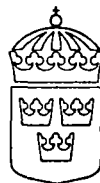


# Regeringens proposition

1989/90: 86

om åtgärder mot etnisk diskriminering m. m.



Prop.  
1989/90: 86

---

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 8 februari 1990 för de åtgärder och ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Maj-Lis Lööv*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas regeringens bedömning av förckomsten i Sverige av diskriminering på etnisk grund och behovet av åtgärder i syfte att främja goda etniska relationer i vårt land. I det sammanhanget slås fast att det behövs en ytterligare precisering av det mål för invandrarpolitiken som uttryckts med begreppet *valfrihet*. Betydelsen av en fortsatt aktiv välfärds politik som också kommer invandrarna till del betonas.

Regeringen redogör vidare för planerna på att utreda om gällande lagstiftning kan förändras i syfte att förstärka samhällets skydd, bl. a. mot etnisk diskriminering, i arbetslivet och mot verksamhet i organisationer med rasistiska inslag.

Regeringen tar vidare ställning till en genomförd utvärdering av verksamheten under de tre första åren hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Myndigheten, liksom även nämnden mot etnisk diskriminering, föreslås fortsätta sin verksamhet i allt väsentligt som hittills. Ökade resurser för DO: s kansli föreslås.

I propositionen föreslås en betydande ökning av invandrarverkets resurser för bidrag till projekt som syftar till att främja goda etniska relationer. Det fastslås att ansvaret för att bedriva aktiv opinionsbildning för ömsesidig respekt och samlevnadsfrid mellan olika etniska grupper är en uppgift för många: riksdag, regering, centrala myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990.

Närvarande: Statsministern Carlsson, statsråden Feldt, S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Löow, Persson, Molin, Sahlin

Föredragande: statsrådet Löow

---

# Proposition om åtgärder mot etnisk diskriminering m. m.

## 1 Inledning

Utländska medborgare bosatta i Sverige skall ha likvärdiga möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Detta fastslogs genom 1975 års beslut om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m. (prop. 1975: 26, InU 6, rskr. 160). Dessa riktlinjer formulerades med utgångspunkt i målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Riktlinjerna innebar att politiken på detta område bör präglas av en strävan att skapa social jämlikhet mellan invandrare och svenskar och att invandrare bör ha möjlighet att, inom ramen för den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet. Samtidigt skulle politiken inriktas på att skapa samverkan mellan svenskar och invandrare för att öka solidariteten mellan dem och på att vidga möjligheterna för invandrarna att aktivt delta i det politiska livet i Sverige.

Dessa värderingar har varit vägledande när det i 1 kap. 2 § regeringsformen slagits fast att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I anslutning till 1975 års principbeslut genomfördes en rad reformer. År 1976 genomfördes även den s. k. rösträttsreformen (prop. 1975/76: 23, KU 25, rskr. 78), genom vilken utländska medborgare som bott i Sverige i mer än tre år fick rösträtt och blev valbara i kommunala val.

År 1978 tillsatte regeringen en särskild utredare (A 1978:06) med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl. (diskrimineringsutredningen). Utredningen lämnade år 1984 sitt slutbetänkande (SOU 1984: 55) i rätt riktning.

I sina överväganden och förslag redovisade utredningen sin syn på orsaker till etniska konflikter och i vad mån och i vilken omfattning sådana konflikter kan förhindras eller motarbetas. Vidare lämnade utredningen ett antal förslag till lagstiftningsåtgärder. Bl. a. föreslogs en ändring av bestämmelsen i brottsbalken om hets mot folkgrupp. Riksdagen beslutade om en utvidgning av det straffbara området i den aktuella paragrafen (prop. 1986/87: 151, KU 1987/88: 36, rskr. 290).

I betänkandet (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet föreslog utredningen ett förbud för arbetsgivare att diskriminera på etnisk grund.

År 1984 lämnade den år 1980 tillsatta invandrarpolitiska kommittén (IPOK) sitt betänkande (SOU 1984: 58) om invandrar- och minoritetspolitiken. Diskrimineringsutredningens och invandrarpolitiska kommitténs betänkanden utgjorde grundvalen för regeringens och riksdagens förnyade behandling av invandrar- och minoritetspolitiken år 1986 (prop. 1985/86: 98, Sfu 1985/86: 20, rskr. 301). Riksdagen beslöt att de riktlinjer för invandrarpolitiken som antogs år 1975 skulle ligga fast. Vissa preciseringar gjordes i fråga om invandrares möjligheter till kulturell valfrihet. Diskrimineringsutredningens förslag om ett lagfäst förbud mot etnisk dis-

kriminering i arbetslivet avvisades. I stället infördes en lag mot etnisk diskriminering (SFS 1986:442) och inrättades en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering (DO). Ombudsmannens uppgift skulle vara att genom olika åtgärder motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet. Efter omkring tre år skulle en utvärdering av verksamheten göras.

År 1987 tillsatte regeringen en kommission mot rasism och främlingsfientlighet (A 1987:05). Kommissionen, som var parlamentariskt sammansatt, gavs i uppdrag att pröva vilka ytterligare åtgärder som borde vidtas för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet och stimulera till sådana åtgärder. Till kommissionen knöts en särskild expertgrupp, ledd av diskrimineringsombudsmannen.

I sin slutrapport (SOU 1989: 13) Mångfald mot enfald redovisar kommissionen bl. a. sin bild av det aktuella läget i Sverige när det gäller svenska folkets attityder till invandrare och flyktingar. I del II av slutrapporten (SOU 1989: 14) redovisas förslag rörande lagstiftning och rättsfrågor. Sammanfattningar av kommissionens betänkanden bifogas som *bilaga 1*.

Kommissionens slutrapport har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i *bilaga 2*.

Kommissionen kunde under sitt arbete initiera och stödja projekt för opinionsbildning och goda etniska relationer med bidrag från de särskilda medel, vilka regeringen fördelat efter förslag av kommissionen. Erfarenheterna av denna verksamhet kommer att utvärderas i ett annat sammanhang.

För att utvärdera verksamheten hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering tillkallade regeringen i februari 1989 en särskild utredare (A 1989: 01). Utredaren har redovisat sitt arbete i ett betänkande (SOU 1989: 57) DO och nämnden mot etnisk diskriminering – de tre första åren. En sammanfattning av betänkandet bifogas som *bilaga 3*.

Betänkandet har inte remissbehandlats. Utredaren har under arbetets gång haft kontakter med berörda myndigheter och organisationer. Diskrimineringsombudsmannen har i särskild skrivelse till regeringen den 21 november 1989 redovisat sina synpunkter i anslutning till utvärderingen.

## 2 Överväganden och förslag

### 2.1 Allmänna överväganden

#### 2.1.1 Bakgrund

Det är snart fyra år sedan som statsmakterna behandlade behovet av samhällsåtgärder mot etnisk diskriminering. De grundläggande hållningar för regeringens förslag och riksdagens beslut som gällde då är lika självklara idag:

- människors likaberättigande oavsett etnisk tillhörighet,
- nödvändigheten av tolerans och respekt mellan olika befolkningsgrupper i samhället,
- etnisk diskriminering är oacceptabel och skall motarbetas.

Regeringens och riksdagens behandling och beslut våren 1986 grundades väsentligen på överväganden och förslag från diskrimineringsutredningen. Det grundades också på de erfarenheter som invandrarverket vunnit under ett decennium av arbete för att förverkliga de invandrapolitiska mål som riksdagen hade formulerat i mitten av sjuttioalet.

Det viktigaste resultatet av 1986 års riksdagsbehandling var utan tvekan tillkomsten av ombudsmannen mot etnisk diskriminering – DO. Betydelsefulla var också de genomförda skärpningarna av vissa straffbestämmelser.

Tillsättandet av kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet, i det följande benämnd *kommissionen*, var ytterligare ett uttryck för regeringens bestämda ambition att stävja uppkomsten av rasistiska och främlingsfientliga stämningar. Kommissionens arbete skulle bl. a. kunna ge ökad klarhet om hur statsmakterna, myndigheterna, kommunerna och enskilda organisationer kan bidra till skärpt vaksamhet och effektiva insatser mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering.

När regeringen nu skall ta ställning till kommissionens överväganden och förslag och på nytt bedöma behovet av samhällsåtgärder på detta område, är det naturligt och nödvändigt att återvända till de slutsatser som kan dras av diskrimineringsutredningens mångåriga arbete. Det är lika givet att väga in erfarenheterna från statens invandrarverks (SIV) verksamhet. Den fond av kunskap som finns – traditionellt vetenskaplig såväl som mer "vardagsempirisk" grundad – är byggd på både framgångar och misslyckanden. Till den kan vi idag lägga även ett bokslut över DO:s första tre verksamhetsår liksom de ytterligare forskningserfarenheter som samlats under denna period.

### 2.1.2 Ett konfliktfritt samhälle?

En påtaglig lärdom av allt arbete hittills är att det inte finns några allmängiltiga lösningar.

Invandringen och dess påverkan på svenskt samhällsliv kan betraktas och bedömas ur olika perspektiv – historiskt, kulturellt, politiskt. Den mångfald som invandringen skapat kan aldrig bli fri från problem och konfliktrisker. Den kanske inte ens *bör* bli det. Att vara sams om allting – oavsett om man sätter etniska eller andra förtecken framför enigheten – är omöjligt och kan inte vara ett rimligt samhällsmål. Den mångfald som invandringen skapat måste beskrivas med många nyanser.

Behovet av ett nyanserat förhållningssätt gäller också svenskarnas syn på de etniska minoritetsgrupper som uppstått genom invandringen. Invandrare skall behandlas efter sina handlingar, inte efter var eller av vem de råkar vara födda.

Invandrarna får samtidigt inte, vare sig det sker till följd av missriktad eller oreflekterad välvilja eller inte, betraktas eller tillåtas falla in i en passiv roll som "offer". Oavsett om det finns en allvarlig tendens till ökande motsättningar på etnisk grund eller inte – jag återkommer strax till detta – så kan en utveckling som stämplar invandrarna som svaga människor bara bli till nackdel för hela samhället. Det förutsätter i sin tur

att vi inte förleds att framställa situationen och invandrarna som bättre än de faktiskt är och att vi inte avfärdar påtalade problem eller missförhållanden som fördomar.

Det är inte möjligt att åstadkomma ett samhälle utan konflikter, etniska eller andra. Än mindre kan vi, enligt min mening, sätta detta som ett politiskt mål, för vars uppfyllelse omfattande samhällsåtgärder skulle sättas in. Det är inget misslyckande om inte alla svenskar tycker om alla invandrare och tvärtom. Alla svenskar tycker ju inte om varandra. *Samlevnadsfrid* baserad på ömsesidig respekt mellan individer och grupper av individer räcker gott som mål.

### 2.1.3 Invandrapolitikens valfrihetsmål

Den svenska invandrapolitiken bygger på att samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter skall gälla oberoende av etniskt ursprung. Detta gäller med de begränsningar som följer av att vissa fundamentala rättigheter, t. ex. rösträtten i riksdagsval, knyts till medborgarskapet.

En annan rättighet, som utan inskränkning bara tillkommer den som är svensk medborgare, är rätten att bo och vistas i Sverige.

Det är dessvärre vanligt att man i den politiska debatten, i medier och bland folk i gemen blandar ihop begreppen *asylsökande*, *flykting* och *invandrare*. Det leder emellanåt till beklagliga missuppfattningar. T. ex. har åtgärder som går ut på att begränsa möjligheterna att få asyl i Sverige beskrivits som "invandrarfientliga". Som invandrarminister har jag svaret både för tillämpningen av utlänningslagstiftningen och för åtgärder till förmån för dem som enligt denna lag får tillstånd att bosätta sig i vårt land. Häri finns i viss mån ett spänningsförhållande eftersom ju utlänningslagstiftningen till sin natur är särskiljande. Avsikten är ju att den skall hjälpa oss att – inom de ramar för invandringspolitiken som riksdagen har gett – skilja ut dem som skall få stanna här från dem som inte kan få det.

De överväganden och förslag som jag nu kommer att redogöra för tar självfallet sikte på åtgärder inom Sverige för dem som fått rätt att bo här – *invandrare*, oavsett om dessa kommit som flyktingar eller med liknande skäl, eller som fått stanna som arbetskraft eller som anhöriga.

Målet är att skapa likvärdiga möjligheter för alla invandrare, oavsett bakgrund och invandringsmotiv. Riktade säråtgärder är *ett* instrument för att åstadkomma sådana likvärdiga möjligheter. Svenskundervisning för invandrare och de särskilda arbetsmarknadsåtgärderna för invandrare är exempel härpå.

Rösträtt och valbarhet för utländska medborgare i kommunala val, som infördes år 1976, syftar till att ge invandrarna ett verktyg för att kunna delta i och påverka samhällsutvecklingen.

Det mångåriga stödet till invandrarernas organisationsbildning, syftande till ökat identitetsmedvetande och stärkt självkänsla, är ett tredje uttryck för den invandrapolitik som i allt väsentligt gällt sedan mitten av 1970-talet.

Målen är tre: jämlikhet, valfrihet och samverkan. Denna politik skall fullföljas och utvecklas.

Kommissionen har i sitt betänkande resonerat kring behovet av att precisera *invandrapolitikens valfrihetsmål*. Kommissionen har fört sitt resonemang utifrån det faktum att målet, alltsedan det formulerades, varit föremål för tolkningar.

Jag delar kommissionens uppfattning om behovet av att ytterligare precisera eller omformulera valfrihetsmålet. En sådan precisering gjordes så sent som år 1986 vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition (1985/86: 98) om invandrapolitiken. Då hade såväl invandrapolitiska kommittén som diskrimineringsutredningen anfört att begreppet valfrihet i många sammanhang uppfattats som problematiskt. Valfrihetsmålet hade hos vissa grupper lett till krav på långtgående rättigheter som minoriteter i folkrättslig mening, trots att traditionella minoritetskriterier inte har varit uppfyllda. Valfrihetsmålet hade vidare åberopats som stöd för en rad olikartade uppfattningar när det gäller undervisningen av invandrarelever inom skolväsendet. Valfrihetsmålet hade dessvärre också kommit att tolkas som ett godtagande av värderingar som starkt avviker från den grundsyn i skilda frågor som kommer till uttryck i svensk lagstiftning eller i andra politiska beslut. Invandrapolitiska kommittén ifrågasatte om begreppet valfrihet kunde behållas som ett övergripande mål.

På föredragandens förslag beslöt riksdagen att begreppet valfrihet även framdeles skulle vara ett av målen för invandrapolitiken. Begreppet borde emellertid tolkas så "att det innefattar respekt för den enskildes identitet och integritet samt möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i det svenska samhället gäller för mänsklig samlevnad".

Erfarenheten har visat att många fortfarande hänvisar till valfrihetsmålet som om sådana preciseringar helt saknades. Det finns därför goda skäl att på nytt ta upp tolkningen av valfrihetsmålet till diskussion.

I avsaknad av tillräcklig precision och med för vida marginaler för skilda tolkningar finns det risker för att målet väcker förhoppningar hos invandrarna, som inte kan infrias, och farhågor hos vissa som tror att valfriheten sträcker sig längre än den i själva verket gör.

Självklart är det så att etniska konflikter kan uppstå längs den linje som markerar gränsen mellan invandrarnas valfrihet och grundläggande svenska moral- och rättsuppfattningar.

När personer med annan etnisk bakgrund bryter mot svenska värderingar beror det ibland på okunnighet. Okunnighet om hur det svenska samhället fungerar eller feltolkningar av sociala mönster särskilt bland dem som är nya i Sverige.

Ibland beror det på en svensk benägenhet att se den egna kulturen och de egna värderingarna som allena rådande, för övrigt en tendens som verkligen inte enbart är svensk.

