det tog lång tid innan personer med funktionsnedsättning tillerkändes lika värde, rättigheter och möjligheter.

Tvångsterilisering. Denna har berört flera grunder – etnisk tillhörighet (romer/resande), kön (fokus på kvinnor), funktionsnedsättning och könsidentitet. Motiven för lagen som gällde från 1934 till 1976 var bland annat ”rashygien”, folkhälsoskäl, ekonomiska besparingar och kontroll av ”asociala element”. Mellan 1976 och 2013 ställdes det krav på sterilisering i samband med könskorrigering.

39. SOU 1999:20, s 77-78.

En fördjupad kunskap om företeelser som dessa skulle kunna göra det lättare för dagens elever (och framtidens ledare) att erkänna och förstå den diskriminering som de facto är en del av Sveriges moderna historia.

Ytterligare ett förslag som skulle kunna göra skolans likabehandlingsplaner mer verkningsfulla handlar om att öka elevernas delaktighet i framtagningen och implementeringen av själva planerna. Bristande delaktighet har nämligen varit ett problem. Som Skolinspektionen påpekar:

Skolorna bör också undersöka om eleverna har förtroende för vuxnas förmåga att hantera utsatthet och arbeta medvetet för att höja förtroendet. [Skolinspektionen rekommenderar också] att eleverna i högre utsträckning involveras i värdegrundsarbetet så att den kunskap och de erfarenheter de har tas till vara. Det är också av vikt att skolorna reflekterar över vilka förhållningssätt som råder samt genomför uppföljningar av arbetet i syfte att utveckla det.⁴⁰

I Belgien, Nederländerna och Tyskland finns det idag så kallade Schools Without Racism.⁴¹ De har utvecklats med elevernas aktiva medverkan och utifrån ett perspektiv som innebär att alla former av diskriminering ska motverkas. Grundtankarna och erfarenheterna från dessa skolors arbete skulle kunna användas som kompletterande vägledning när svenska skolor samverkar/samarbetar med elever i utveckling och tillämpning av likabehandlingsplaner.

40. Se t.ex. *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, Skolinspektionens rapport 2010:1, s 8.

41. *A Choice for the Future? From a school without racism, to a world without racism*. UNITED for Intercultural Action. Februari, 2012.

Kommunen som upphandlare

Sveriges kommuner gör upphandlingar för flera hundra miljarder årligen. Trenden är att alltmer av offentlig verksamhet sker genom upphandlingar eller genom att uppdrag läggs ut på andra utförare än kommunanställd personal. Detta gör de offentliga upphandlingarna till ett allt viktigare verktyg för offentlig styrning. En grundtanke här är att vissa minimikrav kan och bör ställas eftersom offentliga upphandlingar handlar om hur skattemedel används. Genom vad som upphandlas och hur det upphandlas kan kommunerna förstärka arbetet för lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering. Detta har gjorts länge i städer i andra länder som Storbritannien, Kanada och USA.⁴²

Rätten att ställa sociala krav i Sverige och inom EU

I Sverige har det länge funnits en missuppfattning att användningen av sociala krav vid offentliga upphandlingar skulle strida mot EU-rätten (dvs. EU:s upphandlingsdirektiv) och därmed även mot svensk rätt. Motståndet har letts av Sveriges expertmyndigheter på området, dvs. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) och Konkurrensverket, genom antydningar om att exempelvis antidiskrimineringsklausuler skulle vara olagliga. På grund av EU-domstolens rättspraxis, EU-kommissionens tolkningar och allt tydligare skrivningar i EU-direktiven har det emellertid klargjorts att EU-rätten inte är problemet.

Redan 1997 kom en statlig utredning fram till att införandet av klausuler mot diskriminering i offentlig upphandling skulle kunna vara ett effektivt antidiskrimineringsverktyg och därmed bli ett viktigt komplement till lagen.⁴³ Lagligheten var inte något problem. Det enda som behövde utredas vidare var en grundformulering som skulle kunna användas i alla upphandlingar.

42. *Ingen diskriminering med skattemedel! Avtalsklausurer mot diskriminering vid offentlig upphandling.* Lappalainen, Integrationsverket 2000:7.

43. *Räkna med mångfald!* SOU 1997:174.

1998 konstaterade EU-kommissionen att ”(d)et finns /.../en rad möjligheter att ta hänsyn till sociala eller arbetsmarknadspolitiska målsättningar vid offentlig upphandling.⁴⁴

I den statliga utredningen *Mera för pengarna* konstateras år 2001 följande:

Helt klart är att sociala villkor, exempelvis villkor rörande anti-diskriminering, kan tas in i form av tillkommande kontraktsvillkor. En förutsättning är att villkoren tas in i förfrågningsunderlaget och att de inte är diskriminerande.⁴⁵

I den lagtext som gäller idag klarläggs angående särskilda villkor för fullgörande av kontrakt att:

En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt skall fullgöras. Dessa villkor skall anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.⁴⁶

Denna ändring i lagen kom till med anledning av förtydligandet av EU:s upphandlingsdirektiv. För att öka förståelsen av EU:s syn på offentlig upphandling har kommissionen även producerat en handledning i frågan.⁴⁷

