

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering tillsattes av regeringen den 22 april 2004. I uppdraget ingick att identifiera strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och analysera mekanismerna bakom den och dess konsekvenser för makt och inflytande samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen. I uppdraget ingick också att föreslå åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.

Inledning

Utredningens arbete har haft sin utgångspunkt i direktivets definition av strukturell diskriminering, nämligen: regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för att i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt (dir 2004:54). Utredningens fokus har således varit på att belysa hur den strukturella diskrimineringen ser ut inom olika samhällsområden samt på de omständigheter som gör denna diskriminering möjlig.

Integrationspolitiken har kommit till en återvändsgränd eftersom den endast kan förverkligas genom att ständigt återskapa uppdelningen mellan "vi" och "dem". "Vi" "svenskar" som är integrerade, och "de" "invandrarna" som ska integreras i "vårt" samhälle och därför behöver integrationspolitik. Denna utrednings tillkomst ska ses i ljuset av kritiska röster inom forskarvärlden och i den

offentliga debatten, som utmanat integrationsstänkandet med knä på att skifta fokus från svårigheterna att "integrera" "de andra", till diskriminerande strukturella och institutionella sammanhang i det svenska samhället.

Utredningens arbetsätt

En röd tråd i utredningens arbete har varit att vända på den diskriminerande ordningens diskursiva makt och att skapa utrymme för en kritisk granskning av eliternas tolkningsföreträdare i diskrimineringsfrågor. Detta innebär i första hand ett arbetsätt där människors kunskaper och egna erfarenheter av diskriminering står i fokus. Som ett led i detta arbete inbjöd utredningen till fyra hearings i Göteborg, Malmö och Stockholm.

För att kunna presentera ett underlag som empiriskt och teoretiskt kan adressera såväl förekomsten av diskrimineringen som dess olika manifestationer och effekter i olika sammanhang har utredningen haft förmånen att samarbeta med ca 100 forskare från en mängd olika discipliner och akademiska miljöer.

Från integrationsidéerna till en agenda för jämlikhet och social sammanhållning.

Integrationsidéerna har sitt ursprung i industrialismens genombrött och de samhällskonflikter detta skapade. Dessa förändringar gav upphov till frågeställningar inom samhällsvetenskaperna hur det var möjligt att hålla ihop ett sådant samhälle i ständig förändring och där klyftorna mellan olika grupper ökade. En av de dominerande tankegångarna i det europeiska politiska och intellektuella sfärerna kretsade kring skapandet av ett samhälle där motsättningar mellan olika grupper skulle minskas med fredliga medel. En grupp samhällsvetare hävdade att någon form av "mjuk kapitalism" eller vad som kom att betecknas välfärdsstat skulle kunna skapa ett integrerat samhälle. Den franske sociologen Durkheim var den främste förespråkaren av detta synsätt. Grundargumenten var att om samhället lämnas i händerna på en oruglerad marknad kommer konflikterna att skapa disintegration och anomi. Alla mänskliga samhällens existens har varit och är beroende av någon form av social solidaritet som samvarierar med en gemensam förståelse av

världen vilken Durkheim kallar för ett "kollektivt medvetande" som delas av alla samhällsmedlemmar. Föreställningen om existensen av ett "kollektivt medvetande" som har varit vägledande för andra teoretiska diskussioner om integration är dock problematisk och illa anpassad till den europeiska historien och samhällsorganiseringen. Korståg, kolonialism och slaveri utgjorde grogrunden för en strukturell och institutionell andrafiering som än i dag genomsvyrar många europeiska och "utvidgade europeiska" länders samhällen.

Ett europeiskt dilemma

Rasism och diskriminering har varit en integrerad del av den europeiska modernitetens historia. En kort sammanfattning av relevant forskning om diskrimineringen i Europa visar den utbredda rasismen och diskrimineringen mot "de andra", nämligen de icke-europeiska grupper och "etniska minoriteter" som lever här. Sverige är inget undantag.

Det finns ett dilemma i det svenska och även i det europeiska integrationstänkandet och integrationspolitiken. De officiella deklarationerna om allas lika värde, ett samhälle för alla och likabehandlingsprincipen, motverkas ständigt av den strukturell/institutionella diskrimineringen som på vardaglig basis fördelar människor i väsenskilda kategorier och tilldelar dem olika värden, bryter mot likabehandlingsprincipen genom att diskriminera vissa grupper och undergräver därmed social sammanhållning och existensen av ett integrerat samhälle.

Integrationstänkandet och integrationspolitiken

1975 antog riksdagen "invandrarpolitiken". Ett problem med invandrarpolitiken var att den delade människor bosatta i Sverige i två olika läger, en grupp som kallades "invandrarna" och en annan grupp som benämndes "svenskar". Svenskarna föreskälldes vara integrerade och inte behöva någon integrationspolitik medan "invandrarna" däremot betraktades som en grupp som inte är integrerad och måste bli det genom insatser från "svenskar". Ett annat problem var begränsningen av jämlikhetsprincipen till att enbart gälla lika rättigheter. På så sätt ignorerade man frågor om lika möj-

ligheter och likevärdigt wifall i relation till meriter och arbetsinsats. Samhällets strukturella och institutionella sammanhang och roll för integration belystes endast undantagsvis. Det förekom inte något tal om diskriminering av personer med invandrarbakgrund på grund av deras hudfärg, födelseland och religion.