Kollisioner mellan etniska gruppers grundläggande moral- och rättsuppfattningar leder ofta till att båda parter stärks i sin övertygelse om vad som är rätt och fel och att de tillskriver "de andra" diverse negativa egenskaper. Parternas uppfattning om varandra kan bli självuppfyllande profetior och utlösa etniska konflikter. För att lösa sådana konflikter, som grundar sig på en faktisk ojämlikhet i möjligheten att hävda sina värderingar, krävs både flexibilitet och förståelse hos båda parter.

Otydlighet om hur "valfrihet" skall definieras och brist på klarspråk ifråga om "icke förhandlingsbara" värderingar ökar den risken. Jag skulle önska att vi får en större tydlighet. Det behövs en fördjupad debatt som underlag för den precisering som sålunda bör göras. Det visar bl. a. reaktionerna på ett uppmärksammat brottmål nyligen, som gett upphov till diskussion om betydelsen av gärningsmannens etniska tillhörighet för straffmätningen. Jag har därmed inte gett uttryck för någon uppfattning i det enskilda fallet – bara pekat på ett av flera motiv för en bred, öppen och konstruktiv debatt om hithörande frågor.

Den valfrihet som finns och skall finnas, måste existera parallellt med en respekt för de grundläggande värderingar som det svenska samhället omfattar. Till sådana grundläggande värderingar hör tolerans mot oliktankande, värnandet om de demokratiska fri- och rättigheterna, synen på barnens och kvinnans ställning. Flertalet av dessa är också stadfästa i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, som de allra flesta länder enats om och som därför inte är specifikt svenska. Här finns inget utrymme för kompromisser eller avvikelser. Men det är viktigt att hävdandet av fasta värderingar håller sig till *grundläggande principer*.

Det finns alltid en risk att majoritetens uppfattningar gör sig breda med anspråk på att vara den enda sanningen även i mindre grundläggande frågor. I invandrapolitikens valfrihetsmål ligger därmed också ett hävdande av de skilda kulturernas och gruppernas, inklusive den svenska, lika värde och rätt att existera samtidigt och parallellt. Målet ställer krav på ödmjukhet och ömsesidig respekt; dess kanske viktigaste konsekvens är att majoriteten inser att dess kultur och värderingar bara är en bland många andra, utan anspråk på monopol och exklusivitet.

Invandrapolitikens valfrihetsmål ställer således krav åt flera håll. Det rör sig endast till en del om de etniska gruppernas förhållningssätt inbördes och till majoritetskulturen. Det rör sig även i hög grad om majoritetskulturens uppfattning och förhållningssätt till sin egen kultur.

Jag avser att återkomma till regeringen med ytterligare överväganden i denna fråga under år 1991.

Men den debatt som vi behöver måste också ta sikte på hur man bättre än i dag skall kunna skapa *likvärdiga villkor* för invandrarna – det gäller inte minst för ungdomar ur andra och tredje generationen. Hur skall man skapa förutsättningar för en sann *delaktighet och medinflytande* för invandrarna i samhällsarbetet, i besluten, i fördelningen av tillgångarna? Hur skall invandrarna få det stöd som kan behövas för att de skall bli oberoende och starka människor utan att nödvändig positiv särbehandling blir till en konfliktorsak i sig?

#### 2.1.4 Några begrepp

Innan jag går vidare skall jag helt kort, och utan krav på vetenskaplig precision, beröra några av de centrala begreppen i sammanhanget.

Allra först vill jag, för min del, slå fast att *rasism* – vilken definition man än ger uttrycket – knappast är en relevant beteckning för förhållandena i Sverige. Ordet rasism, som avser föreställningen om den egna



befolkningens överlägsenhet på *biologiska* grunder, tillhör antagligen de mest missbrukade i dagens svenska debatt. Rasism i egentlig mening förekommer knappast alls i vårt land. Jag vill med detta inte bagatellisera de motsättningar med etnisk bakgrund som finns eller riskerna för att ytterligare kan uppstå. Men det finns här, som kommissionen också starkt stryker under, all anledning att vara varsam med orden.

Däremot kan vi tala om förekomsten i vårt samhälle av *främlingsfientlighet* eller *invandrarfientlighet* som beteckning för känslor vilka, i varierande styrka, är uttryck för ovilja, rädsla inför eller intolerans mot andra etniska grupper.

Begreppet *etniska relationer* betecknar de ömsesidiga förhållningssätt som utvecklas mellan etniska grupper eller individer med olika etnisk bakgrund. Etniska relationer i Sverige omfattar alla etniska grupper som finns representerade i landet. Det rör sig således inte enbart om relationer mellan majoritetsbefolkningen å ena sidan och minoritetsgrupperna å den andra. Etniska relationer omfattar alla kombinationer av etniska grupper. Dessa relationer finns på alla nivåer i det samhälleliga skeendet och i skärningspunkten mellan individ och samhälle.

Med *etnisk diskriminering* menar vi vanligen att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

### 2.1.5 I rätt riktning?

Det förekommer i vårt samhälle mer eller mindre negativa uttryck bland majoritetsbefolkningen gentemot invandrare – över hela skalan från nästan likgiltiga hållningar till uttalad antipati. Alla erfarenheter talar för att sådana uppfattningar inte existerar helt för sig själva. De ingår i ett sammanhang, som del av vad som kallas "attitydknippen" – den som är starkt invandrarfientlig är sannolikt intolerant inte bara mot invandrare utan även mot andra "avvikare". Inställningen till invandrare och flyktingar hänger ofta ihop med en hel uppsättning av attityder och förhållningssätt till exempelvis demokrati, kriminalvård, u-hjälp, solidaritet med förtryckta etc.

En slutsats är att det inte är meningsfullt, och i varje fall inte tillräckligt, att satsa resurser på att enbart bearbeta den enskilda attityden "inställning till invandrare". Åtgärder som allmänt skapar gynnsamma förutsättningar för människors utveckling till generösa och toleranta individer har större förutsättningar att bli framgångsrika. Jag återkommer i det följande till frågorna om opinionsbildning, information och attitydpåverkan.

Såvitt man idag kan bedöma det, var också händelserna i Sjöbo ett uttryck för en sådan sammansatt attitydbild. Några forskare vid universitetet i Lund har studerat händelserna. En av deras slutsatser är att kommunens vägran att ta emot flyktingar och folkomröstningsbeslutet snarare var en revolt mot en överhet som försökte beskära den lokala självbestämmanderätten än en målmedveten reaktion mot flyktingar.

Förtroendevalda förväntas i ord och handling företräda och omfatta

höga moraliska värden och därmed vara föredömen med ansvar för opinionsbildningen. Ledande kommunpolitiker medverkade genom sitt agerande i flyktingfrågan till att främlingsfientliga stämningar kunde uppfattas som samhälleligt accepterade. Att emellertid bemöta kommunmajoritetens agerande med personliga invektiv skapade inte någon ökad tolerans hos kommuninvånarna. Massmediernas roll som "verklighetens dramaturger" var här olycklig. Rapportering och kommentarer saknade ofta de nödvändiga nyanserna.

Det finns extremistiska organisationer i Sverige med rasistiska inslag i sin verksamhet. Dessa grupperingar är små och utgör för närvarande inget hot mot den demokratiska ordningen i vårt samhälle eller mot grundsatsen om alla människors lika värde såsom en av grundstenarna för detta samhälle. Vissa påstår att dessa gruppers aktivitet har ökat. Jag kan dock inte finna hållbara belägg för detta. Men vi bör självfallet ta dessa grupper på allvar. Det är dock inte detsamma som att främlingsfientligheten i Sverige har ökat. Även i sättet att beskriva den verklighet som vi vill göra något åt krävs det nyanser.

Förekommer det etnisk diskriminering? Det finns otaliga exempel på att invandrare med rätt eller orätt *upplever sig* diskriminerade. Detta framkom genom diskrimineringsutredningens intervjuundersökning från år 1982 och som har bekräftats i åtskilliga sammanhang sedan dess. Det är emellertid inte lätt att peka på helt konkreta fall, där man kan slå fast att diskriminering på just etnisk grund faktiskt har ägt rum. Utvärderingen av DO:s verksamhet under de första tre åren anger som exempel att inga enskilda anmälningar om etnisk diskriminering i arbetslivet hade kunnat framgångsrikt fullföljas i domstol med användning av en sådan lagstiftning som hittills diskuterats. Självfallet måste man emellertid komma ihåg att "mörkertalet" här förmodligen är betydande – endast ett par hundra fall har kommit till DO:s prövning.

Vad säger då vetenskapen om förekomsten av etnisk diskriminering i Sverige? Inom forskningen finns svårigheter att empiriskt studera själva fenomenet diskriminering. Diskriminering är ett handlande. Problemet – för forskaren – blir att detta inte inträffar på begäran. Vad som går att empiriskt studera är den sammantagna effekten av den diskriminering som äger rum i de enskilda fallen. En hel del forskning har ägnats åt att undersöka opinioner och människors attityder och föreställningar. En allmän uppfattning är att attityder i form av fördomar eller antipatier på något sätt är relaterade till diskriminering, främst genom att en fördomsfull uppfattning leder till ett diskriminerande beteende. Dock är det inte alltid så enkelt i verkligheten.

De jämförelser av befolkningens attityder som kan göras bygger på undersökningar som gjorts åren 1969, 1981 och 1987. De visar att toleransen hos befolkningen till invandrare och flyktingar ökat från år 1969 till år 1981 och att den toleranta opinionen varit i stort sett stabil sedan dess. Färsta opinionsmätningar av SIFO och IMU (hösten 1989) pekar i samma riktning. I den senaste större attitydundersökningen framkom dock tecken på att toleransen bland yngre åldersgrupper minskar. Det är verkligen något att ta fasta på, när vi skall bedöma behovet av samhällsinsatser.

Forskningsbehovet är omfattande. Osäkerheten är stor. Mer kan och bör göras. Jag återkommer till forskningsfrågorna i det följande.

Till de mer vetenskapliga slutsatserna skall fogas vardagslivets och enskilda människors erfarenheter: etnisk diskriminering förekommer i Sverige. Inte öppen, nästan aldrig åtalbar, oftast subtil och smygande — på både individuella grunder och i institutionella former. *Detta* vet vi. Detta måste vi motverka och bekämpa.

### 2.1.6 Orsakerna till etniska konflikter

Orsakerna till etnisk konflikt kan sökas på individuell eller samhällelig nivå eller i en kombination av båda. Försök har gjorts att hitta en övergripande modell som skulle kunna ge en mer allmängiltig förklaring, men ingen sådan har vunnit allmänt erkännande. Oftast måste flera teorier användas jämsides.

Etniska konflikter och motsättningar kan inte förenklas och reduceras till att endast avse relationen mellan enskilda personer. De är starkt beroende av strukturella förhållanden. Historiskt, kulturellt och politiskt betingade mekanismer styr människors sätt att förhålla sig till varandra.

Vissa attityder är mycket svåra att påverka. Det kan t. ex. tyckas tveksamt att satsa betydande samhällsresurser på att försöka omvända en person som är övertygad och orubblig i sina antipatier mot invandrare (och andra "avvikande"). Det får i förekommande fall räcka med att samhället försöker förhindra eller motverka att sådana åsikter sprids och blir vanliga.

Både diskrimineringsutredningen och kommissionen tar fasta på tre grundelement bland påverkbara orsaker till etnisk konflikt:

- ojämn makt- och resursfördelning,
- bristande kontakter mellan etniska grupper,
- bristande självkänsla hos individer.

Ekonomiska villkor och politiska beslut avgör i stor utsträckning hur våra liv gestaltar sig. Konkurrens om livsbetingelser har alltid orsakat motsättningar mellan olika grupper, både nationellt och globalt. Motsättningarna behöver inte med nödvändighet ses som ett hot — de leder till förändringar och utveckling, vilket kan vara positivt så länge det rådande systemet erbjuder möjlighet till påverkan.

I ett etniskt perspektiv är möjligheten till delaktighet särskilt betydelsefull, eftersom det handlar om utsatta gruppers möjligheter att hävda sina intressen gentemot starkare gruppers och de styrandes värderingar. Den svenska invandrar- och flyktingpolitiken är utformad med detta i åtanke. Lika rättigheter och skyldigheter skall med vissa begränsningar knutna till medborgarskapet, gälla oberoende av etniskt ursprung.

Det finns emellertid brister i överensstämmelsen mellan ideologi och praktik. Ett exempel på detta är förekomsten av s. k. institutionell diskriminering, dvs. när negativ särbehandling blir en medveten eller omedveten konsekvens av en institutions regelsystem eller sätt att fungera. Detta kan t. ex. vara svårigheten att få en utländsk utbildning "godkänd" av en arbetsgivare här i landet. Förutom att invandraren kan drabbas av orättvi-

sor riskerar sådan diskriminering att fungera som legitimation av invandrarfientliga åsikter.

Betydelsen av makt- och resursfördelning visar sig även i fråga om tillgången på arbete. Mycket förenklat upplevs invandrarna inte som något "hot" när det är gott om arbetstillfällen. Tvärtom anser de flesta att invandrarna aktivt bidrar till att öka de gemensamma resurserna. Men om konjunkturerna försämras och arbetslösheten stiger kan invandrarna komma att betraktas som konkurrenter om den dagliga försörjningen, framför allt av människor vars livssituation är otrugg.

Makten kan också ta sig kulturella uttryck. Normer och värderingar kan bli till "vapen" i händerna på majoriteten. Kulturell makt blir liktydigt med att vissa värderingar blir förhärskande. I ett samhälle med en, i stort sett, dominerande kultur fungerar denna som ett slags "rikslikare" i kulturella hänseenden. De etniska minoriteternas kulturer, deras normer och värderingar får räkna med att ständigt befinna sig i underläge. Detta förhållande är dock inte något statiskt, eftersom kulturen inte är statisk. Det sker ett ständigt utbyte över de kulturella gränserna, en ständig påverkan. Dominansen från majoritetskulturen består men förändras under inflytande från de etniska minoriteternas kultur.

Om etniska grupper isolerar sig från varandra uppstår lätt mytbildning och misstänksamhet mellan grupperna, men stark samhörighet inom respektive grupp. Människor identifierar sig med dem man uppfattar som lika, dvs. dem vilkas erfarenheter och beteenden är likartade ens egna. Objektiva olikheter mister därvid i betydelse. Gemensamma värderingar och traditioner skapar samhörighetskänsla och grundlägger perspektivet på omvärlden inom den egna gruppen. Det finns en klar gräns mellan den egna gruppen och "de andra". Gränsen blir skarpare ju mer de olika grupperna avskärmar sig från varandra.

Intresset för andra folk och kulturer inskränks då lätt till ytlig exotism eller likgiltighet och går sällan på djupet. Många menar att även svenskar ofta är osäkra på den egna kulturella identiteten och därför känner rädsla inför andra etniska grupper. Problemen uppstår när "de andra" inte längre befinner sig på avstånd utan kommer nära, och när deras kulturer konfronteras med vår. Det kan ta tid att vänja sig och processen kan vara svår.

Känslan av främlingskap riskerar att övergå i främlingsfientlighet om man inte finner naturliga kontaktpunkter, t. ex. i grannskapet, på arbetet eller genom fritidsaktiviteter, där skillnaderna mellan "vi" och "de" kan suddas ut och ersättas av gemensamma upplevelser och gemensamma intressen. "Vi" och "de" blir inte längre relevanta begrepp. Kunskap och kontakt är oftast det bästa botemedlet mot misstro och fientlighet.

Intoleransen hos dem som är negativa till invandrare tycks ofta botten i dålig självkänsla hos individen, vilket tar sig uttryck i känslomässig snålhet. Den som är rädd och osäker är inte heller generös. Ens egna, inbillade eller verkliga, tillkortakommanden förlorar i betydelse om de kan skyllas på någon annan. Brister i den egna självkänslan kompenseras med förakt för dem som tycks vara ännu svagare.