Två framstående forskare konstaterade 2010 att Sverige verkar ligga efter andra länder, inte som ett resultat av en övervägd policy, utan snarare som ”en indirekt följd av en radikal försiktighetsprincip i kombination med en brist på politisk vilja att utnyttja de möjligheter som finns samt låg motivation hos konkurrensmyndigheterna att driva frågan.”⁴⁸

EU har ytterligare förstärkt bilden av att offentliga upphandlare kan ta social hänsyn genom vissa förtydliganden i de nya upphandlingsdirektiven från 2014.⁴⁹ Bland annat genom artikel 18.2 som föreskriver att:

44. Meddelande från Kommissionen för offentlig upphandling inom Europeiska Unionen, Bryssel den 11.03.1998, KOM(1998) 143 slutlig, s 28.

45. *Mera för pengarna* (SOU 2001:31), s 21.

46. Lagen om offentlig upphandling 6 kap 13 §. En ny lag är på väg under 2017, men om något kommer den att förstärka möjligheterna att ställa sociala krav i upphandlingar.

47. *Socialt ansvarsfull upphandling: En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Europeiska kommissionen. Oktober 2010.

48. Ahlberg och Bruun, *Upphandling och arbete i EU*, Sieps 2010:3, s 12.

49. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU och Direktiv 2014/25/EU.

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X.

Det bör också nämnas att Sverige sedan 2006 har en förordning som ställer krav på att de 30 största statliga myndigheterna ska ha en antidiskrimineringsklausul i sina större upphandlingar för tjänster och byggentreprenader. Förordningens syfte är att öka medvetenheten om och efterlevnaden av diskrimineringslagen.⁵⁰

Genom antidiskrimineringsklausuler kan kommunerna förstärka arbetet för lika rättigheter och möjligheter.

Upphandlingar för lika rätt

Generellt kan man säga att kommunerna kan främja lika rättigheter och möjligheter på tre olika sätt i sina upphandlingar:

- ▶ *Vad?* Det som ska upphandlas. Kommer alla att nås av tjänsten eller produkten? Är byggnaden tillgänglig, talar företagen språken som kan behövas etc?
- ▶ *Vem?* Vilka som får bli anbudsgivare. Bör några av de som vill delta uteslutas på grund av att de till exempel har diskriminerat tidigare?
- ▶ *Hur?* Särskilda avtalsvillkor. Till exempel genom att skriva in en klausul mot diskriminering.

Vad bör upphandlas?

Den första frågan, den om vad som ska upphandlas, ställer krav på en genomtänkt process både från de som ansvarar för upphandlingen och de som beställer. Här är både kvalitetskraven och kraven på räckvidd betydelsefulla, dvs. att de som ska nås verkligen nås och att det som levereras håller

50. Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt.

hög standard. Om ett landsting beställer ett sjukhusbygge och utelämnar tillgänglighetskrav, så bäddar man för problem – och för dyra efterräkningar. Samma sak gäller om en kommun upphandlar äldreomsorg och först i efterhand konstaterar att man borde ha ställt krav på en viss språkkompetens. Varje upphandling rymmer både unika och generella frågeställningar. Man kan anta att ju mer kommuner och landsting arbetar med ett likarättsperspektiv, desto mer kommer detta att präglade vad som upphandlas.

Vem ska få delta i en upphandling?

Vem eller vilka som får delta i en upphandling är nästa viktiga fråga när det gäller motverkande av diskriminering. Det finns ett antal juridiska grundkrav som reglerar vem som kan komma i fråga. Enligt lagen om offentlig upphandling⁵¹ kan den leverantör uteslutas som (3) genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott avseende yrkesutövningen, eller (4) har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta.⁵²

Därutöver gäller också följande: Är leverantören en juridisk person, får leverantören uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för brott som avses i första stycket 3 eller gjort sig skyldig till sådant fel som avses i första stycket 4.⁵³

Det finns inte många lagakraftvunna domar som handlar om diskriminering. Trots detta kan frågan vara viktig att lyfta med potentiella leverantörer. Detsamma gäller allvarliga fel i yrkesutövningen. Om kommuner och landsting betonar frågan om antidiskriminering så skickar detta ett viktigt budskap – dvs. att leverantörer ska sköta sig innan de får kontrakt och att de kan förlora det om de brister på likarättsområdet. Detta torde stärka leverantörernas motivation att aktivt förebygga diskriminering.

En fråga som behöver övervägas är huruvida avsaknaden av en plan för lika rättigheter och möjligheter, som ju krävs enligt diskrimineringslagen, kan eller ska utgöra ett ”allvarligt fel i yrkesutövningen” och därmed motivera uteslutning. Eftersom principen om lika rätt är en grundtanke som ska genomsyra allt det offentliga arbetet, så kan man hävda att avsaknaden av en plan utgör just ett allvarligt fel. Frågan har inte prövats, men skulle troligen inte stöta på starkt motstånd.⁵⁴

51. 2007:1091

52. 2007:1091

53. 2010:571

54. Grunden är förstas att konstatera om det finns en plan eller ej, inte att diskutera dess kvalitet. Det är tänkbart att även en undermålig plan skulle kunna utgöra ett allvarligt fel – men det ställer samtidigt högre kompetenskrav på en kommun eller landsting att bedöma.