Det kulturella åtskiljandet

Det kulturella inslag som kom att genomsyra både integrationstänkandet och integrationspolitiken började ta form redan i början av 1970-talet. Den dominerande föreställningen var att "invandrarna" kommer från kulturer som på ett väsentligt sätt skiljer sig från den svenska kulturen. Att de skulle bevara sin "särart" och inte bli som "oss" skulle underlätta ett återvändande till "hemlandet". En bakgrund till detta är att den invandrade befolkningen i Sverige i första hand bestod av arbetskraftsinvandrare som förväntades återvända till sina hemländer inom en snar framtid. En rad satsningar gjordes för att "bevara invandrarkulturer" och vad som kom att benämnas som "invandrarernas kulturella särart". Det kulturella *särartstänkandet* kom farligt nära det biologiska särartstänkandet som var dominerande i många europeiska kolonialländer inklusive Sverige. Kulturen kom att bli ett redskap för beskrivningen samt förklaringen av skillnaderna. Även socioekonomiska ojämlikheter förklarades av inneboende och essentiella kulturella skillnader. Att tillhöra "andra kulturer" blev likställt med att ha "underskott" som måste åtgärdas innan en individ kunde bli integrerad. Detta tankesätt kom att dominera integrationstänkandet och integrationsfältet, vilket är högst närvarande i dagens idéer om (kulturell) mångfald och ett mångkulturellt samhälle.

Från invandrapolitik till integrationspolitik

Från början av 1990-talet i och med den tilltagande politiska rasismen på den svenska politiska scenen har "invandrarfrågan" och "invandrarernas integration" hamnat i fokus. Debatten om den misslyckade integrationen tvingade regeringen att 1993 tillsätta en ny kommitté för "översyn av invandrapolitiken" under namnet "Invandrar- och flyktingkommittén" (IFK). Enligt direktivet (Dir. 1994:130) skulle kommittén "utvärdera nuvarande invandrapoli-

sik[en] och överväga målen för politiken". En stor del av ledamöterna i IFK talade i många fall på samma sätt som den negativa och i många fall rasistiska offentliga debatten under senare delen av 1980- och början av 1990-talet. "Invandrarnas" bidragsberoende gjordes till en viktig orsak till arbetslösheten hos personer med invandrarbakgrund. Det slogs fast att en del "invandrare" blir bidragsberoende och "vänjer sig" med bidrag. Kommittén i vilken representanter från alla politiska partier deltog slog fast att arbetslösheten bland "invandrarna" beror på dem själva och brister hos dem. Man menade att det fanns ett behov av att "ställa krav på invandrarna" och utöva "kontroll" för att underlätta deras integration. Trots att kommittén relativt tidigt i slutbetänkandet slog fast att man inte bör "göra invandrare till objekt genom att använda uttryck som 'integrera invandrare' eller 'integrationen av invandrare'" (SOU 1996:55, s. 73), och att "en ny politik måste sträva efter att bryta upp gränsen mellan 'vi' och 'dem' och mellan 'svenskar' och 'invandrare' (ibid, s. 311)", förmådde inte kommittén att förverkliga dessa visioner och presenterade i stället en politik som paradoxalt nog förstärkte dessa gränser.

Behovet av en ny politik för social sammanhållning

Integrationstänkandet och integrationspolitiken har varit nationalstaternas svar på moderniseringens stratifiering och segregeringstendens. Socialpolitiken och socialförsäkringssystemet har varit de viktigaste instrumenten för att främja social sammanhållning i det moderna samhället. Integrationstänkandet och integrationspolitiken har dock inte tagit hänsyn till de historiska processer som har påverkat den moderna samhällsorganiseringen. Kolonialismen, slaveriet, rasismen och storskaliga krig har i allra högsta grad påverkat vår syn på "oss" själva och på "de andra". "Vi" har blivit en integrerad grupp i förhållande till "dem" som på grund av sitt "underskott" är icke-integrerade och i behov av integrationsinsatser.

Den generella välfärdspolitiken saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Säråtgärder i form av integrationspolitik har också visat sig ineffektiva och inte främjat social sammanhållning. Forskningen visar att både den generella välfärdspolitiken och den etniska integrationspolitiken har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras. Sverige behöver en ny politik vars

främsta mål måste vara att skapa *lika möjligheter och utfall* för alla oavsett etnicitet, kön, klasstillhörighet, sexuell läggning och andra andrafierande orsaker. Dessutom måste den nya politiken inkludera ett globalt perspektiv. Skapandet av ett integrerat samhälle eller social sammanhållning är oskiljbart från kampen mot den strukturella/institutionella diskrimineringen både på nationell och på internationell nivå.