Bristande självkänsla hos dem som utsatts för diskriminering kan å andra sidan göra konsekvenserna extra allvarliga. Ett förnedrande bemö-

tande riskerar att förstärka känslan av utanförstående och underläge. Därför är det viktigt att samhället stimulerar insatser som syftar till att stärka identitetskänslan både hos majoriteten och minoriteterna.

Åtgärder för att motverka etniska konflikter och diskriminering på etnisk grund bör, mot den bakgrunden, vara sådana att de reducerar ojämnheter i makt- och resursfördelningen i samhället, att de förbättrar förutsättningarna för kontakter mellan invandrare och svenskar och mellan olika invandrargrupper inbördes och att de bidrar till ökad kunskap, eller stärkt självkänsla hos individerna.

### 2.1.7 En internationell utblick

Motsättningar med etnisk bakgrund förekommer i alla länder som vi kan jämföra oss med i fråga om befolkningsstruktur, historiska förhållanden, demografisk utveckling etc. Etniska relationsproblem finns i alla samhällen där olika etniska grupper lever sida vid sida med en majoritetsbefolkning.

Det finns naturligtvis skillnader mellan länderna ifråga om frågeställningar, problem, den allmänna opinionen, den offentliga diskussionen, politiska åtgärder m. m., men det finns ändå många likheter. Med utgångspunkt i de likartade erfarenheter som de olika länderna faktiskt har gjort, förekommer ett ganska omfattande internationellt samarbete med inriktning på etniska relationer och närliggande frågor.

Samma slags situation, samma omständigheter kan uppfattas på skilda sätt i olika länder. Ibland kan dessa skillnader återföras till rent terminologiska skilljaktigheter. Jag har tidigare argumenterat för att man bör vara försiktig med att använda begrepp som "ras" och "rasism" när man beskriver de förhållanden som råder i Sverige. I Storbritannien är de språkliga motsvarigheterna "race" och "racism" grunden för nästan all diskussion och analys. Jag använder i denna proposition begreppet "etnisk" i olika sammansättningar. Dess franska motsvarighet "ethnique" har en annorlunda klang och kan ibland uppfattas som nedsättande. Också det sätt på vilket vi i Sverige i allmänhet använder begreppet "invandrare" skiljer sig från hur det från tid till annan används i andra invandringsländer.

Orsakerna till dessa variationer ligger i olika politiska traditioner, olika invandringshistoria och i att olikartade relationer till andra delar av världen utgör grunden för dessa variationer. Om man begränsar sig till de västeuropeiska länderna kan man konstatera följande.

Några länder har varit mer öppna än andra till tanken på en permanent invandring och har på ett tidigt stadium tagit politiska beslut härom. Bland dessa finns främst länder med ett kolonialt förflutet: Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och Portugal. Detta slag av historiska erfarenheter kan i viss utsträckning bidra till att underlätta invandrarnas integration. Etniska relationsproblem i dessa länder är sålunda en del av tidigare erfarenheter som kolonialmakt, något som i och för sig inte gör problemen lättare att lösa.

När det gäller länder som Förbundsrepubliken Tyskland, Schweiz och de

nordiska länderna är det annorlunda. Sådana länder saknar i stort sett det koloniala förflutna och har inte heller någon särskilt lång erfarenhet av invandring. När arbetskraftsinvandringen kom igång till dessa länder uppstod därför helt andra problem, som bland annat hade med språklig och kulturell kompetens att göra.

Även länder i södra Europa som traditionellt har hört till kretsen av "sändarländer", som Italien och Spanien, har under 1980-talet fått erfarenheter av invandring och av etniska konflikter.

Som en del av det migrationspolitiska samarbetet inom Europarådet pågår sedan hösten 1985 ett flerårigt projekt mellan ett antal medlemsstater med syfte att samla information om och utvärdera de insatser som staterna gjort för att motverka främlingsfientlighet och etnisk diskriminering och att främja goda etniska relationer. Den svenska regeringen har på nära håll kunnat följa detta. Det har berört en mängd olika områden, i stort sett desamma som är föremål för mina överväganden och förslag i denna proposition: lagstiftning, information, utbildning och frivilliga organisationers roll.

Det är viktigt att statsmakterna i invandringsländerna utvecklar en politik för etniska relationer, dvs. åtgärder för att utveckla harmoniska relationer mellan grupper av olika etniska ursprung, som överensstämmer med den invandrar- och minoritetspolitik som man i övrigt för och som omfattar dels regleringen av invandringen, dels åtgärder i syfte att underlätta invandrades integration. På den migrationsministerkonferens som Europarådet anordnade i Oporto år 1987 och där min företrädare deltog ansåg ministrarna härvidlag att "regeringarna måste befinna sig i främsta ledet och visa vilken vikt de fäster vid etniska relationer. Det är av vikt att formulera en politik för etniska relationer och att tillämpa den på ett sammanhängande sätt på alla samhällsområden".

När det gäller *lagstiftning* vill jag i det här sammanhanget bara kort antyda att det finns stora likheter mellan olika länder på ett mera allmänt plan. Exempelvis i fråga om konflikten mellan skyddet för yttrandefriheten och behovet att skydda etniska grupper från uttryck för missaktning och förakt. Man kan också notera stora likheter mellan länderna när det gäller problem med tillämpning av gällande regler till skydd för etnisk diskriminering. I flera länder, bland annat Storbritannien och Nederländerna, finns myndigheter eller motsvarande som har till uppgift att motverka etnisk diskriminering på olika samhällsområden.

Inom området *information och opinionsbildning* verkar erfarenheterna från flera håll peka på att det inte är meningsfullt att investera i stora, samhälleligt genomförda informationskampanjer för att påverka majoritetsbefolkningens attityder.

Också i *Norden* pågår ett fortlöpande utbyte av erfarenheter på detta område. När det gäller de nordiska länderna är likheterna stora — framför allt med Danmark och Norge. Även i fråga om attitydmätningar har man i både Danmark och Norge, men även i Finland, kommit till snarlika resultat som i de svenska undersökningar som jag nyss redogjort för, dvs. att större delen av majoritetsbefolkningen i respektive land är tolerant mot invandrare och etniska minoriteter.

Alla dessa erfarenheter pekar på att vi i Sverige kan ha stor nytta av att lära av andra länder — både genom att jämföra erfarenheter och genom att söka inspiration till operativa insatser. Vi bör därför även i fortsättningen spela en aktiv roll i det internationella samarbetet. Jag återkommer till detta i det följande.

### 2.1.8 Generell välfärdspolitik eller riktade åtgärder?

Samhället utvecklas och utvecklingen innebär förändring. I förändringen ligger att vissa grupper och individer får det bättre, andra sämre. Att skillnader förekommer är i sig inte anmärkningsvärt. Inte heller är det uppseendeväckande att det förekommer skillnader mellan olika etniska grupper.

Men om sådana skillnader är djupgående, fasta och leder till permanenta klyftor i samhället, innebär det också att gemenskapen kring grundläggande värderingar riskerar att urholkas. Om sådana skillnader kopplas samman med särskiljande faktorer såsom religion, hudfärg eller ursprung, finns en uppenbar risk för etnisk diskriminering.

Det är utan tvivel så att den allmänpolitiska och ekonomiska utvecklingen i samhället är viktigare än riktade invandrapolitiska reformer eller insatser som enbart tar sikte på de etniska relationerna. Det gäller ekonomisk fördelningsspolitik, arbetsmarknadsåtgärder, bostadsbyggande, utbildning osv. En ansvarsfull och rättvis välfärdspolitik skall vara till för *alla* — majoritet som minoriteter — för att kunna bidra till ett tolerant klimat. Ungdomar måste kunna tro på en framtid med utbildning, arbete och bostad för att kunna orka vara toleranta. Insatser för att stärka identitet och självkänsla är naturligtvis viktiga även för majoriteten, om de skall känna trygghet i de kulturmöten som ständigt äger rum mellan majoritet och minoriteter och i mötet med den framtid som minoriteter och majoritet har gemensam.

Genom att framhålla den allmänna välfärdspolitiken är det emellertid inte sagt att behov skulle saknas av *positivt särbehandlande insatser*, som ger invandrarna de fundamentala förutsättningarna för att, med så mycket av egen kraft som möjligt, nå den jämlikhet som är invandrapolitikens yttersta mål. Centralt är att så många människor som möjligt är genuint delaktiga i samhällsutvecklingen.

Riktade åtgärder måste även i fortsättningen vara en del av den generella välfärdspolitiken. Syftet är att nå de likvärdiga möjligheterna och det gemensamma ansvaret för det framtida samhället. Det är bl. a. mot denna bakgrund oroväckande med det stadigt sjunkande deltagandet bland utländska medborgare i de kommunala valen sedan premiären år 1976.

Det finns klara indikationer på att invandrare, typiskt sett, har det sämre än genomsnittet av befolkningen. Det gäller nästan oavsett vilket mått man tar på välfärden. I viss utsträckning är detta naturligt, i många fall måste invandrare starta från grunden och kan inte bygga på de resurser — materiella och andra — som många svenskar har. Men skillnaderna får inte vara stora eller tillåtas bli bestående.

Invandrare bor i allmänhet sämre än infödda svenskar, ofta i bostads-

områden där brottsligheten är större liksom den sociala utslagningen. De har lägre betalda arbeten, deltar mer sällan i föreningsarbete och röstar i mindre omfattning än svenskar. Invandrare mår sämre och tvingas oftare till förtidspensionering.

Detta är en statistisk och därmed tämligen onyanserad verklighetsbeskrivning. Men det är fakta som hjälper oss att sätta in behovet av samhällsåtgärder mot etnisk diskriminering och riktade invandrapolitiska åtgärder i allmänhet i ett större socialt perspektiv.

### 2.1.9 Bostad, arbete och svenska

Det behövs alltså en ansvarsfull välfärdspolitik som grund för aktiva och riktade åtgärder för att motverka etnisk konflikt och etnisk diskriminering.

Den allra mest verksamma åtgärden just idag vore antagligen att, som kommissionen framhållit, raskt korta ner *bostadsköerna*. Här om någonstans i samhället är resursfördelningen ojämn. Tillräckligt med bostäder och därmed minskad konkurrens på bostadsmarknaden skulle innebära *mindre risk för lokala motsättningar på etnisk grund*.

*Arbete och bra kunskaper i svenska* är, vid sidan av en god bostad, de mest grundläggande målen för en välfärdspolitik för invandrare. Som en del av arbetsmarknadspolitiken har gjorts en rad särskilda insatser riktade till flyktingar och andra invandrare. I det för arbetssökande goda arbetsmarknadsläge som rått under senare år, måste det bli lättare än hittills också för invandrare att få fotfäste på arbetsmarknaden. Riksdagen kommer under våren 1990 att kunna ta ställning till ytterligare förslag i detta syfte.

En bra bostad, ett arbete med egen försörjning och tillräckliga kunskaper i svenska är alltså det primära. På den grunden kan och bör en välfärdspolitik för invandrare byggas vidare. Utan den riskerar säråtgärder med sikte på att främja goda etniska relationer att förlora i trovärdighet.

Framgången för invandrarfientliga partier i en del andra länder har gått hand i hand med en social nedrustning, eller åtminstone med en känsla hos stora delar av befolkningen av att grundläggande delar av välfärden varit hotade. Den koppling som då lätt uppstår mellan människors uppfattningar om höga skatter, sjukhusköer, försämrade åldringsvård och fientlighet mot invandrare utgör en god jordmån för partier av utpräglad missnöjeskaraktär. Med populistiskt förenklade budskap är det då frestande att göra invandringen och invandrarna till ett hot.

En ambitiös bostads-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik utgör den första försvarslinjen mot socialt missnöje, mot etniska konflikter och främlingsfientlighet.

### 2.1.10 Alla har ett ansvar

Ansaret för att skapa goda etniska relationer måste vara brett förankrat i samhället. Att vidmakthålla och befästa ett tolerant samhällsklimat måste vara en angelägenhet för alla — riksdag och regering, myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda människor.



*Riksdag och regering* bär det politiska ansvaret och anger i väsentliga avseenden förutsättningarna för samhällsutvecklingen i form av bl. a. lagstiftning och tilldelning av medel. Rikspolitikerna och deras institutioner har ett stort ansvar som normbildare, förebilder och "signalgivare".

Det behövs en folklig mobilisering mot främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. En sådan kan, som kommissionen påpekat, inte skapas "uppifrån", endast inspireras och stimuleras. Detta har kommissionen och regeringen tagit fasta på i den initierande verksamhet som bedrivits med stöd av de särskilda projektmedel som ställts till kommissionens förfogande. Insatserna har syftat till att *dels* förbättra de konkreta förutsättningarna för bra etniska relationer och ett brett folkligt engagemang, *dels* markera tydligare samhällets avståndstagande från rasism och främlingsfientlighet.

Erfarenheterna av de många enskilda projekt som fått stöd på kommissionens initiativ utvärderas i takt med att resultaten rapporteras in och kommer att kunna läggas till den fond av erfarenhet som redan finns hos de *centrala myndigheterna*, främst SIV och DO. Utöver de nu nämnda myndigheterna har i princip alla centrala myndigheter, ett ansvar inom sitt respektive verksamhetsområde. Kommissionen har här avvisat tanken på att inrätta nya statliga organ med särskilt ansvar för att motverka rasism och främlingsfientlighet.

Jag delar denna uppfattning. SIV:s roll som bevakande och samordnande på invandrarpolitikens område och som ansvarig för information till allmänheten i invandrarpolitiska frågor jämte DO:s särskilda ansvar ger tillräckliga möjligheter härvidlag.

Kommissionen har i detta sammanhang föreslagit att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att kontinuerligt se över sina regler och rutiner, så att risker för s. k. institutionell diskriminering av etniska minoriteter undanröjs. En skärpt uppmärksamhet på diskriminerande inslag i myndigheternas verksamhet är, enligt min mening, nödvändig. Jag tror emellertid att det syfte som kommissionen velat tillgodose kan uppfyllas utan ett formellt uppdrag. Jag utgår från att SIV och DO inom ramen för sina instruktioner kommer att kunna följa upp och bevaka behovet av sådana åtgärder.

*Kommunerna* har en nyckelroll för flyktingmottagandet och för genomförandet av invandrarpolitiken i övrigt. Kommunerna ansvarar t. ex. för bostadsförsörjningen och för svenskundervisningen. En förutsäende kommunal planering och en ambitiös kommunal personalpolitik och personalutbildning kan undanröja många risker för etniska konflikter. Den kommunala servicen måste utformas så att invandrare kan få del av den på likvärdiga villkor som svenskar. Kommunerna bör också utveckla sådana samverkansformer med invandrarnas organisationer att de kan få medinflytande och delaktighet.

Inom *skolans* ram kan kommunerna på ett verkligt påtagligt sätt bidra till att stärka och upprätthålla en tolerant opinion. Jag återkommer till dessa frågor längre fram.

*Folkkrörelser och andra organisationer* – svenska och invandrarnas egna – utgör viktiga kontaktpunkter i arbetslivet, på fritiden, i bostadsområdet

eller i en religiös gemenskap. Insikt och samhörighet får man av gemensamma upplevelser och erfarenheter. Det gäller att skapa praktiska förutsättningar för en sådan gemenskap. Jag återkommer i det följande till folkrorelsernas, kyrkans, de andra trossamfundens och organisationernas viktiga roll.