Hur bör ett antidiskrimineringsvillkor formuleras?

Antidiskrimineringsvillkor kan se olika ut. Civilsamhället bör ställa krav på villkor som är både lagliga och har en chans att bli effektiva, med rätt uppföljning. Ett konkret förslag skulle kunna innehålla följande minimikrav:

§ 1. Leverantören ska i sin verksamhet i Sverige följa vid varje tillfälle i Sverige gällande antidiskrimineringslagstiftning. De lagar som f.n. avses är diskrimineringslag (2008:567) och 16 kap. 9 § brottsbalken. *(Den som fått ett uppdrag ska följa lagen och inte diskriminera)*

§ 2. Leverantören är under avtalstiden skyldig att på begäran av den upphandlande enheten skriftligen redovisa de åtgärder, upprättade planer m.m. som vidtagits med anledning av förpliktelsena i § 1. Uppgifterna ska redovisas till den upphandlande enheten en vecka efter begäran därom om inte annat överenskommits i det enskilda fallet. *(Den som fått ett uppdrag måste kunna visa i skrift hur de jobbar och vilka åtgärder de vidtar för att inte diskriminera)*

§ 3. Leverantören ska, om denne använder underleverantör, i sina kontrakt med denne ålägga underleverantören den skyldighet som anges i § 1 ovan. Leverantören svarar gentemot den upphandlande enheten för underleverantörers brott mot antidiskrimineringslagarna i § 1. Leverantören ska också tillse att den upphandlande enheten på begäran kan ta del av underleverantörs åtgärder, planer m.m. i enlighet med § 2. *(Andra som jobbar åt den som fått ett uppdrag måste också följa samma regler och inte diskriminera)*

§ 4. Eftersom det är av mycket stor betydelse för den upphandlande enheten att dess leverantörer lever upp till grundläggande demokratiska värderingar ska ett brott mot förpliktelsena i §§ 1–3 anses utgöra ett väsentligt kontraktsbrott. Den upphandlande enheten äger därför rätt att häva avtalet om leverantören, eller dennes underleverantör, bryter mot villkoren i §§ 1–3. Avtal ska emellertid inte hävas om leverantören omedelbart vidtar rättelse eller andra åtgärder i syfte att uppnå efterlevnad av de i § 1 nämnda lagarna eller om överträdelsen anses som ringa. *(Om den som fått ett uppdrag inte sköter sig så kan leverantören bli av med uppdraget)*⁵⁵

55. Förslagen, som här anpassats efter nya diskrimineringslagen, är hämtade från *Det blågula glashuset. Strukturell diskriminering i Sverige* (SOU 2005:56)

Det finns flera positiva effekter som borde kunna sporra lokala beslutsfattare i arbetet med införande och implementering av antidiskrimineringsklausuler:

Demokrati. En del av demokratin vilar på människors skattebetalningsvilja. Därmed är det viktigt att invånarna kan ha tillit till målet att deras skattemedel inte ska gå till företag som är villiga att diskriminera mot dem.

Effektivitet. I länder och städer som har tillämpat liknande villkor, har det visat sig att villkoren har lett till mindre diskriminering och en större mångfald.

Laglighet. Om de formuleras och implementeras på ett korrekt sätt ligger de inom ramarna för både svensk och EU-rätt.

Kvalitet. Kravet på att följa diskrimineringslagen innebär huvudsakligen att leverantören lovar att inte bortse från den mest kvalificerade arbetssökande på grund av ovidkommande faktorer som kön, etnicitet, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. Om en leverantör vill ha möjlighet att ta hänsyn till sådana faktorer, finns det en risk att de inte anställer de mest kvalificerade som söker ett visst jobb, vilket i sin tur kan försämra kvaliteten på jobbet.

Kommunen som regelskapare och bidragsgivare

Genom att den offentliga sektorn har så stora och komplexa uppgifter så fungerar den i många avseenden som skapare av regler. Det sätt på vilket kommunerna agerar slår an tonen för andra aktörer. Upphandlingarna ovan är exempel på ett område där kommunerna kan skapa ny praxis.

Det finns många olika områden där kommunen agerar regelskapare eller bidragsgivare. Det kan gälla alltifrån diskriminering på krogen till stöd till det lokala föreningslivet.

Det sätt på vilket kommunerna agerar slår an tonen för andra aktörer.

Krogdiskriminering

Bilden här intill illustrerar ett problem som många upplever, i synnerhet i storstadskommunerna. På grund av de höga beviskraven i straffrätt, har det visat sig vara extremt svårt att få någon fälld för diskriminering på krogen, om inte den som diskriminerat själv erkänner brottet på ett eller annat sätt. En förändring på området är dock att krogdiskriminering sedan 2003 också omfattas av en civilrättslig reglering – som numera är del av diskrimineringslagen.