Sammanfattande slutsatser av utredningens rapporter

Erfarenheter i marginalen

Utredningen har lagt stor vikt vid situationen i de marginaliserade och stigmatiserade bostadsområdena i Sverige. Syftet med rapporten *Sverige inifrån* (SOU 2005:69) är att ta människors erfarenheter på allvar och ta vara på den kunskap som dessa besitter om diskriminering. Människor från marginaliserade områden i Stockholm, Göteborg och Malmö bildade därför fokusgrupper som omtalade den diskriminerande praktik som de utsätts för. De teman som avhandlades var: politik, medier, boende, arbetsmarknad och arbetsliv, skola och utbildning, polis- och rättsväsende och slutligen välfärdstjänster. Deltagande kunde vittna om en omfattande diskriminering på dessa områden, påståenden som senare kunnat bekräftas genom utredningen många forskningsrapporter. Bland annat i rapporten *Den segregerade integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder* (SOU 2006:73), som fokuserar på situationen i de marginaliserade och stigmatiserade områdena, och spänner över flera områden som integrationspolitik, mediebilder av stigmatiserade och rasifierade områden, både i Sverige, Frankrike och USA. Den visar på processer som urskiljer och sorterar ut människor från samhällets rätts- och trygghetssystem utifrån etniska och rasifierade principer.

Politik

Inom utredningen har flera politiska processer och organisationer studerats: partiets nominering av kandidater till kommunfullmäktige, valrörelser, kommunalpolitik, regionalpolitik, facklig verksamhet samt folkbildningsorganisationer och andra medborgerliga sammanslutningar. En metod har varit att i första hand vända

blicken mot hur processer och organisationer fungerar, studerade med forskarens blick. En annan har varit att lyfta fram perspektiven från dem som kan tänkas vara diskriminerade i de politiska sammanhangen. Exempelvis har människor i marginaliserade och stigmatiserade områden, oftast invandrade till Sverige, tillfrågats om hur de ser på svensk politik. Personer aktiva i organisationer bildade på etnisk grund, liksom fackligt aktiva invandrade personer, har också ombetts berätta om sina politiska erfarenheter.

I *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande* (SOU 2005:112) studerar forskarna det politiska deltagandet i ett perspektiv som är bredare än det gängse. Politik bedrivs inte bara inom de parlamentariska institutionerna, utan även i folkrörelser på gräsrotsnivå. Forskarna finner att en utestängning av personer med utländsk bakgrund går som en röd tråd genom alla dessa olika institutioner på samhällets olika nivåer. I *Partierna nominerar. Exkluderingsmekanismer – etnicitet och representation* (SOU 2006:53) studeras partiorganisationerna på gräsrotsnivå, med fokus på nomineringen till högre poster. Forskarna konstaterar en exkluderande praxis gentemot personer med utländsk bakgrund som inte sällan samexisterar med rasistiska föreställningar. Rapporten *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002* (SOU 2006:52) behandlar samtliga riksdagspartiers retorik rörande personer med utländsk bakgrund, rasism och integration m.m. genom fem valrörelser. Ett återkommande drag i alla valrörelser är uppdelningen i "svenskar" och "invandrare". Den senare gruppen framställs ofta som problematisk och underlägsen den förra. Det går dock att se skiljelinjer både mellan olika partier och mellan olika val.

Massmedier

Rapporten *Mediernas Vi och Dom* (SOU 2006:21) har fokus på diskriminerande processer i medierna, och synliggör hur texter och bilder framställer och skapar händelser som pekar ut den Andra. Medierna anger både direkt och indirekt hur en händelse ska förstås och i rapportens analys återkommer författarna till att identifikationen till nationen och det nationella såväl reflekteras som skapas i mediernas texter. Det vill säga att läsargemenskapen skapas med föreställningen om att Vi/nationen/svenskar är en homogen enhet. Genom media sprids dagligen bilden av "invandraren" som

"den Andra", och som problematisk, som en belastning, kriminell bidragsberoende och hedersmördande. Detta gäller såväl dagstidningar som kvällspress och rör såväl ledarsidor som vanlig nyhetsrapportering, reportage, sport- eller krigsjournalistisk. Därtill visar en studie att medierna även reproducerar den *globala* rasismen genom att inkludera USA och Israel i "vi-et" vid skildringar av dessa staters respektive krig mot, och ockupationer av, stater i mellanöstern. Rapporten innehåller även en studie som visar hur journalister med utländsk bakgrund utestängs från, och diskrimineras på, mediernas redaktioner.

Utbildning

Rapporten *Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafrärande praxis* (SOU 2006:40) syftar till att belysa och studera den strukturella och institutionella diskrimineringens mekanismer inom utbildningssystemet. Den moderna utbildningen har en viktig roll i skapandet av en *vi-känsla* och tillhörigheten till "en nation" med "en gemensam historia", "ett gemensamt språk", "en gemensam kultur", och ibland till och med en "gemensam religion". Forskningsresultaten visar på en omfattande diskriminering vad gäller såväl lärares som syokonsulenters ageranden som rasistiska läromedel. Studien visar också på diskriminerande praxis vid tjänsteställsättning på universiteten och i Överklagandenämnden för högskolans hantering av överklaganden där den klagande har diskriminerats. Rapporten visar hur tystnaden kring frågor om rasism och ojämlika maktrelationer i utbildningssystemet måste brytas och fokus måste flyttas från elevernas föreställda "underskott" till diskriminerande föreställningar och praxis i utbildningssystemet och dess institutioner.