Men också *de enskilda människornas* hållningar bestämmer om relationerna mellan etniska grupper blir goda eller konfliktfyllda. Därför är det de mångas ansvar att stå upp till stöd för solidaritet och medmänsklighet. *Samlevnadsfrid* skapas genom kontakt och samtal och genom ömsesidig respekt. Det behövs ett lagom mått av "social diplomati", men utan att detta leder till undertryckande av åsiktsskillnader som kan få negativa konsekvenser på lång sikt. Det allra viktigaste är kanske att tydligt ta avstånd från uttryck för systematiserad främlingsfientlighet och diskriminering på etnisk grund. Tystnad och förnekelse konserverar oro och fördomar.

### 2.1.11 Särskilda åtgärder från samhällets sida

Jag har härmed försökt beskriva den ram inom vilken opinionsbildning och attitydpåverkan kan ske, vad sådana åtgärder kan åstadkomma och en del av de begränsningar som vi måste ta hänsyn till.

Opinionen kan påverkas genom att man försöker förmedla kunskaper och genom att visa på goda exempel. Attityder kan också förändras genom olika åtgärder. Inte minst viktigt är att peka på vad kunskaper, ibland torra fakta, betyder för att undanröja missförstånd, motverka misstro och städa bort missuppfattningar.

Men man kan inte med aldrig så stora insatser, vare sig från stat, kommuner, enskilda människor eller organisationer, ändra attityder om verkligheten eller samhällets övriga åtgärder talar ett annat språk. Dubbla budskap är, inte minst inom detta känsliga område, av ondo.

Med detta har jag också klargjort att information om invandring och invandrare inte får ske i en anda av välviljans och omtankens själv censur. Även fakta eller omständigheter som, ytligt och på kort sikt, tycks förse de främlingsfientliga krafterna med argument måste redovisas helt öppet. Självklart måste detta ske med de nyanser som ämnet kräver, men utan förtigande eller överslätande omskrivningar.

Okunnighet är främlingsfientlighetens bästa bundsförvant. Kunskap och insikter är opinionsbildningens bästa vapen. Det är framför allt här som staten och det allmänna i övrigt kan göra viktiga och strategiska insatser, i syfte att ange mål och gränser, formulera budskapen och stödja goda krafter.

Mot den bakgrunden skall jag i det följande mer preciserat ange vilka särskilda insatser jag anser bör göras från samhällets sida. Det gäller det stöd som SIV skall kunna ge till olika aktiviteter. Det gäller DO:s framtida roll. Jag kommer också att utveckla min syn på lagstiftning som medel i samhällets normgivning. Vidare kommer jag att markera den betydelse som skolan, folkrorelserna och kulturen har som förmedlare av budskap. Dessa samhällets olika åtgärder – normerande, attitydpåverkande, kun-

skapsförmedlande – skall ses i ett sammanhang, såsom samverkande insatser för ett gemensamt syfte: att med kraft verka *för* goda etniska relationer och *mot* etnisk diskriminering och främlingsfientlighet.

## 2.2 Lagstiftningsfrågor

### 2.2.1 Förbud mot rasistiska organisationer

**Min bedömning:** Föreningsfriheten är en grundläggande demokratisk princip. Den lagstiftning som kommissionen har förordat skulle innebära ett allvarligt ingrepp i föreningsfriheten. Förslaget genomförs därför inte.

En utredning bör tillsättas med uppgift att bedöma vilka alternativ som kan finnas för att – med bibehållen respekt för föreningsfriheten – genom lagstiftning på lämpligaste och effektivaste sätt utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering. I uppdraget bör också ingå att närmare studera andra länders regelsystem på detta område och reglernas effektivitet.

**Kommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att Sverige i lag inför ett förbud mot sammanslutningar som ägnar sig åt att förfölja personer eller grupper av personer av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. Den föreslår också att deltagande i sådana sammanslutningars verksamhet kriminaliseras.

**Remissinstanserna:** En knapp majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot ett organisationsförbud. En minoritet avvisar förslaget medan någon remissinstans vill avvakta en närmare analys av konsekvenserna av organisationsförbud för föreningsfriheten. Flera remissinstanser har påpekat att det inte har visats att förbud som i andra länder införts mot rasistiska organisationer har varit verkningsfullt.

### Skälen för min bedömning

#### *Bakgrund*

Sverige tillträdde år 1971 FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering. Konventionen ålägger staterna att fördöma rasdiskriminering och att föra en politik som syftar till att avskaffa all slags rasdiskriminering. Den förutsätter att staterna bekämpar rasdiskriminering med alla lämpliga medel. Enligt artikel 4 mom. b åtar sig staterna att "olagligförklara och förbjuda organisationer, organiserad och annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt kriminalisera deltagandet i sådana organisationer eller sådan verksamhet".

Inför Sveriges tillträde till konventionen gjorde en särskilt tillsatt utredning en grundlig genomgång av vilka lagändringar som krävdes för att den svenska lagstiftningen skulle stå i överensstämmelse med konventionens

krav. Det saknades i svensk rätt vid den tiden grundlagsförutsättningar att förbjuda organisationer som främjade rasdiskriminering. Utredningen fann också att förhållandena i Sverige inte motiverade kriminalisering redan av bildande eller deltagande i sådana sammanslutningar.

Efter en ändring i regeringsformen är det från den 1 januari 1977 möjligt att i lag begränsa föreningsfriheten såvitt gäller sammanslutningar av två slag. Det ena gäller militär verksamhet och det andra sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Motivet till detta sista undantag från grundlagsskyddet för föreningsfriheten var just hänsynen till FN-konventionen. Den möjlighet till begränsning av föreningsfriheten genom lagstiftning mot rasistiska organisationer som den svenska grundlagen numera ger har inte utnyttjats.

Något direkt förbud mot bildande eller deltagande i organisationer som ägnar sig åt rasistisk verksamhet finns alltså inte. Inte heller finns möjlighet att tvångsvis upplösa sådana organisationer. I stället finns i lagstiftningen en rad andra bestämmelser mot etnisk diskriminering. De grundläggande bestämmelserna finns i *regeringsformen*. I 1 kap 2 § fastslås att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, liksom att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. I 2 kap 15 § sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Vidare stadgas i 2 kap 20 § första stycket 7 att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung.

Utöver dessa grundläggande bestämmelser finns ett flertal straffrättsliga bestämmelser i *brottsbalken*. Med stöd av dessa bestämmelser kan den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller annat skymfligt beteende med anspelning på ras eller etniskt ursprung dömas för *förolämpning* (5 kap 3 §). Den som i näringsverksamhet, vid anordnandet av allmän sammankomst eller offentlig tillställning diskriminerar annan på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse kan dömas för *olaga diskriminering* (16 kap 9 §). Bestämmelsen gäller också den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag. Vidare kan den som i uttalande eller annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse dömas för *hets mot folkgrupp* (16 kap 8 §). Om gärningen begås i tryckt skrift finns en motsvarande bestämmelse om hets mot folkgrupp i tryckfrihetsförordningen. Även bestämmelserna i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen om *uppvigling* kan tillämpas som skydd mot rasistiska aktioner.

Diskrimineringsutredningen, som hade tillsatts år 1978, anförde i slutbetänkandet (SOU 1984: 55) I rätt riktning att ett förbud mot rasistiska organisationer borde införas. Skälet härtill var Sveriges konventionsåtagande och de anmärkningar som en del ledamöter i FN:s rasdiskrimine-

ringskommitté, vilken bevakar efterlevnaden av konventionen, hade riktat mot Sverige med anledning av att Sverige inte ansågs uppfylla konventionens krav på förbud mot rasistiska organisationer.

I syfte att ytterligare försvåra eller förhindra verksamhet i rasistiska organisationer skärptes bestämmelsen om hets mot folkgrupp genom en lagändring den 1 januari 1989. Efter lagändringen innebär bestämmelsen att den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse döms för hets mot folkgrupp. Till skillnad från vad som tidigare gällde krävs inte längre att yttrandet skall ha gjorts offentligen eller spritts till allmänheten utan det är nu tillräckligt för straffbarhet att det sprids till en mindre krets av personer. Detta innebär att också spridning av rasistiska yttranden inom t. ex. en organisation är straffbart. Skärpningen skulle tvinga eventuella rasistiska organisationer till tystnad och passivitet. Därmed skulle det inte heller finnas något egentligt behov också av ett direkt organisationsförbud.

Vid Sveriges senaste rapportering till FN-kommittén under dess möte i augusti 1989 framhölls att Sverige ännu inte förbjudit rasistiska organisationer. Vice ordföranden i kommittén, som introducerade Sveriges rapporter, förklarade att Sverige efter ändringen av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp var "mycket nära" ett uppfyllande av konventionens artikel 4. I övrigt framhölls att Sverige i många stycken utgör ett föredöme för andra länder när det gäller att leva upp till intentionerna bakom konventionen.

#### *Sverige och konventionskravet*

Konventionens övergripande mål är en faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Konventionsstaterna skall göra slut på rasdiskriminering i alla dess former och uttryck. I artikel 2 mom. 1 d föreskrivs att "Envar konventionsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida". Detta kan sägas vara en allmän förklaring om vad staterna åtagit sig att göra för att bekämpa rasism. Artikel 4 däremot talar om vilka konkreta åtgärder staterna skall vidta. Enligt mom. b skall staterna — med vederbörligt beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och de rättigheter som anges i artikel 5, däribland rätten till församlings- och föreningsfrihet i fredligt syfte — olagligförklara och förbjuda organisationer och propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt kriminalisera deltagandet i sådana organisationer och sådan verksamhet.

Ser man till ordalydelsen i artikel 4 kan det tyckas som om staterna har en ovillkorlig skyldighet att i lag förbjuda rasistiska organisationer. Konventionsstaterna har emellertid tolkat artikeln på olika sätt. Flera stater har, i likhet med Sverige, ansett att innebörden inte är en absolut

plikt att införa ett direkt organisationsförbud. Något alldeles givet svar på frågan om omfattningen av lagstiftningstvånget i artikel 4 finns inte eftersom artikeln kan tolkas på olika sätt.

Det faktum att enskilda ledamöter av FN-kommittén har uttryckt kritik har självfallet betydelse. Mot bakgrund av alla de åtgärder som vidtagits på svensk sida torde det emellertid stå klart att regeringen tagit denna kritik på stort allvar. Eftersom det inte föreligger något slutligt avgörande om hur artikel 4 mom. b skall tolkas bör konventionsstaterna emellertid ha ett utrymme att inom rimliga gränser avgöra hur bestämmelsen skall uppfyllas.

Sveriges inställning har hittills varit att vi uppfyller konventionens krav genom att på annat sätt effektivt hindra förekomsten av och aktiviteten i sådana organisationer. För egen del anser jag att denna uppfattning har mest fog för sig. Jag har dock även förståelse för den uppfattning som hävdar att konventionen ålägger oss att införa ett direkt förbud mot rasistiska organisationer och kriminalisera allt deltagande i sådana organisationer.

I den grundläggande uppfattningen att rasism är oacceptabelt och oförenligt med de värderingar och normer som råder i samhället är praktiskt taget alla människor i Sverige överens. Det råder också enighet om att organiserad rasism undergräver grundläggande värden i samhället och därför skall bekämpas. Samtidigt vill vi värna om andra viktiga demokratiska rättigheter som t. ex. friheten att bilda föreningar för fritt utbyte av åsikter.

Rasism handlar om åsikter och attityder. Man kan, som många gör, hävda att människors åsikter och attityder inte kan lagstiftas bort utan bara ändras genom upplysning och kunskap. Man kan också hävda att ett ingrepp genom lagstiftning mot rasistiska organisationer kolliderar med grundläggande mänskliga rättigheter som yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna. Frågan är därför om ett formellt organisationsförbud är det mest verkningsfulla eller lämpligaste sättet att uppfylla konventionens krav.

Sverige har alltså ansett sig uppfylla konventionens krav även utan ett uttryckligt organisationsförbud. Skälen till detta ställningstagande har varit att den lagstiftning som redan finns är tillräcklig för att i praktiken tvinga organisationer som främjar rasdiskriminering till total passivitet. Därmed skulle det inte heller finnas något behov av att tillföra lagstiftningen ett direkt organisationsförbud. I anslutning till att frågan om organisationsförbud senast behandlades i riksdagen anförde dåvarande justitieministern som ytterligare skäl emot ett organisationsförbud: "Själva förbudet skulle ge organisationerna en ökad uppmärksamhet, något som inte är önskvärt. Ingripandena mot dem kan av grupperna själva upplevas som ett spänningsmoment och ge allmänheten en överdriven föreställning om deras betydelse. Ett formellt förbud skulle vidare kunna uppmuntra organisationerna till underjordisk verksamhet, vilket i sin tur leder till att verksamheten blir farligare och svårare att kontrollera. Svårigheten att tillämpa en förbudsregel av detta slag kan även föra med sig att en organisation efter ett rättsligt förfarande oförtjänt kommer att uppfattas som

godkänd av samhället. Erfarenheter från andra länder som har en förbudsreglering visar att den är föga verkningsfull. Till detta kommer de principiella aspekterna mot en lagstiftning som tar omedelbart sikte på en begränsning av föreningsfriheten”.

### *Organisationsförbud utomlands*

Andra konventionsstater har, som redan nämnts, sett på frågan om lagstiftningsskyldighet på olika sätt. Den ena uppfattningen är att skyldigheten att lagstifta är ovillkorlig, vilket innebär att staterna, oberoende av om rasdiskriminering förekommer eller inte, skall införa ett organisationsförbud och straffbestämmelser. Enligt den andra uppfattningen bör man i första hand se till *den praktiska effekten* av vidtagna åtgärder och inte tillgripa lagstiftning förrän andra åtgärder visat sig otillräckliga.

I den danska, finska eller norska lagstiftningen finns inte något uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer.

I *Danmark* kan organisationer som använder eller försöker uppnå sina mål genom våld eller liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt upplösas genom dom. Denna möjlighet anses kunna användas just mot rasistiska organisationer. Därutöver hävdas i danska rapporter att föreningsrätten över huvud taget inte omfattar föreningar med illegala syften och att de därför kan upplösas av domstol. Den som deltar i en sålunda upplöst organisations verksamhet kan ådömas fängelse.

I *Finland* är det enligt föreningslagen inte tillåtet att bilda en förening vars syfte strider mot lag eller god sed. En förenings verksamhet kan förbjudas och föreningen förklaras upplöst av domstol. Föreningslagens upplösningsklausul anses tillämplig åtminstone beträffande sammanslutningar med öppen rasistisk målsättning och verksamhet.

*Norge* har straffbelagt bildandet och deltagandet i en förening om föremålet för verksamheten är utövande av eller uppmuntrande till straffbar handling.

*Kanada* och *Nederländerna* saknar helt förbud mot rasistiska organisationer. I *Storbritannien* finns lagförbud endast när det gäller organisationer som ägnar sig åt terrorism och samhällsomstörtande verksamhet. I *Österrike* finns inte något generellt förbud, däremot finns ett förbud mot nazistiska organisationer.

I *Västtyskland* kan organisationer som genom sin verksamhet kommer i konflikt med gällande strafflag förbjudas. Med stöd av denna bestämmelse har vissa rasistiska organisationer förbjudits. De som är medlemmar i eller understödjer sådana organisationer kan bestraffas.

I *Frankrike* har staten möjlighet att upplösa en organisation i vars verksamhet regelmässigt ingår rasdiskriminering. De som deltar direkt eller indirekt i sådan grupp eller organisation kan ådömas fängelse.

Bland medlemsländerna har bl. a. Frankrike och Storbritannien reserverat sig när det gäller artikel 4 mom. b. De har därvid hänvisat till att förklaringen om de mänskliga rättigheterna och de rättigheter som anges i artikel 5 skall beaktas, särskilt yttrande- och föreningsfriheten. Danmark och Norge, liksom Sverige, hör till de länder som inte reserverat sig.