Skillnaden mellan straff- och civilrätt handlar till viss del om beviskraven, som är lägre inom civilrätten. Detta har ökat möjligheterna att ta fall till domstol och det finns flera ”lyckade” fall idag. Ändå förblir det svårt att driva diskrimineringsärenden i domstol. I brottmål måste man hoppas på att polis och åklagare driver fallet. I civilrättsliga mål måste man hoppas på att DO tar upp och driver fallet, eftersom de ekonomiska riskerna är stora om individen driver fallet på egen hand.

Lagens fokus är att skipa rättvisa efter fall av diskriminering som redan ägt rum. Men det är lika viktigt att åtgärder vidtas som innebär att diskriminering förebyggs. Därmed uppstår frågan om hur det civila samhället kan påverka kommuner så att krogar och krogägare förebygger och reagerar mot diskriminering inom ramen för deras verksamhet.



Bild: Robert Nyberg

Ett effektivt komplement till lagarna mot diskriminering skulle vara om tillståndshavaren (och krogägaren) förstår att hen riskerar sitt tillstånd vid diskriminering. I Nederländerna har man kunnat konstatera att hotet om indragna serveringstillstånd bidragit till att minska diskriminering.⁵⁶

56. *Discrimination in nightlife. Case study for the EUMC*. Rodrigues, 2002. Dutch Monitoring Center on Racism and Xenophobia (DUMC).

Man kan anta att även krögare i Sverige skulle vara mer benägna att aktivt motverka diskriminering om de annars riskerade sitt serveringstillstånd.

Enligt alkohollagen⁵⁷ får kommunen i samband med beslut om serveringstillstånd meddela de villkor som behövs. Enligt lagen ska alkoholservice ske med återhållsamhet och får inte ”föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet”.⁵⁸ Risken för förekomsten av diskriminering bör betraktas som ett problem som riskerar att leda till just det slags ordningsstörningar som får regleras i tillståndet. Därmed behövs ett antidiskrimineringsvillkor i tillståndet som tydliggör att tillståndshavaren riskerar att förlora sitt tillstånd om diskriminering förekommer på krogen. Detta skulle bidra till att krögaren utvecklar ett förebyggande arbete.

En kommun skulle även kunna ställa villkor med hänsyn till andra lokala alkoholpolitiska olägenheter som exempelvis störande krogköer. Här skulle en kommun kunna ställa krav på krogar där köbildning förekommer att villkoren för inläpp ska finnas på synliga och tydliga anslag vid entrén. Ett sådant villkor skulle kunna förebygga oordning utanför krogen. Många köande kan bli frustrerade om de plötsligt nekas tillträde med argument som att det är en ”privat fest”, att föransmälan eller förbokning krävs, att bara ”stamgäster” släpps in eller att färgen på kläderna är fel. Sådan frustration bäddar för oordning. I synnerhet om man därtill lägger misstankar om diskriminering. Ett skyltningskrav skulle minska frustrationsnivån och kunna bidra till att diskriminering kan bevisas om det ställs inträdeskrav som inte står på skylten.

Dessa är exempel på krav som civilsamhället kan ställa. Man borde även överväga hur kommunen, möjligen i samspel med lokala föreningar, kan arbeta med diskrimineringstester och andra åtgärder.

Föreningsbidrag

På vilka villkor får föreningar stöd från kommunen? Kommunerna borde kunna införa antidiskrimineringsvillkor för alla föreningsbidrag, förslagsvis på ett liknande sätt som vid upphandlingar (se ovan).

Ett antidiskrimineringsvillkor skulle kunna kopplas till varje bidrag som går till lokala föreningar. Grundtanken är att det följer ett likarättsansvar med mottagandet av skattemedel. Den som tar emot till exempel organisations- eller projektbidrag bör veta att diskriminering kan leda till krav på återbetalning eller till avstängning från framtida bidrag.

57. 7 kap 5 § 3 st

58. 6 kap 2 §

Det är viktigt att kommunen gör klart för de egna tjänstemännen att ett syfte med bidragen är att underlätta för föreningarna att bygga upp den kapacitet som behövs för att kunna delta i en kritisk dialog med beslutsfattarna. Därmed har föreningar inte bara en möjlighet utan också ett ansvar för att utveckla sin påverkansroll när de erhåller bidrag. Kommunerna bör analysera om den interna kommunikationen och kommunikationen med föreningslivet är tydlig nog på denna punkt.

Antidiskrimineringsbyråernas roll

I många kommuner finns så kallade antidiskrimineringsbyråer som styrs av frivilligorganisationer. De flesta har stöd från staten genom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor. Sådana byråer arbetar exempelvis med att ge råd till personer som anser att de är utsatta för diskriminering – oavsett grund. Stödet de får används också för förebyggande insatser som utbildning och opinionsbildning.

Här är det viktigt att de lokala organisationerna och byråerna utvecklar nära relationer. Byråerna behöver inte bara enskilda klagomål utan även den kompetens som finns i det civila samhället. Det civila samhället i sin tur behöver den expertis som byrån kan leverera. Tillsammans kan de utgöra en tyngre röst lokalt, bland annat i utvecklingen av effektiva åtgärder mot diskriminering.