Arbetsmarknad och arbetsliv

Utredningen har utgivit rapporterna *Arbetslivets (o)synliga murar* (SOU 2006:59) samt *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund* (SOU 2006:60). Rapporterna visar att diskriminering förekommer inom alla sektorer i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Dessa resultat går mot föreställningen om att rasism och diskriminering

är kopplade till illvilliga människors maktutövning. De visar i stället att det är genom vardagliga handlingar, utförda av vanliga människor, som diskriminering, exkludering och underordning skapas och vidmakthålls. Internaliserade uppfattningar om "den andra" som annorlunda och bärare av essentiella egenskaper är en viktig beståndsdel i hur arbetet organiseras, och markerar därmed både individernas position i arbetslivet och hans eller hennes möjligheter på arbetsmarknaden. Ojämliga anställningsvillkor, rasism på arbetsplatsen, utestängning från arbetslivet, inläsning i lågkvalificerade och dåligt betalda arbeten, föreställningar om bristande kompetens, osynliggörande, stigmatisering och nedvärdering är alla komponenter i en etnisk (rang)ordning som möjliggör diskriminering, underordning och exkludering.

Diskriminering är således inget undantag i arbetslivssammanhang utan en grundläggande princip för hur arbetet ska organiseras, fördelas och belönas. I en situation där krav på anpassning, flexibilitet och lojalitet styr rekrytering och karriärvägar är de anställdas etniska och könsmissiga egenskaper viktiga utsorteringskriterier. Hudfärg, efternamn och klädval är avgörande i rekryteringssituationer, men de är även viktiga när det gäller vilka arbetsuppgifter man blir tilldelad och var på arbetsplatserna man förväntas vara.

Välfärd

Historiskt sett har den svenska välfärdsmodellen varit ett viktigt instrument för att uppnå både hög ekonomisk tillväxt och social och ekonomisk jämlikhet. Genom kombination av generella rättigheter och behovsprövat stöd har välfärdspolitiken varit en förutsättning för individernas möjligheter att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor och utgjort ett skyddsnät i krissituationer. Att välfärd definieras som en generell rättighet har varit viktigt för den sociala sammanhållningen men också för att undvika stigmatiseringen av grupper och individer i behov av samhällets skydd och stöd. Utredningens rapport *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (SOU 2006:37) visar emellertid att bakom välfärdsmodellens universalism finns en selektiv tillämpning av välfärdspolitiken som resulterar i särbehandling och diskriminering av personer med invandrarbakgrund. Exempel ges på välfärdssystemets oförmåga att hantera strukturell ojämlikhet på etnisk basis samtidigt som rapporten visar på välfärdsinstitutioners makt att

skapa skillnad genom kategorisering, särbehandling och normativa uppfattningar om vad som är "svenskt". En genomgripande slutsats är att denna diskriminering förekommer på alla nivåer och att det inte bara påverkar människors materiella villkor utan även deras rätt att erkännas som en del i det svenska samhället och deras möjligheter att utöva ett fullvärdigt medborgarskap.

Rättsväsendet

Utredningen har utgivit rapporten *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv om diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet* (SOU 2006:30), men bidrag som rör rättsväsendet finns även i *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (SOU 2006:37) samt *Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess binder* (SOU 2006:73). Forskningen inom ramen för utredningen visar att diskriminering av andrafierade personer förekommer i en rad områden inom rättsväsendet, från polisens ingripande till domstolarnas praxis. Rättsväsendet tycks ha en dubbel roll. Dels är det mer repressivt mot personer med utländsk bakgrund, dels är det också mindre skyddande. De som definieras som "de andra" diskrimineras alltså såväl när de är misstänkta som när de utsatts för brott. Medan företrädare för rättsväsendet erkänt att det kan finnas "enskilda rötter" inom rättsväsendet som diskriminerar, visar forskningen att det blir direkt missvisande att tala om särskilt "fördomsfulla" enskilda individer som problemet, diskrimineringer måste ses ut ett *strukturellt* perspektiv. Ett sådant perspektiv vann kraft i Storbritannien i och med "The Stephen Lawrence Inquiry" 1999. Utredningen där drog slutsatsen att det *existerar en institutionell rasism inom poliskåren*. Med tanke på vad forskningen i Sverige visat är termen *strukturell/institutionell diskriminering* lämplig för att beskriva problemet inom det svenska rättsväsendet.

Hälsa- och sjukvård

Beträffande hälsa och vård, ämnet för rapporten *Hälsa, vård och strukturell diskriminering* (SOU 2006:78), med utvecklande av strategier för att minska ojämlikheter i hälsotillståndet hos personer med invandrabakgrund såväl som deras tillgång till hälso- och

sjukvård, krävs att vi förstår inte enbart hur dessa skillnader uppstår men även hur de personer som erhåller hälso- och sjukvård påverkas av dessa. Med andra ord, den svenska visionen om god hälsa och lika rätt för alla till hälso- och sjukvård, villkoras av den strukturella diskrimineringens konsekvenser på hälsan hos personer med utländsk bakgrund. Ett viktigt bidrag för att belysa denna fråga finns i en av de artiklarna i den antologi utredningen utgivit. De artiklar som framläggs i utredningens antologi (SOU 2006:78) belyser också olika sätt på vilka personer med invandrarbakgrund diskrimineras inom den svenska sjukvården. En del av dessa är politiskt motiverade, till exempel irreguljära immigranternas svårigheter till hälso- och sjukvård på grund av deras avsaknad av laglig rätt att uppehålla sig i Sverige. Andra artiklar tar upp frågan om rekryteringsorganisering, lagen som ett verktyg mot etnisk diskriminering, vård av omskurna kvinnor som bor i Sverige inklusive utbildning av sjukvårdspersonal och till sist vård av barn med uppgivenhetssymtom och den politisering som skett kring dessa. Rasismen och strukturell diskriminering är viktiga orsaker till ohälsa, sjukdom och död. Internationell forskning lyfter fram (o)jämlighet i både tillgång och kvalitet i vården för olika medborgargrupper. Det finns mycket få kritiska studier som identifierar (o)jämlig tillgång och diskriminerande behandling av andrafierade/rasifierade grupper och identifieras som "invandrare" generellt och "invandrarkvinnor" eller "invandarmän" mer specifikt erfar inom den svenska hälsovården. Utredningens antologi innehåller olika aspekter av kopplingen mellan diskriminering och hälsa/hälsovård. Meningen har inte varit att ge en fullständig bild av problemformuleringen, utan i stället väcka frågeställningar om hur institutionella praktiker drabbar personer med utländsk bakgrunds hälsa och välbefinnande. Detta arbete måste följas upp om frågeställningen i *Mål för folkhälsan*¹ – "Hur mår svenskarna idag?" – ska omfatta *alla* som bor i Sverige.