Danmark har inte fått någon kritik av FN-kommittén när det gäller förbud mot rasistiska organisationer. Däremot har Norge vid ett par tidigare tillfällen fått viss kritik. Vid senaste rapporteringstillfället i augusti 1989 framfördes dock ingen kritik mot Norge.

I de andra länder, vilka jag redogjort för och som alla är medlemmar i FN, har man alltså löst frågan om organisationsförbud på något olika sätt. Någon samlad kunskap om hur effektiva de olika lösningarna har visat sig vara har vi enligt min mening inte.

### *Förbud eller ej?*

Det är ingen tvekan om att rasistiska attityder i första hand måste bekämpas med kunskap och upplysning. Mycket görs också inom olika områden när det gäller information och opinionsbildning.

Som jag inledningsvis redogjort för finns också ett flertal bestämmelser i lagstiftningen som syftar till att förhindra rasism och diskriminering. I regeringsformen har fastslagits alla människors rätt till likabehandling oavsett ras, hudfärg och etnisk tillhörighet. Genom brottsbalkens bestämmelser har bland annat diskriminering i näringsverksamhet och vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kriminaliserats liksom spridande av rasistisk propaganda.

När det gäller aktivitet inom rasistiska organisationer kan man konstatera att man genom den lagstiftning som nu finns kan straffa organisationsmedlemmar så snart de för ut sina åsikter inom gruppen eller offentligt. Detta bör i praktiken få till följd att medlemmarna tvingas till passivitet. Det finns dock fortfarande vissa möjligheter att främja och delta i organisationer med rasistisk verksamhet utan att det kan straffas enligt nuvarande lagstiftning. Det gäller medlemmar som aktivt stöder organisationen genom medlemsavgifter eller på annat sätt, liksom stiftare och styrelsemedlemmar och de som stöder organisationerna genom finansiering eller upplåtelse av lokaler för deras aktiviteter.

Att direkt i lag förbjuda rasistiska organisationers existens möter, som jag tidigare nämnt, inget grundlagshinder. Det är ju enligt regeringsformen möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Men även om inga konstitutionella hinder finns, måste lämpligheten av ett förbud övervägas mycket noga.

De skäl som dåvarande justitieministern vid senaste riksdagsbehandlingen anförde mot ett organisationsförbud – och som jag tidigare redogjort för – kvarstår enligt min mening med samma styrka fortfarande.

Kommissionen har valt att formulera sig bestämt beträffande frågan om förbud mot rasistiska organisationer eftersom den anser att bestämmelsen i FN:s rasdiskrimineringskonvention är så formulerad att kravet att förbjuda är ovillkorligt. Sådana organisationer skall förbjudas oavsett vilka andra åtgärder som också kan vidtas. För att uppfylla konventionens krav måste lagstiftning användas eftersom samhället inte kan förbjuda på annat sätt än genom lag.

Något direkt förslag på hur ett förbud bör vara utformat lämnar kom-



missionen inte. Den anser dock att förbudet bör träffa sammanslutningar i vilkas verksamhet ingår organiserad brottslighet av etniska motiv. Alla som på något sätt tagit aktiv del i verksamheten skulle kriminaliseras, dvs. aktiva medlemmar, stiftare, styrelse, upplåtare av lokal, finansiärer eller andra stödjare, allt i den mån det kan visas att de vetat eller borde ha vetat att verksamheten var ägnad att leda till rasistisk brottslighet.

Tre av kommissionens ledamöter reserverar sig och motsätter sig förslaget, bland annat därför att ett organisationsförbud i lag – vilket skulle innebära en inskränkning i föreningsfriheten – sannolikt inte skulle få avsedd verkan i kampen mot rasism eftersom människors åsikter och attityder enligt dem bara kan påverkas genom opinionsbildning och debatt.

Den kanske viktigaste invändningen mot en förbudslagstiftning enligt det förslag som kommissionens majoritet står bakom, ligger i att man skulle tvingas tumma på en fundamental demokratisk princip, föreningsfriheten. Visserligen har många remissinstanser tillstyrkt kommissionens majoritetsförslag, men nästan lika många har avstyrkt. Jag menar att en lagstiftning som gör allvarligt ingrepp i föreningsfriheten bör ha ett bredare stöd än jag kan se att kommissionens förslag har fått.

När det gäller möjligheten att i praktiken effektivt tillämpa en eventuell förbudslagstiftning måste man t. ex. utan större svårighet kunna dra gränsen mellan tillåtna och otillåtna organisationer. Detta skulle vara förenat med svårigheter bl. a. med hänsyn till att inte alla föreningar har styrelse och stadgar. Man skulle också behöva skapa en hållbar ordning för att kontrollera efterlevnaden av meddelade förbud. Vidare skulle man behöva lösa frågan om inte förbjudna organisationer måste registreras i någon form. Hittills har registrering av sådant slag inte ansetts önskvärd eftersom det i praktiken är en form av åsiktsregistrering. Även dessa omständigheter talar, enligt min mening, mot en förbudslagstiftning enligt kommissionens förslag.

Det finns självfallet också skäl som talar för ett organisationsförbud. Rätten att slippa alla former av diskriminering på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung är en grundläggande mänsklig rättighet som man måste värna om med alla medel. Attityder kan påverkas på olika sätt. En lagregel innebär ett budskap till medborgarna om vilka normer och värderingar som är accepterade av samhället. En markering i lag kan ge ett ökat medvetande om att deltagande i organisationer som främjar rasism är ett kriminellt beteende och därmed få en avhållande effekt.

Det är önskvärt med så tydliga signaler som möjligt från samhällets sida om de normer och värderingar som inte är acceptabla. Men jag är övertygad om att det finns effektivare medel för detta än ett förbud enligt kommissionens förslag. En väg är intensivare upplysning och opinionsbildning. Jag återkommer strax till möjligheten att med lagstiftningsåtgärder understödja denna opinionsbildning.

Jag vill, innan jag går vidare, upprepa vad jag anfört inledningsvis om förekomsten av sådana rasistiska organisationer som skulle träffas av en förbudslagstiftning med föreslagen inriktning. Dessa grupper är små och utgör idag inget hot mot vår demokratiska ordning. Det bör dock inte

förleda oss att släppa på vaksamheten. Dessa organisationers verksamhet bör även i fortsättningen hållas under uppsikt. Men jag kan för min del inte finna att detta ger anledning att överväga en förbudslagstiftning som riktar sig mot organisationer som sådana.

Man bör dock kunna överväga *lagstiftning i annan form*, dvs. inte ett direkt förbud mot den faktiska förekomsten av *organisationen*. I stället kanske nuvarande lagstiftning skulle kunna skärpas så att också deltagandet och stödandet av en organisation med rasistisk verksamhet kriminaliseras. Syftet skulle i så fall vara att sikta in sig på *individens beteende*.

I brottsbalken finns en bestämmelse enligt vilken *olovlig kårverksamhet* (18 kap. 4§) kan straffas. Den innebär att den som bildar eller deltar i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilken den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som inte med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, eller för sådan sammanslutning tar befattning med vapen, ammunition eller annan sådan utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller stödjer den med pengar eller på annat sätt döms för olovlig kårverksamhet. Det är tänkbart att denna bestämmelse skulle kunna tjäna som förebild för en utvidgning av brottet hets mot folkgrupp så att även den som bildar eller deltar i sammanslutning vars ändamål måste anses vara att uppmåna till eller främja sådan rasistisk verksamhet som avses i bestämmelsen, eller som på annat sätt stödjer sådan verksamhet döms för hets mot folkgrupp. Ett sådant tillägg skulle få till följd att inte bara spridandet av rasistiska uttalanden och meddelanden, utan också bildandet av en rasistisk organisation liksom alla former av deltagande och verksamhet blir kriminaliserade.

Jag förordar att en utredning tillsätts med uppgift att bedöma om en lagregel med sådan inriktning vore lämplig och hur den i så fall skulle kunna utformas. Jag förutsätter att även andra lagstiftningsalternativ skall kunna övervägas, allt i syfte att förstärka samhällets skydd mot rasistisk verksamhet. En sådan utredning bör göras under den klart uttalade förutsättningen att föreningsfriheten som grundläggande demokratisk rättighet inte i något principiellt avseende får begränsas.

Jag avser att återkomma till regeringen i fråga om direktiv för en sådan utredning.

Jag har i dessa frågor samrått med justitieministern.

### 2.2.2 Etnisk diskriminering i arbetslivet

**Min bedömning:** Lagreglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör övervägas på nytt. Den utredning som bör se på möjligheten till ytterligare lagstiftning mot verksamheten i vissa organisationer bör även behandla frågan om regler mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer med min bedömning.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som yttrat sig i fråga om behovet av ett lagreglerat förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet har nästan samtliga ställt sig positiva till kommissionens förslag. Arbetsdomstolen har ifrågasatt om det är lämpligt att använda lagstiftning som ett medel att motverka diskriminering av invandrare på arbetslivets område och statens invandrarverk har föreslagit att effektivare rättsmedel än civilrättslig lagstiftning bör övervägas. Endast Svenska arbetsgivareföreningen, (SAF) har varit starkt kritisk och avstyrkt förslaget och ansett att en förbudslagstiftning skulle få allvarliga negativa konsekvenser för dem som lagen skulle vara till för att skydda, bl. a. invandrarna.

## Skälen för min bedömning

### *Bakgrund*

Den svenska arbetsrätten gäller lika för alla oavsett etnisk tillhörighet och nationellt ursprung. Vissa rättsregler finns som särskilt syftar till att motverka diskriminering. Således skall enligt lagen (1982: 80) om anställningsskydd uppsägning av anställning från en arbetsgivares sida vara sakligt grundad. En arbetstagare kan alltså inte sägas upp på grund av etnisk eller nationell tillhörighet. Inom arbetsrätten finns vidare en grundläggande princip om god sed på arbetsmarknaden, vilken kan medföra att avtal – även kollektivavtal – kan underkännas av domstol om de anses diskriminerande. Även arbetsmarknadens parter har ägnat intresse åt invandrar- och diskrimineringsfrågor. I handledningen "Invandrarfrågorna i arbetslivet" som utarbetats av LO-SAF-PTK-SIV (1986), poängteras principen om likabehandling på den svenska arbetsmarknaden oavsett ras och etnisk tillhörighet.

Även medbestämmandelagens regler om förhandlingsskyldighet, liksom 36 § avtalslagen om oskäligen avtalsvillkor kan tillämpas när det gäller diskriminering i arbetslivet.

Lagen om anställningsskydd gäller den som redan är anställd. När det gäller situationen att en person skall anställas finns för den privata arbetsmarknaden inga rättsregler till skydd mot etnisk diskriminering. Där gäller i stället arbetsgivarens fria anställningsrätt. Inom den offentliga sektorn finns däremot i lagen (1976: 600) om offentlig anställning och i regeringsformen vissa krav på saklighet när det gäller tjänstetillsättningar.

I samband med att Sverige tillträdde FN:s rasdiskrimineringskonvention infördes i brottsbalken bestämmelsen om olaga diskriminering. Med stöd av denna bestämmelse kan en näringsidkare straffas om han i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom tillhanda på samma villkor som tillämpas i förhållande till andra. Detta gäller inte bara för näringsidkaren i förhållande till sina kunder utan också för den som är anställd i näringsverksamhet eller handlar på en näringsidkares vägnar och för den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag. Det gäller också för anordnare av allmän sammankomst eller

offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare som vägrar någon tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

Straffbestämmelsen omfattar alltså inte arbetsmarknaden. Översynen av lagstiftningen i samband med konventionstillträdet hade visat på brister när det gällde skydd mot diskriminering i arbetslivet. Motivet till att arbetsmarknaden ändå lämnades utanför lagstiftningen var att rasfördomar i arbetslivet i första hand borde lösas genom avtal mellan parterna. Departementschefen önskade upprätthålla principen att ingripande i arbetslivet genom lagstiftning borde undvikas.

Diskrimineringsutredningen, som arbetade under åren 1978–1985, fann att skäl förelåg för lagstiftning eftersom diskriminering förekom på arbetsmarknaden. Utredningen föreslog år 1983 en civilrättslig lag med regler om förbud, ogiltighet och skadestånd vid diskriminerande behandling av såväl arbetssökande som anställda. Som övervakande myndighet föreslogs jämställdhetsombudsmannen. Förslaget ledde inte till en sådan lagstiftning eftersom det ansågs förenat med alltför stora tillämpningssvårigheter. I stället inrättades den nya myndigheten ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Som stöd åt DO inrättades samtidigt en nämnd mot etnisk diskriminering. Verksamheten regleras genom lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering.

Ombudsmannens verksamhetsområde avser hela samhällslivet med betoning på arbetslivet. Den främsta uppgiften därvidlag är att motverka etnisk diskriminering av arbetssökande. Ombudsmannen kan inte bara ge råd och sakupplysning utan också försöka kartlägga vad som hänt i det enskilda fallet och eventuellt vid vite kalla arbetsgivaren till överläggningar. Däremot har ombudsmannen inte möjlighet att föra talan inför domstol. Jag återkommer i det följande närmare till DO:s verksamhet och dess framtida inriktning.

I FN har medlemmar i rasdiskrimineringskommittén vid flera tillfällen uppmärksammat att Sverige fortfarande inte infört lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. De har därvid uttryckt förhoppning om att den svenska regeringen skall ompröva sitt ställningstagande.

### *Rasdiskrimineringskonventionen*

I konventionens artikel 5 uppräknas en mängd rättigheter, bland dem rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete och till rättvis och gynnsam lön för arbete (artikel 5 c (i)). I syfte att förbjuda och göra slut på alla former av rasdiskriminering, förbinder sig konventionsstaterna att tillförsäkra envar utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutandet av de uppräknade rättigheterna.

Konventionens artikel 6 handlar om skydd och rättsmedel vid rasdiskriminering. Enligt bestämmelsen skall staterna tillförsäkra envar dels skydd mot kränkning av hans rätt enligt konventionen och dels rätt till ersättning för skada till följd av sådan kränkning.

Den som utsatts för brottet *olaga diskriminering* kan enligt skadeståndslagen få ersättning för både ekonomisk och ideell skada. Men den som diskrimineras på grund av sitt etniska ursprung, sin ras eller liknande när han söker arbete har med nuvarande lagstiftning inte någon möjlighet att väcka talan vid domstol och begära skadestånd för detta.

### *En lagreglering bör övervägas*

Diskrimineringsutredningen fann redan 1983 att diskriminering förekom på arbetsmarknaden. Enligt vad kommissionen nu erfarit från invandrare och deras organisationer känner sig invandrare även i dag diskriminerade i arbetslivet. DO:s erfarenheter pekar i samma riktning.

Som jag tidigare redogjort för saknas det rättsregler för delar av arbetslivet. Det gäller särskilt i anställningssituationen. Skulle en arbetssökande på den privata arbetsmarknaden bli utsatt för diskriminering på grund av sin etniska tillhörighet, finns det idag inga möjligheter till rättsligt ingripande. Det finns inte heller möjlighet för den kränkte att begära skadestånd.

Som utvärderingen av DO:s verksamhet under de tre första åren visat har, som tidigare nämnts, DO under denna tid inte handlagt något ärende som bedömts kunna vinna framgång i domstol om det hade varit möjligt att föra en sådan talan. Därmed är inte sagt att det inte skulle finnas behov av lagstiftning. Sverige är idag ett mångkulturellt samhälle med ett stort antal etniska grupper. Risker är större idag än någonsin att ett stort antal människor kan komma att drabbas av diskriminering. Även om upplysning, information och frivilliga överenskommelser är grundläggande och nödvändigt för att komma tillrätta med diskriminering och rasfördomar, utesluter detta enligt min mening inte att lagstiftning bör övervägas.