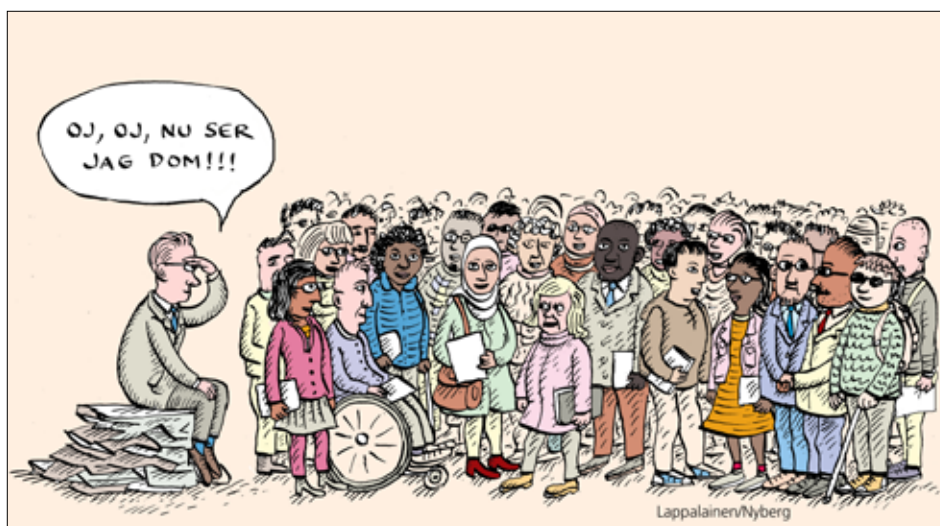
Om en kommun ger stöd till en sådan verksamhet bör man också förstå att en antidiskrimineringsbyrå har som uppgift att vara obekvämt. Den som klagat kommer ofta att rikta klagomål just mot kommunen. Samtidigt kan samarbetet med en sådan byrå bli en viktig kunskapskälla och ett stöd för kommuner som både i ord och handling vill minimera risken för diskriminering i den egna verksamheten och i kommunen.

Sådana byråer ger råd och stöd till personer som anser att de är utsatta för diskriminering – oavsett grund. Dessutom kan de arbeta proaktivt med förebyggande insatser som utbildning och opinionsbildning. Dessa byråer utgör ett viktigt komplement till Diskrimineringsombudsmannens arbete. De kan också bli en del av den hälsosamma konkurrens som ombudsmannen har efterfrågat, eftersom vissa byråer har börjat gå till domstol när DO har avstått från att driva ett fall.

Samtidigt kan man också se att byråer ibland har bidragit till en kommuns övergripande antidiskrimineringsarbete. ”Malmö mot diskriminering” (MMD) har på några få år blivit inte bara ett ställe till vilket de som är diskriminerade kan vända sig. MMD har också blivit en viktig källa till expertis som kommunen kan vända sig till. Till exempel fick MMD i uppdrag att utbilda alla chefer i Malmö kommun.

Slutord

Grupper och enskilda som utsätts för diskriminering har rätt till skydd och upprättelse, och deras erfarenheter är betydelsefulla när det gäller att hitta lösningar och vidta åtgärder. Om alla de som är måltavlor för olika slags diskriminering, tillsammans med andra som solidariserar sig med dem, skulle samordna sina krafter – då skulle också möjligheterna öka att få en verklig förändring till stånd. När människor organiserar sig, agiterar och skaffar sig kunskap ökar möjligheterna att få verktyg på plats som motverkar diskriminering och främjar lika rätt – i ord och i handling.



Denna skrift har beskrivit olika vägar framåt i konkretiseringen av lika rätt i kommuner – en fråga av stor betydelse för både demokratin och den sociala hållbarheten. Skriften riktar fokus mot civilsamhället, som spelar en nyckelroll för både utveckling och uppföljning av frågan om lika rätt. Utan engagemang och tryck från civilsamhället är risken stor att politiker och tjänstemän prioriterar ner, glömmer eller helt enkelt väljer att bortse från det uppdrag de faktiskt har: att arbeta mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter.

Anledningen till att dessa frågor hela tiden riskerar att försvinna från dagordningen är att de utmanar alla som tjänar på att dagens maktordningar bevaras och förstärks. Detta är en naturlig tendens. Därför är civilsamhällets engagemang avgörande för att stödja och trycka på de politiker och tjänstemän som inser vikten av lika rätt och nödvändigheten av förändring.

Bilaga. Tidsaxel för lika rättigheter och möjligheter

1948

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

1950

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Artikel 14: ”Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.”

1954

Brown v Board of Education. USA:s högsta domstol förklarar att ”separate but equal”-principen strider mot grundlagen. Beslutet får så småningom betydelse även för lika möjligheter med hänsyn till bl.a. kön, funktionshinder och sexuell läggning i USA. Domen påverkar även internationellt.

1958

ILO:s Konvention (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. Artikel 1. ”I denna konvention förstås med uttrycket ’diskriminering’ varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion ... som har till följd, att likställdhet med avseende å möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning ointetgöres eller beskäres.”

1964

USA:s *Civil Rights Act* förbjuder diskriminering i arbetslivet och på offentliga inrättningar som har samband med ras, religion och kön. För första gången förbjuder en lagstiftning i ett land diskriminering mellan enskilda.