Övergripande slutsatser

Utredningens resultat visar att den strukturella/institutionella diskrimineringen är både en orsak och en konsekvens av maktöjämlikheter i Sverige och att den skapas och permanentas genom den komplexa interaktionen mellan strukturella villkor, institutionella

¹ Faktahäic, Socialdepartement nr 17, december 2002.

arrangemang och individuella handlingar. En förutsättning för diskriminering är uppfattningen om att människor är "olika", har olika värden och att denna olikhet motiverar särbehandling. Omvänt är diskriminering även en produkt av samhällsinstitutionernas oförmåga att hantera strukturell ojämlikhet. Utredningens olika rapporter identifierar dessa processer och analyserar mekanismer och omständigheter som gör diskrimineringen möjlig i olika samhällsarenor. Trots kontextuella olikheter och ett mångfasetterat empiriskt underlag finns det förbluffande likheter i hur diskrimineringen går till på dessa arenor.

Särskiljande

Särskiljande processer som utgör grunden för en etnisk utsortering kan se ut på olika sätt. Vissa forskare har fokuserat på den diskursiva konstruktionen av den andra som essentiellt annorlunda i förhållande till ett idealiserat "vi". Andra uppmärksammar de konkreta konsekvenserna av det etniska särskiljandet. Utscendet utgör en viktig särskiljande markör vilket aktualiserat rasismens betydelse i skillnadsskapande processer. Särskiljandet har också en rumslig dimension som tar sig uttryck i boendesegregation och arbetsmarknadssegmentering.

Underordning

Utredningens rapporter visar hur det etniska särskiljandet görs till grund för en hierarkisk uppdelning av befolkningen. Den som integreras och de som ska integreras, de som vägleder och de som ska vägledas, de som lär ut och de som ska lära sig. Svenskhet framställs som ett mål för de som kommer utifrån Sverige men som en essentiell egenskap för de som anses besitta den av blodsband. Om särskiljande processer (se ovan stycke) skapar en essentiell *andra* är det underordningen som gör denna andra underlägsen. Underlaget till utredningen visar hur denna underordning markeras, legitimeras och naturaliserat. Invandrarskap associeras till en bristsituation både när det gäller kompetens, sociala färdigheter, kunskap om samhället och om arbetslivets villkor. Vidare markeras denna underordning genom ett ständigt ifrågasättande av rättigheter som är självklara för andra. Den skillnad som finns när det gäller for-

måla och reella rättigheter är kännetecknande för den strukturella diskrimineringen.

Politiker, myndigheter och tjänstemän skapar ett "integrationsfält", genom att använda sitt monopol över de materiella resurserna, där bara de som delar deras åsikter och ideologier får plats. Aktörerna på fältet måste acceptera fältets spelregler och inte ifrågasätta dess konstitution och beståndsdelar. Detta gör att de som bilar med att reproducera fältet och dess maktordning befönsas genom positiva sanktioner och de som inte gör det exkluderas genom negativa sanktioner.

En fråga om makt och kontroll

Makten över språket och över problemdefinitionen är viktiga redskap i diskrimineringsprocesser inte minst genom att monopolisera rollen som subjekt under det att "invandrarna" görs till föremål för undersökningar, definitioner och åtgärder. Objektivisering av den andra och berövandet av hans eller hennes möjligheter att agera som subjekt är ett av de viktigaste kännetecknen av de maktrelationer som finns bakom diskrimineringen.

Ett effektivt sätt att upprätthålla de privilegier som bygger på en hierarkisk ordning är att förneka att en sådan ordning existerar. I maktens verklighetsbeskrivning råder jämlikhet och meritokrati, diskrimineringen är en anomali och den etniska ojämlikheten ett övergående problem. Osynliggörande, nedtystanden och förringande identifieras av utredningens rapporter som viktiga komponenter i en förnekandets strategi som syftar till att bevara en privilegierad position.

Diskrimineringen opererar intersektionellt

Utredningens resultat visar också att diskrimineringens komplexitet och dess legitimering, genom den systematiska konstruktionen av människor, platser och relationer som "olika", inte kan förstås enbart utifrån etniska skiljelinjer eller rasismens logik. Den forskning som presenterats visar att rasistiska stereotyper i arbetslivet även är bekönade och tar sig skilda uttryck beroende på klassbakgrund och ålder.