Om en arbetsgivare uttryckligen vägrar att anställa en person med hänvisning t. ex. till hans hudfärg finns ingen möjlighet till rättsliga åtgärder. Om samma inställning skulle leda till uppsägning av arbetstagaren skulle uppsägningen kunna förklaras ogiltig och arbetstagaren tillerkännas skadestånd. Jag kan inte se något skäl till att bevara denna skilda behandling av arbetssökande och redan anställda.

Ett annat skäl till att lagstiftning bör övervägas är risken för att vi skall få en etniskt uppdelad arbetsmarknad. Redan idag är invandrarna överrepresenterade i vård, service och industri. Man kan befara att det synsättet breder ut sig att invandrare förutsätts få arbete bara på dessa delar av arbetsmarknaden. En sådan utveckling är inte önskvärd.

Även om rasdiskrimineringskonventionen inte ställer samma krav på lagstiftning när det gäller diskriminering i arbetslivet som den gör när det gäller rasistiska organisationer, innebär dock vårt konventionsåtagande att vi med lämpliga medel skall göra slut på all rasdiskriminering och dessutom tillförsäkra den som kränkts på grund av etniska skäl rätt till skadestånd.

Därtill kommer att Sverige också genom anslutningen till Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 111) om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (med tillhörande rekommendation

DO har utarbetat ett förslag till en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Förslaget, som överlämnades till regeringen i december 1989, innebär en civilrättslig lag som skall vara tillämplig på hela arbetsmarknaden och för alla slags anställningar. Diskrimineringsgrunderna är desamma som i lagen mot etnisk diskriminering, dvs. ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Alla handlingar eller underlåtenheter, riktade mot arbetstagare eller arbetssökande, som har sin grund i dennes ras, hudfärg etc. och som är till skada för den utsatte skall anses utgöra lagstridig diskriminering under förutsättning att det inte finns godtagbara skäl för handlingen. En grundläggande tanke är att diskrimineringsförbudet skall vara uppbyggt kring arbetsgivarens uppsåt.

SAF har i sitt remissyttrande över kommissionens förslag uttalat farhågor för att ett lagförbud skulle innebära en skyldighet för arbetsgivare att se till att den som har bättre meriter — oberoende av etniskt ursprung — alltid skulle ges företräde vid anställning och befordran och att detta skulle slå hårt mot invandrare som har utbildning och yrkeserfarenheter men som inte alltid kan dokumentera sina meriter. SAF har vidare pekat på att en sådan lagstiftning med därav föranledda rättstvister skulle få återverkningar för relationerna på arbetsplatserna och individernas personliga integritet skulle komma i fara om arbetsgivaren skulle tvingas att offentligt diskutera de berörda personernas etniska ursprung och personliga egenskaper.

Med den konstruktion av lagen som DO har föreslagit är det inte en nödvändig förutsättning för att diskriminering skall anses föreligga att den utsatte är överlägsen i fråga om meriter eller liknande. En person kan ha blivit diskriminerad även om han har lika eller sämre förutsättningar än den han jämförs med. Även en ensam arbetssökande kan diskrimineras. Det avgörande är det faktiska skälet till arbetsgivarens handlande.

Bevisfrågorna är centrala i diskriminerings tvister. DO föreslår en bevisregel av samma slag som tillämpas i mål om föreningsrättskränkning. Den diskriminerade skall alltså göra sannolikt att han diskriminerats. Om han lyckas med det, övergår bevisbördan på arbetsgivaren som måste visa att han har andra godtagbara skäl för handlandet.

DO förordar ett liknande påföljdssystem som i jämställdhetslagen, dvs. skadestånd och i vissa fall ogiltighet.

En civilrättslig lagstiftning — som den DO föreslagit — mot diskriminering på arbetslivets område, med möjlighet till skadestånd, skulle också tillgodose kraven enligt konventionen. En sådan lagstiftning skulle dock, liksom den som tidigare föreslogs av diskrimineringsutredningen, kunna vara förenad med betydande tillämpningssvårigheter, särskilt när det gäller bevisfrågorna.

Med hänsyn till den allt större betydelse diskrimineringsfrågorna kan väntas få på grund av ökande invandring är det angeläget att möjligheten till lagstiftning övervägs. Det kan inte uteslutas att det finns möjligheter att genom mindre ändringar i den av DO föreslagna lagen, eller genom annan form av lagstiftning, komma tillrätta med de problem som medför de

största tillämpningssvårigheterna. Viss ledning skulle kunna hämtas i de erfarenheter man gjort utomlands.

Den utredning som bör se på lämpligheten av ytterligare lagstiftning mot verksamheten i vissa organisationer bör även kunna behandla de frågor som jag här har berört.

Utredningen bör bedrivas i nära kontakt med arbetsmarknadens parter. Ett syfte skulle vara att utvärdera möjligheterna att – som ett alternativ eller komplement till lagstiftning – genom kollektivavtal åstadkomma en reglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Jag har i dessa frågor samrått med arbetsmarknadsministern.

### 2.2.3 Kriminalisering av stämpling till vissa brott

**Mitt ställningstagande:** Kommissionens förslag att stämpling till vissa brott skall kriminaliseras genomförs inte.

**Kommissionens förslag:** Straffbestämmelserna för normalfallet av misshandel, grovt olaga tvång, olaga hot, ofredande, grov stöld och skadegörelsebrotten bör skärpas på så sätt att stämpling till brotten bestraffas. Avsikten är att redan på "uppmanningsstadiet" kriminalisera vissa handlingar som ofta begås av skäl hänförliga till rasism och främlingsfientlighet.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som berört detta förslag tillstyrker det utan närmare motivering. De flesta rättsliga instanser avstyrker dock förslaget eller uttrycker tveksamhet mot det.

**Skälen för mitt ställningstagande:** Enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken avses med *stämpling* att någon i samråd med annan beslutar att begå en viss gärning eller att någon försöker förmå annan att utföra brottet eller själv åtar sig eller erbjuder sig att utföra brottet. Kriminaliseringen av stämpling innebär således en utvidgning av det straffbelagda området till stadier i handlingskedjan som föregår inte bara det fullbordade brottet utan även den punkt där försök att begå brottet kan sägas ha inletts.

En sådan utvidgning av det kriminaliserade området har av principiella skäl ansetts kunna komma i fråga endast för mycket allvarliga brott. Bland de brott som är straffbelagda på stämplingsstadiet hör grov misshandel, våldtäkt och rån.

Kommissionens förslag innebär en avsevärt utökad kriminalisering i förhållande till nuvarande rätt. En kriminalisering av stämpling måste nämligen också medföra att försök till de aktuella brotten beläggs med straff. Kriminaliseringen skulle heller inte omfatta endast gärningar med rasistisk bakgrund utan även andra fall. En sådan omfattande utvidgning av det straffbelagda området bör inte göras utan att det finns starka skäl för det och inte utan att det gjorts ingående överväganden av vilka konsekvenser en sådan lagändring skulle innebära. Kommissionens betänkande ger enligt min mening inte grund för någon bedömning av vilka effekter förslaget skulle få utifrån mera allmänna kriminalpolitiska utgångspunkter. Det finns heller inte något säkert stöd för att man genom förslaget skulle kunna förhindra brott med rasistisk bakgrund i någon större utsträckning.

Jag anser således att kommissionens förslag inte bör läggas till grund för lagstiftning. Jag har i denna del samrått med justitieministern.

#### 2.2.4 Grupptalan och skadestånd

**Mitt förslag:** Frågan om möjlighet till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp bör utredas i ett vidare sammanhang.

**Kommissionens förslag:** Enligt svensk rätt kan en *folkgrupp* inte vara målsägande när det gäller brottet hets mot folkgrupp och det däremot svarande tryckfrihetsbrottet. Därmed saknas också möjlighet till enskild talerätt. Inte heller har de i gruppen ingående, kränkta personerna, rätt till skadestånd. Med hänsyn härtill, och till att rasdiskrimineringskonventionen enligt kommissionens uppfattning innebär ett krav på skydd och rättsmedel mot kränkningar enligt konventionen föreslår kommissionen att möjligheten till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp bör utredas.

**Remissinstanserna:** Av de få remissinstanser som kommenterat detta förslag tillstyrker de flesta utan närmare motiveringar. Rikspolisstyrelsen och riksåklagaren pekar dock på vissa svårigheter som de menar är förknippade med en rätt till grupptalan.

**Skälen för mitt förslag:** Frågan om grupptalan och rätt till skadestånd för enskild som utsatts för brott såsom ingående i en grupp förekommer även på ett antal andra rättsområden, t. ex. konsumenträtten och miljörätten. Jag har förståelse för kommissionens resonemang i dessa avseenden. Det rör sig emellertid om komplicerade och centrala processuella frågor. Ingående överväganden är därför nödvändiga. Jag anser att dessa överväganden bör göras i ett sammanhang för alla berörda rättsområden och att det därför är olämpligt att särskilja brottet hets mot folkgrupp.

Jag har i denna fråga samrått med justitieministern.

#### 2.2.5 DO som klagoinstans i vissa fall av ifrågasatt rasdiskriminering

**Mitt ställningstagande:** Kommissionens förslag att ombudsmannen mot etnisk diskriminering skall fungera som särskild klagoinstans när det gäller att pröva klagomål rörande rasdiskriminering genomförs inte.

**Kommissionens förslag:** Ombudsmannen mot etnisk diskriminering bör utses att pröva klagomål från personer, som anser sig diskriminerade på grund av ras utan att ha fått upprättelse av tillgängliga inhemska rättsmedel.

**Remissinstanserna:** Bara ett fåtal remissinstanser har berört denna fråga. Av dem har de flesta tillstyrkt eller sagt sig ej ha någon erinran mot förslaget.



**Skälen för mitt ställningstagande:** Sedan kommissionen lämnat sitt betänkande har ombudsmannen mot etnisk diskriminering i skrivelse förklarat att han avråder från att DO skall få den föreslagna funktionen. En sådan förändring skulle bl. a. innebära att DO i många fall tvingades fatta för klagandena negativa beslut, vilket kunde störa samarbetet med olika etniska minoriteter och deras förtroende för DO-ämbetet. Vidare saknas, enligt ombudsmannen, behov av ytterligare en instans mellan de inhemska instanserna och den FN-kommitté som kan ta upp klagomål enligt FN:s konvention mot rasdiskriminering. Ombudsmannen menar att det inte kan ligga i minoritetsgruppernas intresse att tvingas vända sig till ytterligare en instans.

Jag delar DO:s nu redovisade uppfattning.

### 2.2.6 Ny placering i brottsbalken av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering

**Mitt ställningstagande:** Kommissionens förslag till ny placering i brottsbalken av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering genomförs inte.

**Kommissionens förslag:** Brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering bör flyttas i brottsbalken från brotten mot allmän ordning (16 kap.) till brotten mot frihet och fred (4 kap.) eller ärekränkingsbrotten (5 kap.).

**Remissinstanserna:** Av det fåtal remissinstanser som har yttrat sig över detta förslag har majoriteten tillstyrkt det utan närmare kommentarer.

**Skälen för mitt ställningstagande:** Jag bedömer att den föreslagna förändringen inte skulle tillföra något väsentligt till samhällets möjligheter att motverka främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Därtill kommer att förslaget skulle medföra att brottsbalkens systematik bryts på ett inte obetydligt sätt. En sådan förändring bör ske i ett vidare sammanhang. Jag vill klargöra att detta inte på något sätt innebär en underskattning av allvaret i de ifrågasvarande brotten.

Jag har i denna fråga samrått med justitiedepartementet.

### 2.2.7 Närradion och dess verksamhet

**Min bedömning:** En beredningsgrupp inom justitiedepartementet arbetar med frågan om att utvidga vårt konstitutionella skydd för yttrandefriheten. I detta sammanhang kommer kommissionens förslag rörande överträdelse av gränserna för yttrandefriheten i närradion att tas upp till övervägande.

Den del av kommissionens förslag som avser en översyn av reglerna om ansvar för referensbandning och av möjligheterna att ge Närradions etiska nämnd en starkare ställning har av regeringen överlämnats till utredningen om vissa närradiofrågor (U 1988:07).

**Kommissionens förslag:** Den beredningsgrupp inom justitiedepartementet som bereder frågan om ökat skydd för yttrandefriheten bör överväga överträdelse av gränserna för yttrandefriheten i närradion. Beredningsgruppen föreslås dessutom få i uppdrag att pröva lösningar för att möjliggöra en snabbare omprövning av sändningsrätten i samband med yttrandefrihetsbrott i närradion.

Slutligen föreslår kommissionen att utredningen om vissa närradiofrågor bör få i uppdrag att se över dels reglerna om referensbandning i samband med närradiosändningar, dels möjligheterna att ge Närradions etiska nämnd en starkare ställning.

**Remissinstanserna:** Det fåtal remissinstanser som har kommenterat denna fråga har i huvudsak ställt sig positiva till kommissionens förslag.

### 2.2.8 Förbättrad statistik rörande rasistisk brottslighet

**Mitt förslag:** Möjligheterna att i rättsstatistiken redovisa i vilken mån "allmän" brottslighet kan anses ha förövats av rasistiska eller främlingsfientliga skäl bör undersökas. I vart fall bör det vara möjligt att med återkommande stickprövsundersökningar följa utvecklingen av rasistisk eller främlingsfientlig brottslighet.

**Kommissionens förslag:** Kodsystelet för rättsstatistiken hos polismyndigheterna bör ses över. För de allmänna brotten bör övervägas ett tillägg i kodsystelet om offrets nationalitet etc. Vidare bör brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering åsättas var sin egen brottskod.

**Remissinstanserna:** Bara få remissinstanser har kommenterat denna fråga. Statistiska centralbyrån ställer sig tveksam till tillägg i kodsystelet för att möjliggöra en registrering av om brott av skilda slag kan vara begångna av rasistiska skäl. Det är svårt att redan på anmälningsstadiet göra en tillförlitlig sådan bedömning. Denna åsikt delas av kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. När det gäller särredovisning av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering förklarar SCB att man ämnar aktualisera frågan vid överläggningar med RPS.

**Skälen för mitt förslag:** Som SCB förutskickat i sitt remissvar har man haft överläggningar med rikspolisstyrelsen om att införa särredovisning av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Dessa överläggningar har resulterat i att de nämnda brotten fr. o. m. januari 1990 åsätts var sin brottskod i polismyndigheternas rättsstatistik.

Jag delar kommissionens uppfattning att det är viktigt att kunna följa brottsutvecklingen på området. Som framhållits i remissvaren från SCB och kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet är det mycket svårt för en polismyndighet att, redan när brott har anmälts, med någon större säkerhet bedöma om det kan ha rasistiska eller främlingsfientliga motiv. Även för en domstol torde det vara förenat med stora svårigheter att göra en sådan bedömning.

Det är emellertid ett så viktigt samhällsintresse att följa utvecklingen av rasistisk eller främlingsfientlig brottslighet att det bör utredas om det är möjligt att studera den med återkommande undersökningar av meddelade domar eller på annat sätt.

**Mitt förslag:** Myndigheten bibehålls i allt väsentligt som nu. DO:s resurser förstärks för bl. a. extern information. En översyn görs av lagen (1986: 442) mot etnisk diskriminering.

Nämnden mot etnisk diskriminering bör fortsätta sin verksamhet som hittills.

En ny utvärdering av DO och nämnden mot etnisk diskriminering görs om ungefär fem år.

**Utredningen:** Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

### Skälen för mitt förslag:

#### *Bakgrund*

För att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet inrättades, som tidigare nämnts, den 1 juli 1986 en ny myndighet, ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Som stöd åt ombudsmannen inrättades samtidigt en nämnd mot etnisk diskriminering. Verksamheterna regleras genom lagen (1986: 442) mot etnisk diskriminering. Inrättandet av dessa båda myndigheter föregicks av ett flerårigt utrednings- och beredningsarbete.