1965

ICERD (FN:s rasdiskrimineringskonvention). Antagen av FN 1965. Träder i kraft den 4 januari 1969.

President Johnsons avslutningstal på Howard University där han förklarar

”*affirmative action*” och varför lagarna mot diskriminering inte är tillräckliga för att komma åt årtal av rasdiskriminering: ”You do not take a person who, for years, has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say, ‘you are free to compete with all the others’, and still justly believe that you have been completely fair. Thus it is not enough just to open the gates of opportunity. All our citizens must have the ability to walk through those gates. This is the next and the more profound stage of the battle for civil rights. We seek not just freedom but opportunity. We seek not just legal equity but human ability, not just equality as a right and a theory but equality as a fact and equality as a result.”

1966

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FN). Artikel 26: ”... 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 (FN). Artikel 2:2: ”Konventionsstaterna åtar sig att garantera att rättigheterna i denna konvention utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.”

Race Relations Act (Storbritannien).

1971

ICERD (FN:s rasdiskrimineringskonvention) ratificeras i Sverige

Brottsbalken 16:9 (olaga diskriminering) träder i kraft. Den förbjuder diskriminering på grund av etnicitet/religion bland annat i förhållande till näringsidkares tillhandahållande av gods och tjänster. Men den innehåller inget förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

1975

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

Equal Opportunities Act (Jämställdhetslagen, Storbritannien).

1976

Ny Race Relations Act (Storbritannien).

EU. Rådets direktiv 76/207/EEG av 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*.

”Jämlikhet, valfrihet, samverkan”, dessa tre slagord läggs till grund för propositionen 1975:26 ”Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken” Här övergår Sverige från den tidigare assimileringpolitiken till invandrarpolitiken. Den inkluderar en övergång från Anpassningsbyrån till uppbyggnaden av Invandrarverket. Jämlikhet i meningen lika rättigheter och möjligheter fanns med i teorin men inte i praktiken. Att etnisk diskriminering skulle vara ett problem i Sverige förnekades genomgående. Därmed ansågs heller inte några lagar behövas.

1977

Human Rights Act (Kanada). Lagen fokuserar på diskriminering på olika grunder som avgörande för förverkligandet av mänskliga rättigheter. Den omfattar flera olika grunder och olika delar av samhällslivet.

1979

CEDAW. FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor. Ratificeras av Sverige 1980.

1980

Jämställdhetslagen träder i kraft. Den förbjuder könsdiskriminering i arbetslivet. Jämställdhetsombudsmannen bildas som tillsynsmyndighet. Skadestånd möjliggörs. Lagens inspiration kommer från USA och Storbritannien.

1986

Lag mot etnisk diskriminering som innebär att myndigheten Ombudsmannen mot etnisk diskriminering bildas. Men lagen innehåller inget förbud mot etnisk diskriminering vilket innebär att myndigheten saknar maktmedel och bara kan ägna sig åt opinionsbildning.

Employment Equity Act (Kanada). En lag som syftar till att identifiera och eliminera hinder som begränsar grupperns möjligheter till anställning. Fokus på kvinnor, funktionshindrade och synliga minoriteter. Lagen ställer krav på proaktiva åtgärder från arbetsgivarnas sida.

1987

Brottsbalken 16:9 (olaga diskriminering) ändras så att även diskriminering på grund av homosexualitet omfattas.

1990

Americans with Disabilities Act (ADA) träder i kraft i USA. Den inkluderar ett förbud mot diskriminering mot personer med funktionsnedsättningar samt krav på tillgänglighet i vissa delar av samhället.

1992

Ny *jämställdhetslag* (1991:433) träder i kraft. Tydligare krav på jämställdhetsplaner. Indirekt diskriminering förbjuds.

1994

Lag (1994:134) mot etnisk diskriminering. Lagen innebär införandet av Sveriges första förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Den tillkommer efter kritik från FN om bristande efterlevnad av ICERD. Lagen möjliggör skadeståndskrav i förhållande till etnisk diskriminering i arbetslivet. Samtidigt ställer lagen höga krav på bevisning – i princip bevisning av avsiktlig diskriminering. Bevisbördan är mycket högre än för könsdiskriminering. Politiker uttrycker rädsla för en ”bumerangeffekt” om samma bevisbörda införs som finns i jämställdhetslagen.

Lag om Handikappombudsmannen. Myndigheten bildas men får inga juridiska maktbefogenheter.

1995

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna blir svensk lag (1994:1219). Den får även konstitutionell status genom införandet av 2 kap. 19 § Regeringsformen (RF).

1997

Artikel 13 i Amsterdamfördraget utvidgar EU:s makt angående likabehandling: ”rådet kan genom enhälligt beslut ... vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.”

Integrationspolitiska skrivelsen innehåller flera punkter av relevans för antidiskrimineringsarbete. Det ensidiga fokuset ska flyttas från invandraren i ”invandrapolitiken”. Ordinarie politik ska gälla alla med undantag av introduktionspolitiken (den nyanländas första två år). Integration anses utgöra ömsesidig process mellan ”svenskarna” och ”invandrarna”. Motverkande av rasism och diskriminering pekas ut som centrala uppgifter. Tre övergripande mål

- ▶ Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnicitet och religion
- ▶ En gemenskap med samhällets mångfald som grund

- ▶ Ömsesidig respekt inom gränsen för samhällets grundläggande demokratiska värderingar

1999

Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Lag (1999:131) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder.

Lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

1999 års lagar om etnisk tillhörighet, religion, funktionshinder och sexuell läggning är jämförbara med mer moderna lagar i vissa europeiska länder, Kanada och USA. Det finns vissa förbättringar jämfört med jämställdhetslagen, däribland en skiftad bevisbörda och ett individualiserat skadestånd. Däremot saknas möjlighet till positiv särbehandling och krav på skriftliga likabehandlingsplaner. Men lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering ställer vissa krav på arbetsgivare angående aktiva åtgärder i arbetslivet.

2000

EU:s etniska direktiv. Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung EGs etniska direktiv. Den ställer krav på likabehandling oavsett etniskt ursprung i både arbetslivet och utanför.

EU:s likabehandlingsdirektiv. Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling. Den gäller endast för arbetslivet. Den ställer vissa minimikrav angående skyddet mot diskriminering i arbetslivet som har samband med religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

2001

Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Den gällde för grunder könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder.

Jämställdhetslagen ändras med tanke på de förstärkningar som infördes med 1999 års lagarna – i synnerhet bevisbörda och individualiserat skadestånd. Dessutom ställs tydligare krav på lönekartläggning.

2002

EU. Rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabe-

handling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor

2003

Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Ett civilrättsligt förbud mot diskriminering kopplad till etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning bland annat när det gäller gods och tjänster.

2005

Genom en ändring i lag (2003:307) om förbud mot diskriminering införs *förbud även mot könsdiskriminering utanför arbetslivet och högskolan.*

2006

Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Lagen syftar till att främja barns och elevers lika rättigheter samt att motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Lagen ska även motverka annan kränkande behandling.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ratificerad av Sverige och även av EU.