Genom att använda ett intersektionellt perspektiv bidrar forskningsresultat i denna utredning att punktera föreställningar om ett harmoniskt majoritetssamhälle där varken klassmotsättning, rasism, sexism eller homofobi existerar. På detta sätt öppnas de nya möjligheter att förstå hur makten utövas i Sverige.

Diskrimineringen väcker motstånd

Resultaten av denna utredning visar genom en rad exempel att den strukturella diskrimineringen lämnar djupa spår i människors liv. Somliga väljer att sätta ord på sina erfarenheter medan andra väljer att hålla tyst, att glömma och förtränga. Oavsett hur man hanterar diskrimineringen på ett personligt plan väcker diskrimineringen en mängd olika reaktioner mot det omgivande samhället och dess institutioner. För det första kan konstateras att förekomsten av diskrimineringen undergräver legitimiteten hos samhällsinstitutioner, lagar och reglerverk. För det andra är vetskapen om att vara utantagen samhällets skydd och rättssystem en faktor som kan bidra till att minska incitament att engagera sig i dessa institutioner. För det tredje bidrar den strukturella diskrimineringen till att göra sociala konflikter till etniskt baserade motsättningar. I detta sammanhang utgör erfarenheterna från kravallerna i Frankrike en viktig tankeställare.

Diskrimineringen väcker inte bara uppgivenhet utan också motstånd. Till detta räknas inte bara ifrågasättandet av samhällsinstitutioners legitimitet utan också kampen om problemdefinitionen och om hur den sociala verkligheten ska definieras och den diskriminerande ordningen förändras.

Mot en ny politik: hur kan diskrimineringen bekämpas?

Underlagen till denna utredning belyser en diskriminering som går bortom den juridiska definitionen och lagstiftningens räckvidd. Det visar på nödvändigheten av en vidare förståelse av diskrimineringens uttryckssätt, men även av åtgärder på institutionell nivå som motverkar förekomsten av rasism och diskriminering.

Den nuvarande integrationspolitiken och det nuvarande integrationsarbetet har visat sig ineffektivt för att motverka den strukturella/institutionella diskrimineringen och skapa förutsättningar för

jämlikhet och social sammanhållning. Den bygger på åtskiljande mellan människor och ett kulturellt "särartstänkande" där personer med invandrarbakgrund kulturaliseras genom att föreställas tillhöra säregna kulturella system och reduceras till bärare av vissa kulturella egenskaper. Därmed reduceras integrationen att gälla främjande av "rängfald" som definieras i kulturella termer. Maktförhållandena i samhället neutraliseras och görs irrelevanta för social sammanhållning.

Den nuvarande integrationspolitiken har kontraproduktiva utgångspunkter och fel fokus. Utredningens rapporter och annan forskning visar att både den generella välfärdspolitiken och den etniska integrationspolitiken har motverkat sitt syfte och förstärkt segregationen. Båda dessa politiska system måste förändras. Integration gäller alla som bor i ett visst samhälle och utgör därför inte något särpolitik. Därför måste den generella socialpolitiken, baserad på omfördelning av resurser för att minska de socioekonomiska klyftorna, få en tydligare ställning inom det politiska systemet. Ingen hållbar utveckling och social sammanhållning är möjlig utan en politik för att minska de socioekonomiska klyftorna och skapa ett rättvisare samhälle.

Faktum är dock att den nuvarande generella välfärdspolitiken saknar viktiga medel för att motverka etnisk segregation, diskriminering och rasism. Denna utrednings resultat kan förhoppningsvis bidra till att formulera en ny politisk agenda för jämlikhet och social sammanhållning.

Genomförandet av utredningens förslag

Den strukturella/institutionella diskrimineringen som drabbar många människor i deras vardag kan inte i huvudsak "informeras" eller "utbildas" bort. Den måste motverkas också med tvångsåtgärder. Det är en bitter sanning att inga privilegierade grupper frivilligt avstår från sina privilegier (Martin Luther King). Även om vi är fullt medvetna om de strukturella och institutionella hindren för genomförandet av dessa förslag, ser vi inget annat sätt att motverka den etablerade och seglivade strukturella/institutionella diskrimineringen som motverkar den sociala sammanhållningen och äventyrar vår välfärd och trygghet.

Åtgärdsförslag

En ny politik

Vi föreslår en ny politik som ska:

- a) minska ekonomiska ojämlikheter,
- b) bekämpa den strukturella/institutionella diskrimineringen på grund av etnisk och religiös bakgrund,
- c) skapa lika möjligheter och likvärdigt utfall för alla utifrån prestationer, samt
- d) ha ett globalt perspektiv.

Nedläggning och omorganisering av integrationsverksamhet

En ny politik förutsätter också att de myndigheter och organisationer som har skapats efter den gamla integrationspolitiken läggs ned. Integrationsverket ska läggas ned och med det, insatser för integration. Arbete för nyanländas etablering, dvs. introduktion och motverkande av strukturell/institutionell diskriminering delas mellan två nya myndigheter.

Nedläggning av Integrationsverket

Vi föreslår en nedläggning av Integrationsverket. All verksamhet som Integrationsverket bedriver som inte direkt handlar om nyanländas etablering ska avvecklas där vissa uppdrag omformuleras och övergår till den föreslagna nya myndigheten för lika möjligheter och likvärdigt utfall. Följaktligen bör en ny myndighet skapas, med namnet Introduktionsverket.