Ombudsmannens verksamhetsområde skulle omfatta hela samhällslivet med undantag för privatlivet. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas etnisk diskriminering i arbetslivet. Ombudsmannens uppgift blev att dels i individuella fall ge råd och annat stöd, dels på ett generellt plan bl. a. genom överläggningar och information arbeta för att gällande rättsregler på området iaktas och för att kartlägga behovet av ytterligare åtgärder mot etnisk diskriminering. På arbetslivets område gavs ombudsmannen befogenheter att vid vite förelägga arbetsgivare att komma till överläggningar med och lämna upplysningar till ombudsmannen.

Nämnden gavs tre uppgifter: att pröva besvär över vite som ombudsmannen förelagt, ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor samt hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering.

DO-myndigheten fick från början tre befattningshavare: DO, en juristhandläggare och en assistent. Arbetsstyrkan har under perioden utökats med två halvtidsanställda personer. Nämnden består av tre ledamöter, av vilka ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

DO:s verksamhet har nu utvärderats efter tre verksamhetsår. Utredaren har under arbetets gång haft omfattande kontakter med berörda myndigheter och organisationer, bl. a. de invandrarorganisationer som ingår i invandrarrådet. Någon remissbehandling har därför inte ansetts erforderlig.

*Allmänna överväganden*

När DO-myndigheten tillskapades förelåg en del oklarheter om hur den nya verksamheten borde utformas och med vilka metoder den borde bedrivas. Osäkerheten gällde inte bara vilket behov som egentligen fanns av ett organ av detta slag, utan också i vilken omfattning det skulle komma att utnyttjas av enskilda rättssökande och huruvida den nya ombudsmannen skulle kunna möta dessas krav utan att själv vara utrustad med några egentliga rättsliga medel.

Ombudsmannen och de medarbetare som tillträdde successivt under andra halvåret 1986 grep sig an sin uppgift med engagemang, aktivitetslust och fantasirikedom. Detta kom att leda till en mångfald i verksamheten som, enligt min bedömning, har varit huvudsakligen positiv. Den har säkert bidragit till att DO har fått ett positivt genomslag hos allmänheten och hos myndigheter och andra berörda. Härvidlag har, såvitt jag har kunnat bedöma det, DO och hans medarbetare alltså varit framgångsrika.

Har då utvärderingen givit belägg för att DO:s existens har minskat eller motverkat etnisk diskriminering? Ett bestående intryck av samtal som utredaren haft med företrädare för olika samhällsorgan är att de senare årens flyktinginvandring har skapat ett stort engagemang på alla nivåer. Den har också lett till en påtaglig medvetenhet om riskerna för etnisk diskriminering i samband härmed. Därvid har det vid upprepade tillfällen från dessa företrädare framhållits att DO:s existens har kommit att betyda ett starkt stöd i den egna verksamheten. Råd har kunnat erhållas från DO i grannliga bedömningsfrågor och har kunnat återopas i lokala sammanhang. DO har kommit att bli en "galjonsfigur" som genom sin centrala placering och sitt gehör i den allmänna debatten har gett den egna verksamheten stadga. Detta är, enligt min mening, i och för sig tillräckliga skäl för att anse DO-institutionen motiverad och värdefull.

DO har i en skrivelse den 21 november 1989 framfört DO-myndighetens synpunkter, önskemål och förslag inför framtiden. Han framhåller där bl. a. att DO har att verka *för* etnisk rättvisa och inte bara det negativa att verka *mot* etnisk diskriminering. DO anser vidare att lagen mot etnisk diskriminering inte i fortsättningen bör ha den särskilda hänsyftningen på arbetslivet som den för närvarande har utan att den skall vara riktad mot samhällslivet i stort. Han föreslår förändringar i lagen härvidlag.

Utvärderingen såväl som DO:s skrivelse har givit vid handen att verksamheten har berört samhällslivet i dess helhet och detta förhållande bör också avspeglas i den lagstiftning som reglerar DO:s verksamhet.

Benämningen ombudsman mot etnisk diskriminering kan kanske sägas ha en viss negativ klang, men då benämningen är inarbetad bör den bibehållas tills vidare. Jag vill framhålla att jag är helt enig med DO om att denne har att verka *för* etnisk rättvisa och inte bara det kanske negativa att verka *mot* etnisk diskriminering. Jag är emellertid inte beredd att nu föreslå konkreta ändringar i lagen mot etnisk diskriminering, varken i detta avseende eller i fråga om den särskilda hänsyftningen på arbetslivet.

Jag har tidigare nämnt att jag avser att återkomma till regeringen i fråga om direktiv till en särskild utredning för att se över skyddet mot organisa-

tioner som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering. I samband därmed bör, som jag nyss förordat, även övervägas behovet av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet med utgångspunkt bl. a. från det förslag som DO nyligen presenterat. I uppdraget bör också ingå att göra en översyn av lagen mot etnisk diskriminering mot bakgrund av de tankar som framförts av DO och de överväganden jag nyss har gjort.

DO:s roll i arbetet mot rasism och främlingsfientlighet är viktig. DO-myndigheten har visat sig ha en stor opinionsbildande betydelse. Ombudsmannen har i hög grad lyckats få sitt budskap uppmärksammat i massmedierna och han och hans medarbetare har enligt mitt förmenande genom sin utbildnings- och föreläsningsverksamhet, sitt deltagande i debatter och möten och genom att publicera och sprida informationsmaterial ökat kunskaperna om etnisk rättvisa och påverkat opinionen i gynnsam riktning. DO bör fortsätta att sprida kunskap om vad etnisk diskriminering är, i vilka former den vanligast förekommer samt vilka rättsmedel eller övriga utvägar som står till buds för att motverka etnisk diskriminering. För att förstärka myndighetens möjligheter till bl. a. extern information föreslår jag att ombudsmannen tilldelas kraftigt förstärkta resurser härför. Jag återkommer i samband med anslagsfrågorna till detta.

DO har föreslagit att det i instruktionen för ombudsmannen mot etnisk diskriminering bör tas in en uttrycklig bestämmelse att en ställföreträdare för DO skall vara utsedd. Utredaren har instämt i detta önskemål. Enligt 2 § i instruktionen får ombudsmannen bestämma att en annan tjänsteman vid ombudsmannens kansli får utöva ombudsmannens tjänst när denne är förhindrad att göra det. Jag finner därför inte anledning att tillmötesgå förslaget.

### *Enskilda ärenden*

Antalet inkomna ärenden angående påstådd diskriminering har varit stort och väl jämförbart med vad som registreras hos t.ex. justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK). En inte så liten andel har dock utgjorts av anmälningar som har bottnat antingen i ett missförstånd angående DO:s uppgifter eller i andra missuppfattningar. Inte heller detta är emellertid unikt för DO-myndigheten; liknande erfarenheter redovisas från t.ex. JO och JK. DO har vidare haft en oväntat omfattande och tidsödande telefonrådgivning.

DO har själv något ifrågasatt värdet av verksamheten med rådgivning åt enskilda. Detta har gjorts mot bakgrund både av ärendenas art och den arbetsinsats som har gjorts beträffande många ärenden som trots detta inte fört till konkreta resultat. DO har också fört fram tanken att många av ärendena hellre borde hanteras lokalt på klagandens hemort, förslagsvis av personal vid invandrarbyråerna. Samtidigt har DO framhållit att de enskilda ärendena utgör en nödvändig kunskapskälla för ombudsmannens utåtriktade informativa policyskapande verksamhet.

För egen del och i enighet med utredaren gör jag den bedömningen att DO, trots avsaknaden av egna rättsliga medel, har uppnått goda resultat i ett stort antal ärenden enbart genom att begära in yttranden eller ta

informella kontakter. Mitt intryck är att de som tillskrivits av DO med anledning av en anmälan regelmässigt har tagit detta på största allvar och varit angelägna att medverka till att frågan blivit ordentligt utredd. Jag kan i och för sig dela DO:s uppfattning att vissa av de ärenden som har kommit in lika väl eller kanske bättre skulle ha kunnat klaras ut på klagandens hemort.

Jag delar emellertid utredarens uppfattning om att det knappast vore en framkomlig väg att ålägga t. ex. kommunerna att ta på sig DO:s rådgivande uppgift. Däremot bör DO naturligtvis kunna använda sig av kunskapen hos den personal som finns vid t. ex. invandrarbyråerna för bistånd i utredningen av ett enskilt ärende.

Jag vill här erinra om att det under senare tid i flera kommuner på försök har inrättats eller håller på att inrättas särskilda tjänster för diskrimineringsfrågor, s. k. diskrimineringssekreterare. Jag välkomnar varmt denna utveckling. Det är min förhoppning att fler kommuner följer exemplen och utgår från att en sådan utveckling stimuleras, både av SIV och DO själv.

För att det skall vara möjligt för DO-ämbetet att ägna krafterna åt de ärenden som är principiellt viktiga eller som verkligen kräver aktiva insatser, bör man bättre sprida kunskaper om vad DO egentligen har till uppgift.

Det är ett viktigt motiv till att jag nu förordar en kraftig förstärkning av DO-ämbetets resurser för bl. a. extern information.

DO har framfört önskemål om en ytterligare juristtjänst till myndigheten med hänsyn till myndighetens arbetsbelastning. Med den prioritering på principiellt viktiga ärenden som jag föreslagit anser jag emellertid att det inte finns behov av en sådan tjänst.

### *Generella åtgärder*

Utredaren har visat att den generellt inriktade verksamheten hos DO har omfattat många olika områden och ger ett något splittrat intryck. Samtidigt måste framhållas att verksamheten varit ny och oprövad. Jag utgår ifrån att DO, när nu den första uppbyggnads- och prövotidsfasen är till ända, kommer att "ekonomisera" sin verksamhet och koncentrera sina krafter.

DO har också genomfört eller påbörjat ett antal projekt av närmast utredningskaraktär, i vissa fall ensam, i andra tillsammans med forskningsorgan eller andra myndigheter. I ett fall har det skett på uppdrag av regeringen. Dessa initiativ har legat i linje med myndighetens syfte och uppgifter. Jag ställer mig dock något tveksam till, om det på längre sikt är det mest effektiva sättet att använda myndighetens begränsade resurser.

Visserligen är det naturligtvis av största betydelse för DO:s möjlighet att informera och påverka attityder att han skaffar sig ett gott faktaunderlag. Men om det blir fråga om mer omfattande arbete, bör DO:s insats begränsas till att ge regeringen uppslag till särskilda utredningar resp. forskningsuppdrag. I en del fall kan DO själv ha anledning att initiera begränsade utredningsinsatser genom att anlita utomstående expertis. Det är ett ytter-

ligare motiv till den ökning av DO:s medel för förvaltningskostnader som jag nämnt förut.

När DO-ämbetet tillkom fanns farhågor för att gränsen mellan DO:s och SIV:s uppgifter skulle kunna bli oklar. Dessa farhågor har dock, som utredaren visat, i allt väsentligt visats sig obefogade.

Invandrarverket skall arbeta med att långsiktigt förebygga etniska konflikter genom främst invandrapolitiska åtgärder samt spridning av kunskaper om faktorer och omständigheter som gynnar respektive missgynnar goda etniska relationer. DO bör arbeta med att, främst från ett juridiskt perspektiv, verka för att redan befintliga eller befarade företeelser i samhällslivet inte får diskriminerande effekter. Någon anledning till att skärpa gränsdragningen finns, enligt min mening, därmed inte.

Den verksamhetsperiod som utvärderats – tre år – är relativt kort för att den skall ge en helt rättvisande bild av en ny och oprövad verksamhet. Jag anser därför liksom utredaren och DO själv att en utvärdering ånyo bör göras efter ungefär fem år.

### *Nämnden mot etnisk diskriminering*

Nämnden mot etnisk diskriminering tillkom av främst två skäl. Dels ansågs det värdefullt att – åtminstone under ett uppbyggnadsskede – ge ombudsmannen en samrådspartner som vid behov också kunde ge ombudsmannens uttalanden ökad stadga. Dels skulle nämnden pröva besvär över viten som ombudsmannen hade förelagt en arbetsgivare enligt lagens särskilda regler härom.

Nämndens rådgivande funktion har hittills utövats helt informellt genom att nämnden ungefär varannan månad har sammanträffat med DO och dennes medarbetare. Något överklagat vitesföreläggande har inte förekommit under perioden – DO har inte i något fall funnit behov att använda vitesinstrumentet.

Enligt utredaren finns det skäl som talar för att nämnden skulle kunna avvaras. Mot detta talar dock vissa andra faktorer. DO själv har uttryckt uppfattningen att nämnden utgör ett värdefullt stöd. Verksamheten hos DO är alltså relativt sett ny och jag har tidigare dragit slutsatsen att en ny utvärdering efter ytterligare några års verksamhet av detta skäl kan vara motiverad. Den hittillsvarande verksamheten hos DO har i hög grad präglats av ämbetsinnehavarens person. Vid skiften på befattningen kan nämnden spela en viktig roll som stöd för den nye innehavaren och för kontinuiteten i verksamheten.

För min del anser jag att övervägande skäl talar för att inte nu avveckla nämnden eller förändra dess uppgifter eller sammansättning. I en framtid bör dock nämnden enligt min bedömning kunna avvaras som självständig myndighet.

**Mitt förslag:** Opinionsbildning för att främja goda etniska relationer är många ansvar. Organisationer och andra som är beredda att delta i denna opinionsbildning bör genom SIV få utökade möjligheter till statligt stöd för tids- och kostnadsmässigt avgränsade projekt med detta syfte. En samrådsgrupp bör bistå SIV vid utarbetandet av riktlinjer och prioriteringar för bidragsgivningen.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer med mitt.

**Remissinstanserna:** Har inte haft något att erinra mot kommissionens förslag.

### Skälen för mitt förslag

#### *Många har ansvar*

Information och opinionsbildning för att hindra att främlingsfientlighet utvecklas och befästs i landet måste bedrivas på olika fronter och med olika medel. Berörda myndigheter och kommuner har ett ansvar att inom sina områden motverka diskriminering av invandrare och flyktingar och att därmed verka för goda etniska relationer.

Men även föreningar och organisationer måste självfallet engageras i arbetet. Folkrörelserna, som bygger på människors gemensamma intresse och engagemang, har ofta en bred geografisk spridning och särskilda möjligheter till insatser för solidaritet och goda relationer människor emellan. Jag återkommer i det följande närmare till folkrörelsernas roll och till opinionsbildningsinsatser som bör göras inom skolans och kulturlivets område.

Den enskilda människans förståelse och vilja till tolerans och medmänsklighet och hennes beredvillighet att också i handling visa detta inför flyktingar och invandrare är naturligtvis av grundläggande betydelse i opinionsbildningen. Det måste därför vara en strävan att få med så många som möjligt i detta arbete.

#### *Använd de kunskaper och erfarenheter som finns*

Under senare år har erfarenheter och kunskap samlats om hur opinioner bildas och hur information bör utformas och spridas för att få den avsedda verkan. Diskrimineringsutredningens slutsatser har omsatts och utvecklats i praktisk verklighet, framför allt av SIV. Även DO:s och andra myndigheters och organisationers opinionsbildande verksamhet har gett nyttiga erfarenheter. Dessutom kommer de olika projekten som fått kommissionens stöd att utvärderas. Med hjälp av dessa erfarenheter måste arbetet nu intensifieras och utvecklas.

En viktig erfarenhet, som jag berört tidigare, är att en intolerant inställning till invandrare hänger nära ihop med en intolerant inställning också till andra företeelser som avviker från det vanliga och nära. Det är oftast



meningslöst att isolerat försöka påverka den enskilde individens attityder till invandrare. De måste behandlas i ett sammanhang där också frågor som t. ex. demokrati och synen på mänskliga rättigheter hör hemma.