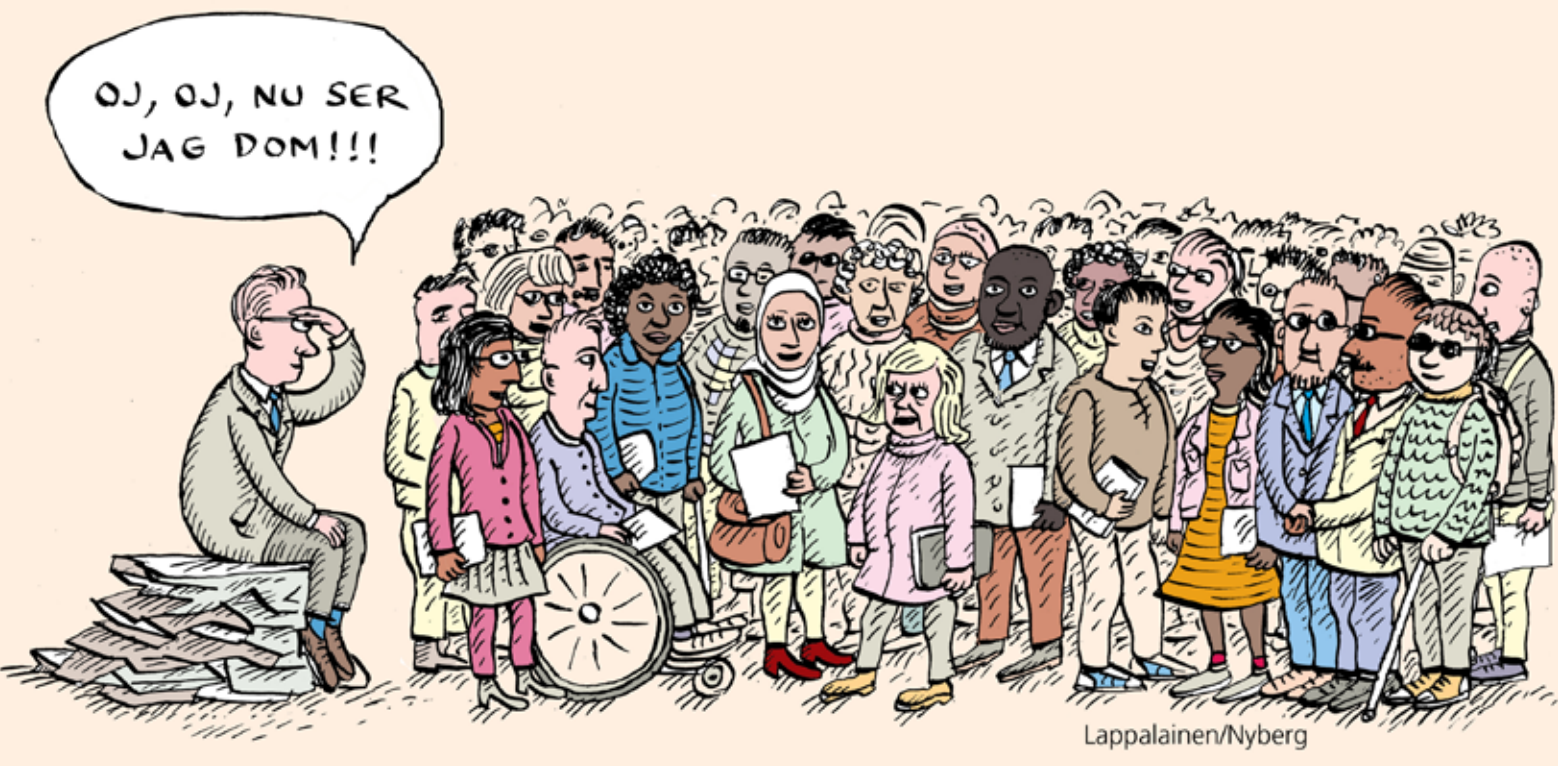
2009

1 januari 2009 inrättas Diskrimineringsombudsmannen (DO) i enlighet med lagen om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568). DO får ansvar för Diskrimineringslag (2008:567) och Föräldraledighetslagen (1995:584).

Några lästips

- Abrahamsson, Hans, Birgitta Guevara & Åsa Lorentzi, red. 2016. *Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. KAIROS Slutrapport*. Mistra Urban Futures report 2016:1
- Ahlberg, Kerstin & Niklas Bruun. 2010. *Upphandling och arbete i EU*. Sieps 2010:3
- Al-Zubaidi, Yamam. 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet*. Rapport 5:2012, Diskrimineringsombudsmannen
- Al-Zubaidi, Yamam & Paula Lejonkula. 2016. ”Mer pappersarbete minskar inte diskrimineringen”. *Lag och Avtal*, Nr 2
- Banaji, Mahzarin R. & Anthony G. Greenwald. 2013. *Blindspot. Hidden biases of good people*. New York: Delacorte Press
- Carlson, Laura. 2007. *Searching for Equality*. Uppsala: Iustus
- Catomeris, Christian. 2004. *Det ohyggliga arvet. Sverige och främlingen genom tiderna*. Stockholm: Ordfront
- Chopin, Isabelle. 1999. ”Starting Line Group: A harmonised approach to fight racism and to promote equal treatment.” *European Journal of Migration and Law* 1999:1
- de los Reyes, Paulina & Diana Mulinari. 2005. *Intersektionalitet. Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber
- En handbok i europeisk diskrimineringsrätt*. 2010. Fundamental Rights Agency & Europadomstolen
- Epp, Charles R. 2009. *Making Rights Real. Activists, Bureaucrats, and the Creation of the Legalistic State*. Chicago: University of Chicago Press
- Europeiska kommissionen. 2010. *Socialt ansvarsfull upphandling: En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*
- Fairness and Freedom. The final report of the equalities review*. 2007. Equalities Review. Norwich: Office of Public Sector Information
- Inkinen, Magdalena & Hanna Bäck. 2005. *Diskriminering i politiken? En översikt av kunskapen om bemötanden och strukturella hinder bland förtroendevalda i Sverige*. Stockholm: Justitiedepartementet
- Kamali, Masoud. 2006. *Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Slutbetänkande av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2006:79. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer

- Lappalainen, Paul. 2005. *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige. Betänkande av Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet*. SOU 2005:56. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Lappalainen, Paul. 2000. *Ingen diskriminering med skattemedel! Avtalsklouser mot diskriminering vid offentlig upphandling*. Integrationsverket 2000:7
- Lappalainen, Paul, Isabella Meier, Ingrid Nicoletti & Klaus Starl. 2015. *Toolkit for Equality. The Local Level – Mapping and clustering of policy approaches*. Graz: European Training and Research Center for Human Rights and Democracy
- Lindert, Thijs van & Doutje Lettinga, red. 2014. *The Future of Human Rights in an Urban World. Exploring opportunities, threats and challenges*. Strategic Studies Project: Amnesty International Netherlands
- Ljungberg, Elisabet & Darin Jasim. 2004. *Dekor eller deltagare? Finns det plats för alla i politiken?* Sveriges Kommuner och Landsting.
- Oomen, Barbara, Martha F. Davis & Michele Grigolo, red. 2016. *Global Urban Justice. The rise of human rights cities*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pred, Alan. 2000. *Even in Sweden. Racisms, racialized spaces, and the popular geographical imagination*. Berkeley: University of California Press
- State and Local Human Rights Agencies: Recommendations for advancing opportunity and equality through an international human rights framework*. 2009. Columbia Law School, Human Rights Institute
- Wadstein, Margareta. *Räkna med mångfald!* SOU 1997:174. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer



Åtgärder mot diskriminering bör inriktas på att förändra beteenden. Om diskriminering kostar så kan de flesta ändra sitt beteende. Detta bör vara fokus för kommunernas arbete med lika rättigheter och möjligheter.

Det menar Paul Lappalainen, jurist, utredare och före detta lokalpolitiker. Hans skrift riktar sig till två målgrupper: 1) civilsamhället med information, motivation och handlingsförslag, och 2) myndigheter och makthavare för att inspirera till nya grepp och idéer i arbetet mot diskriminering. Detta skulle även förstärka demokratin och främja de mänskliga rättigheterna.