Vi föreslår att Integrationsverkets uppdrag och arbete med nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av integrationen i Sverige, samt uppdragen som gäller rasism/diskriminering, skall omformuleras till uppdrag för den föreslagna nya granskande myndigheten för lika möjligheter och likvärdigt utfall.

Vi föreslår en översyn av dagens arbete med introduktion för en förbättring och för att skapa nya former för arbetet.

Nedläggning av Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet

Vi föreslår att Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet läggs ned. I stället ska en ny enhet skapas som skall arbeta med uppgifter utifrån den föreslagna nya politiken.

Vi föreslår att regeringens uppdrag om s.k. hedersrelaterat våld omformuleras till att inte göra skillnad på "invandrades" och "svenskars" våld mot kvinnor och övergår till den kommande jämställdhetsmyndigheten.

Behov av institutionella förutsättningar för en ny politik för lika möjligheter, likvärdigt utfall och social sammanhållning

För att kunna realisera den föreslagna nya politiken måste nya institutionella förutsättningar skapas. Vi har identifierat fyra verksamheter som är i akut behov av bättre institutionella förutsättningar. Dessa är:

1. Granskning av offentlig verksamhet ur ett diskrimineringsperspektiv.
2. Kunskapsproduktion om strukturell/institutionell diskriminering.
3. Lokalt medborgarinflytande, framförallt i marginaliserade och stigmatiserade områden.
4. Rutiner för rekrytering på arbetsmarknaden.

Ny myndighet för främjande av lika möjligheter och likvärdigt utfall

Vi föreslår att en ny myndighet inrättas med följande uppgifter:

- a) Granska och utvärdera lokala och centrala myndigheters beslut och verksamhet ur ett diskrimineringsperspektiv samt bistå med rekommendationer till myndigheter och regering.
- b) Ansvara för en nationell uppföljning och utvärdering av tillståndet och utvecklingen av strukturell/institutionell diskriminering/rasism.
- c) Sammanställa och utvärdera myndigheters insatser mot diskriminering. Ge en helhetsbild över vad som görs och inte görs mot diskriminering.

- d) Göra konsekvensanalyser som kan motverka diskrimineringe överföringseffekter av diskriminering mellan olika samhällsråden och institutioner.
- e) Fördela det stöd till NGO:er som i dag görs av Integrationsverket.

Forskningsstiftelse med fokus på strukturell/institutionell diskriminering

Vi föreslår att ett oberoende forskningsorgan i form av en självständig stiftelse inrättas med fokus på strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet samt samverkan med andra diskrimineringsgrunder.

Medborgarråd

Vi föreslår att icke partipolitiska medborgarråd upprättas i marginaliserade områden. Medborgarrådet ska ha inflytande i kommunala nämnder angående beslut som exklusivt rör medborgarrådets geografiska område. Dessutom ska sandliga statliga myndigheter ha en skyldighet att förhandla med medborgarrådet om medborgarrådet uttrycker en sådan önskan. Ett nationellt organ föreslås även bildas av medborgarråden, som ska bli ett reellt samrådsorgan till regeringen och myndigheter inom specifika sakområden samt för att utbyta erfarenheter medborgarråden emellan.

Arbete

Förtur till offentliga arbeten

Vi föreslår att personer med låg inkomst boende i marginaliserade områden ges förtur vid samtliga offentliga nyanställningar. Förturen innebär en skyldighet för offentliga arbetsgivare att vid nyanställning anställa en person med låg inkomst från ett marginaliserat område om någon sådan person finns bland de sökande. Ett krav för förtur är dock att den sökande uppfyller de formella meritkraven för anställningen samt att den sökande har högre, likvärdiga eller nästan likvärdiga meriter som någon annan sökande. Sanktionerna om någon arbetsgivare åsidosätter förtursrätten ska vara

desamma som vid brott mot den arbetsrättsliga diskrimineringslagstiftningen, dvs. ogiltighet och skadestånd. Vi föreslår att justitiedepartementet utformar en författning med detta innehåll.

Rekryteringsmål för statliga myndigheter

Vi föreslår att alla statliga myndigheter med fler än 10 anställda genom ett särskilt uppdrag med återrapporteringskrav i regleringsbrevet skall ges ett rekryteringsmål där andel anställda med utomeuropeisk bakgrund inom fem år minst skall avspegla befolkningen i organisationens alla led.

Arbetet med rekryteringsmål skall årligen återrapporteras till regeringen, förslagsvis i årsredovisningen.

Efter 5 år ska rekryteringsarbetet och det övriga arbetet mot diskriminering utvärderas av den föreslagna myndigheten för lika möjligheter och likvärdigt utfall.

Rätt till tillsvidareanställning

Vi föreslår att det införs en rätt till tillsvidareanställning för den som varit projektanställd under minst två perioder om sammanlagt 12 månader under en period som totalt understiger 3 år. Underlåtenhet leder till finansieringsskyldighet av eventuell arbetslöshet i 3 månader.

Vi föreslår också en utökad underrättelseskyldighet om anställningar till berörd arbetstagarorganisation.

Skärpning av lag om allmän platsanmälan

Vi föreslår att Lag (1976:157) om allmän platsanmälan ändras. AMS skall kunna utfärda vite vid brott mot lagen utan att allmänt åtal väcks. Vite skall vid första överträdelsen utfärdas om 10 000 kr. Vid andra överträdelsen 50 000:-. Vid därpå följande överträdelser skall vite om 100 000:- utfärdas.

Vi föreslår att tillsynen av den ändrade lagen skärps. AMS ges i uppdrag att aktivt eftersöka och beivra brott mot lagen.

Obligatoriska kravprofiler vid rekrytering

Vi föreslår en lag om att arbetsgivaren innan en anställning förklaras ledig måste fastställa en kravprofil för de formella kvalifikationer som önskas. AMS skall kunna utfärda vite vid brott mot lagen.

Facklig insyn vid rekrytering

Vi föreslår att det i lag införs en rättighet för facket att ha en representant utbildad i diskrimineringsfrågor med under hela anställningsprocessen.

Ändringar i diskrimineringslagstiftningen

Kriminalisering av instruktion att diskriminera

Vi föreslår att ett förbud mot instruktion att diskriminera införs i 16 kap 9 § Brottsbalken.

Diskrimineringsförbud vid medlemskap i organisationer

Vi föreslår att diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet förbjuds ifråga om medlemskap eller medverkan i organisationer.

Privatpersoner ska kunna stämmas för diskriminering

Vi föreslår att lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering ändras så att diskrimineringsförbudet även gäller för enskilda personer vid tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder.

Rättsväsendet

Vidareutbildning för rättsväsendet

Vi föreslår att Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket respektive Kriminalvården får i uppdrag att igångsätta omfattande

vidareutbildning om strukturell diskriminering/institutionell rasism med fokus på hur denna yttrar sig i rättsväsendet.

Inskränkning av patrullerande polisers utrymme för godtyckliga ingripanden

Vi föreslår att en utredning tillsätts för att ge förslag på hur polisers diskriminerande agerande kan minskas. Utredningen ska undersöka möjligheten till att minska utrymme för godtyckligt utövande av de maktbefogenheter polisen har. Utredningen ska avväga på vilket sätt polisens befogenheter kan inskränkas.

Utbildningsväsendet

Programstöd

Vi föreslår att ett programstöd för forskning om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet skapas för minst 5 forskare med docentkompetens (som kan handleda), 3 postdoktjänster och 5 doktorandtjänster i 6 år. Stödet ska utlysas för forskningsfältet strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och spridas på olika ämnesområden.

Tillåt positiv särbehandling i högskolan

Vi föreslår att positiv särbehandling på grund av etnicitet blir tillåten i högskolan.

Motivering av överklagandenämndens beslut

Vi föreslår att Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) blir skyldig att närmare motivera sina beslut i överklaganden rörande anställningar.

Utbildning för "grindvakter"

Obligatoriska inslag i högskoleutbildningar

Vi föreslår att krav på kunskap om strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet skrivs in i examensförfordningen för folkhögskollärarexamen, juris kandidalexamen, läkarexamen, lärarexamen, social omsorgsexamen, socialnämndsexamen samt studie- och yrkesvägledarexamen.

Fortbildning

Vi föreslår att Utbildningsdepartementet ger Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att i samverkan med forskare, utarbeta ett förslag till en 10-poängs fortbildningskurs på högskolenivå om antirasistisk teori och praktiskt arbete.

Vi rekommenderar vidare att landsting och kommuner erbjuder fortbildning i antirasistisk teori och praktik till exempelvis läkare, lärare, socialarbetare/sekreterare samt studie- och yrkesvägledare.

Revidering av värdegrunden

Vi föreslår att talet om värdegrund stryks ur läroplanen och ersätts med ett tydligt antidiskrimineringsperspektiv.

Diskrimineringskontaktperson i varje skola

Vi föreslår att varje skola får en skyldighet att utse kontaktpersoner som ska arbeta med diskrimineringsfrågor. Dessa kontaktpersoner ska fungera som en länk mellan elever och deras föräldrar å ena sidan och skolpersonal å den andra, samt i förekommande fall ha kontakt med DO.

Krav på ideella organisationer

Stödet till Centrum mot rasism villkoras

Vi föreslår att regeringen instruerar Integrationsverket att i kriterierna för stöd till Centrum mot rasism ställa krav på att anställda och styrelseledamöter inte ska ha partipolitiska uppdrag.

Antidiskrimineringsvillkor i statliga bidrag till ideella organisationer

Vi föreslår att det för statsbidrag till stora ideella organisationer ställs ett villkor att organisationen aktivt skall arbeta mot diskriminering samt aktivt arbeta för ökat deltagande av personer med utländsk bakgrund.

Krav på kommuner

Förslag om kommuners skyldighet för integrationsprojekt riktade till icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade förorter

Vi föreslår att kommuner åläggs att genomföra integrationsprojekt riktade till icke-marginaliserade och icke-stigmatiserade bostadsområden för att höja kunskapen om segregationens mekanismer och konsekvenser för hela samhället.

Hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

Bättre villkor i hälso- och sjukvård för irreguljära immigranter

Vi föreslår att irreguljära immigranter ges tillgång till subventionerad vård och mediciner i samma utsträckning och på samma villkor som asylsökande. Bl.a. innebär det att staten med ett schablonbelopp ersätter vårdinrättningar som behandlat irreguljära immigranter.

Vi föreslår också tydligare regler för sjukvårdspersonal att inte uppgå irreguljära immigranternas närvaro vid vårdinrättningar.