Ett intressant exempel på hur attityder mot invandrare kan behandlas tillsammans med andra liknande frågor som rör normer och värderingar är polishögskolans projekt "Demokrati-, folkrätts- och etniska frågor i polisutbildningen" som har stötts av kommissionen. Projektets syfte har varit att för utbildningen vid polishögskolan finna relevanta sakområden, metoder och kontaktytor för utveckling av undervisningsområdena *demokrati, folkrätt och interetniska relationer*.

SIV – liksom många andra – har gjort den erfarenheten att information och faktaförmedling inte förmår att i någon avgörande mån rubba grundinställningen hos uttalat främlingsfientliga personer. Därför bör man i försöken att påverka opinionen i första hand rikta insatserna till personer som redan har en positiv grundinställning och stärka och stödja deras vilja och förmåga att påverka opinionen i rätt riktning. Glädjande nog finns det överallt i landet människor som med entusiasm och kraft redan gör mycket och som vill göra ännu mera.

Informationen måste också ges med nära anknytning till de erfarenheter människorna själva gör i sina liv och i sina möten med andra. Allt fler människor i Sverige träffar nu invandrare i bostadsområden, förskolor och skolor, på arbetsplatser och under fritiden. Allt fler kommer underfund med att det är mera som förenar invandrare med svenskar än som skiljer. Informationen skall bygga på detta och inte falla offer för en "exotisering".

Om informationen bygger på den egna erfarenheten och utgår från de frågor man själv ställt blir den mer angelägen och skapar motivation för att skaffa sig mer kunskap. Detta gäller inte minst i fortbildningen av de yrkesgrupper som möter och ger tjänster till invandrare.

### *Massmedierna viktiga i opinionsbildningen*

Press, radio och TV präglar många människors bild av verkligheten. Massmedierna spelar en oerhörd viktig roll och har därmed ett mycket stort ansvar för opinionsbildningen. Flyktingfrågor har de sista åren fått en stor plats i medierna. Glädjande nog präglas i övervägande del rapporteringen av en humanitär och medkännande inställning. I allmänhet är journalister måna om att inte underblåsa främlingsfientlighet. Ibland är dock bilden alltför fragmentarisk eller skev och även ytlig sensationsjournalistik inriktad enbart på det dramatiska kan förekomma. Liksom kommissionen anser jag det vara angeläget att de etiska regler som antagits av pressens egna organisationer efterföljs.

De skenden och sammanhang som skildras är ofta komplicerade och känsliga. Att beskriva och kommentera dem kräver insikt och kunskap. De måste behandlas på ett nyanserat sätt. Det vore välkommet om fortbildning och diskussion om dessa frågor fick en mera framträdande roll både i pressens egna organisationer som inom de enskilda redaktionerna. Kurser med denna inriktning ges vid institutet för fortbildning av journalister i Kalmar. SIV som under en lång rad av år anordnat journalistseminarier bör öka sina insatser härvidlag.

Sedan lång tid tillbaka har SIV haft möjligheter att ge ekonomiska bidrag till projekt som syftar till att öka kontakten och förståelsen mellan invandrare och svenskar. Projektbidrag ges även för att stärka organisationsbildningen bland invandrare. Under budgetåret 1988/89 disponerade SIV knappt 1,6 milj. kr. för detta ändamål. Vid sidan härav har verket kunnat ge stöd till vissa tidningar främst bland små och nya språkgrupper. Sådana bidrag har de senaste åren utgått med ca 150 000 kr. per år.

Inför budgetåret 1989/90 fick SIV kraftigt utökade resurser att stödja projekt som påbörjats av kommissionen. Tillgängliga medel för projektbidrag ökade med ca 2 milj. kr. till drygt 3,6 milj. kr. Detta gav också möjligheter att ge stöd till värdefulla projekt med utgångspunkt i den mångkulturella skolan samt till projekt som rör återvandring.

Jag delar kommissionens mening att SIV:s möjligheter att ge stöd till krafter som kan främja goda etniska relationer bör förstärkas. Jag kommer i det följande att föreslå en uppräknig av medlen med ytterligare 4,2 milj. kr.

Bidrag inom totalramen bör även ges till vissa ändamål som redan förut kommit i fråga. Det gäller bl. a. utveckling av invandrarnas organisationsliv och stöd till projekt om flyktingars återvandring. Inom ramen för projektbidragen bör även i fortsättningen stöd kunna ges till tidningar och tidskrifter bland små och nya språkgrupper vars behov inte tillgodosetts genom det allmänna utbudet av medier. Jag återkommer i det följande till ytterligare ändamål som bör kunna beaktas.

Bidragen bör liksom nu kunna ges till föreningar och organisationer, såväl ideella som fackliga liksom religiösa sammanslutningar, humanitära organisationer m. fl. Bidragen bör inte finansiera löpande verksamhet utan vara avsedda till att stimulera och starta verksamheter som annars kanske inte kommer i gång. Kommuner och myndigheter bör bara undantagsvis kunna få bidrag för projekt som ordnas i samverkan med föreningar.

Jag anser att bidragsansökningarna bör bedömas i ett sammanhang vilket ger en möjlighet att överblicka behoven och deras förändringar. En långsiktig bedömning underlättas därmed och förutsättningar skapas för erforderliga omprioriteringar. Bidragsgivningen bör dock vara så flexibel att den ger utrymme för akuta insatser vid oförutsedda behov. Stora krav bör ställas på rapportering och utvärdering. Det bör ankomma på regeringen och SIV att dra upp närmare riktlinjer för bidragsgivningen.

#### *SIV:s beslut om projektbidrag bör inte få överklagas*

I detta sammanhang vill jag ta upp frågan om att avskära möjligheten att till regeringen överklaga SIV:s beslut i ärenden om projektbidrag. Den möjlighet att överklaga invandrarverkets beslut som funnits hittills är med den anslagskonstruktion och de förutsättningar i övrigt som gäller för verksamheten, i praktiken illusorisk. Ärendena kan inte heller anses vara av sådan vikt att de behöver underställas regeringens prövning. Jag föror-

### *Samrådsgrupp vid fördelning av projektbidrag*

Kommissionen har föreslagit att SIV skall knyta till sig ett folkrörelseråd för samråd vid fördelningen av projektbidragen. Jag anser i likhet med SIV det värdefullt om SIV skaffade sig breddat expertstöd i detta arbete.

Jag anser som SIV också framfört i sin anslagsframställning för budgetåret 1990/91 att gruppen bör vara ett rådgivande organ, där frågor av principiell natur diskuteras. Gruppen bör bistå SIV vid utarbetandet av riktlinjer och prioriteringar för bidragsgivningen.

## 2.5 Skola

**Min bedömning:** Barn och ungdomar är den viktigaste målgruppen i arbetet för goda etniska relationer. Våra grundläggande värderingar och vår människosyn byggs upp under uppväxtåren. Skolan har en central och självklar roll och därmed ett särskilt ansvar i arbetet med att motverka rasism och främlingsfientlighet. Detta ansvar kommer till uttryck i bl. a. måldokumentet för ungdomsskolan och i planerna för grundutbildningen av lärare.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer med min bedömning. Kommissionen föreslog att läroplanen för grundskolan bör förtydligas i fråga om ett interkulturellt synsätt i undervisningen och att särskilda medel anvisas för lokalt utvecklingsarbete om etniska relationer m. m. i skolan och lärarutbildningen. Regionala kontaktnät för skolans arbete med etniska relationer bör byggas ut och omfatta alla län. Särskilda insatser bör göras i utbildning och fortbildning av rektorer och studierektorer och etniska relationer bör ges ökat utrymme i lärarfortbildningen.

**Remissinstanserna:** I princip överensstämmer remissinstansernas uppfattning med kommissionens. Skolöverstyrelsen (SÖ) anser att den nuvarande kompletteringsfortbildningen skall kunna bidra till den fördjupning av kunskaper och den medvetenhet som kommissionen vill skapa. Vad beträffar fortbildning av skolledare avser SÖ att inom ramen för sitt ansvarsområde och tillgängliga resurser göra insatser av det slag som kommissionen förordar.

**Skälen till min bedömning:** En av skolans viktigaste uppgifter är att aktivt och medvetet påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta våra grundläggande demokratiska värderingar. I läroplanen för grundskolan (Lgr 80) anges som en huvuduppgift för skolan att väcka respekt för sanning och rätt, för människans egenvärde och för människolivets okränkbarhet. Dessa skolans övergripande mål preciseras i kursplanen för samhällsorienterande ämnen. Som mål för undervisningen anges därvid bl. a. att eleverna skall träna sig att söka orsaker till motsättningar och att bearbeta konflikter. Skolan skall hjälpa eleverna att förstå hur

konflikter mellan enskilda människor, mellan grupper och mellan stater har uppstått i det förflutna och kan uppstå i dag, vilken grund konflikterna kan ha, och hur de kan förebyggas och lösas. Undervisningen skall öka förståelsen för och behovet av internationell solidaritet vilket naturligtvis även omfattar de människor från andra länder som invandrat eller flytt till Sverige.

Också i läroplanen för gymnasieskolan (Lgy 70) finns liknande mål.

De nu gällande måldokumentet för ungdomsskolan ger således enligt min mening en klar anvisning om vikten av en undervisning som bl. a. syftar till att skapa förutsättningar för goda relationer mellan olika etniska grupper i Sverige. Det innebär att frågor som rör grundläggande mänskliga rättigheter, solidaritet, tolerans och likaberättigande mellan människor skall behandlas i skolan.

Sverige är idag ett mångkulturellt samhälle och praktiskt taget alla barn och ungdomar i Sverige kommer i skolan i kontakt med elever som är invandrare eller har invandrarbakgrund. I 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85 bil. 10, s. 94–95, Ubu 13, rskr 149) behandlade föredraganden, statsrådet Göransson bl. a. frågan om ett interkulturellt synsätt i undervisningen. Jag delar statsrådet Göranssons därvid framförda uppfattning att undervisning med ett interkulturellt synsätt bl. a. bör syfta till att åstadkomma positiva attitydförändringar och motverka negativa attityder och fördomar inte bara hos majoritetsbefolkningen utan också hos olika etniska minoritetsgrupper.

Statsrådet Persson aviserade i budgetpropositionen 1990 en kommande reformering av gymnasieskolan. Vid den översynen kommer vikten av ett interkulturellt synsätt i undervisningen att beaktas.

Frågor om en internationalisering av ungdomsskolan togs också upp i föregående års budgetproposition (prop. 1988/89: 100 bil. 10, s. 35–38, UbU 11, rskr. 203). I detta sammanhang redovisades bl. a. den verksamhet som pågår inom skolan i dessa frågor. Statsrådet Göransson, som var föredragande, anförde att det viktigaste är att lärare och elever har ett intresse och engagemang för de internationella frågorna. Internationaliseringen i skolan bör kunna bidra till ökad samhörighet mellan olika grupper i det svenska samhället och till internationell solidaritet. Jag vill särskilt understryka det statsrådet Göransson anförde att invandrareleverna bör betraktas som en tillgång i arbetet för internationalisering.

På förslag av kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet gav regeringen under år 1989 bidrag till ett femtiotal lokala utvecklingsprojekt inom skolan och lärarutbildningen. Erfarenheterna från dessa projekt håller för närvarande på att samlas in av SÖ i samarbete med SIV. Materialet skall sedan publiceras i ett servicematerial avsett för lärare inom alla skolformer. Avsikten är att det skall ge idéer och stimulera till egna lokala utvecklingsprojekt som syftar till att öka elevernas kunskaper om det mångkulturella Sverige och bidra till goda relationer mellan olika etniska grupper.

På kommissionens förslag gav regeringen under år 1989 bidrag till några organisationer på skolans område för insatser mot rasism och främlingsfientlighet. Så har t.ex. Riksförbundet Hem och skola i samverkan med

Elevorganisationen med stöd av sådant bidrag genomfört olika arrangemang, bl. a. en teaterturné. En annan insats som vänder sig till skolelever är foldern "Visst är vi olika...", som sju av de politiska ungdomsförbunden gemensamt står bakom. Inom ramen för SIV:s utökade anslag för projektbidrag som jag tidigare anmält kommer stöd till liknande initiativ att kunna utgå.

Det är angeläget att det arbete som kommissionen stimulerat, fortsätter och att de idéer och modeller m. m. för verksamhet som kommit fram genom utvecklingsarbetet används i skolorna och i lärarutbildningen. Det bör ankomma på berörda myndigheter att stimulera och följa upp sådant arbete och att även i försättningen samla erfarenheter och kunskaper och sprida dessa på lämpligt sätt.

I den nya grundskollärarytbildningen ingår undervisning om ett interkulturellt synsätt och om främjande av goda etniska relationer. I utbildningsplanen uttrycks detta på följande sätt: "De studerande skall genom utbildningen ges ökad förmåga att bygga upp internationell förståelse hos sina elever och förbereda dem för att vara verksamma i ett mångkulturellt samhälle. Med hänsyn till att Sverige idag rymmer många olika etniska grupper skall de studerande också ges en sådan utbildning att de som lärare skall kunna medverka till att eleverna lär sig förstå och känna samhörighet med minoritetsgrupper inom vårt eget land."

De allmänna målen för utbildningen av ämneslärare innehåller liknande formuleringar.

Kommissionen framhöll i sin rapport att många av dagens verksamma lärare inte har fått möjlighet till någon fortbildning om rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande frågor och ansåg att sådan fortbildning bör komma till stånd.

Med den nya grundskollärarytbildningen som grund skall enligt riksdagens beslut de nuvarande lärarna i grundskolan få fortbildning som kompletterar deras tidigare utbildning och erfarenheter. Kompletteringsfortbildningen startar läsåret 1989/90 och skall pågå under en tioårsperiod. Enligt riksdagsbeslutet skall bl. a. fortbildning för att utveckla den allmänna och specialpedagogiska kompetensen hos alla lärare prioriteras i detta sammanhang. Denna fortbildning skall vara obligatorisk.

I ett servicematerial om kompletteringsfortbildningen framhåller SÖ att ett av de kunskapsområden som bör ingå i den allmänna och specialpedagogiska fortbildningen är kunskaper om barns kognitiva, sociala och emotionella utveckling, barns och ungdomars uppväxtvillkor och hur sociala miljöer påverkar dessa, hur man tillgodoser barns olika behov samt om hur det är att växa upp i ett mångkulturellt samhälle.

Min bedömning är att kompletteringsfortbildningen mot denna bakgrund kan förväntas bidra till den fördjupning av kunskaper och medvetenhet om rasism, främlingsfientlighet m. m. hos nu verksamma lärare som kommissionen förordar. Enligt sitt remissyttrande avser SÖ också att göra insatser för utbildning av skolledare inom de områden som kommissionen förordar, vilket jag finner mycket positivt.

SIV genomför under detta liksom under föregående läsår tillsammans med länskolnämnderna konferenser om kulturmöten och kulturmönster i

skolan. Konferenserna vänder sig till skolstyrelser, skolläda-re och lärare. Initiativ till konferenserna togs av kommissionen och bidrag har getts av regeringen. Konferenserna har mottagits med stort intresse och bör ses som ett komplement till lärarfortbildningen på detta område.

Regeringen har på kommissionens förslag anvisat särskilda medel till statens institut för läromedel (SIL) för att granska om läroböckerna i religion, historia och samhällskunskap är rasistiska eller främlingsfientliga. Rapporten "Rasism och främlingsfientlighet i 80-talets läromedel?" kommer att publiceras inom kort. Jag har erfarenhet att granskarna inte funnit att läroböckerna i dessa ämnen är rasistiska eller främlingsfientliga. Granskarna anser dock att det bör krävas av en lärobok att den inte visar upp och förstärker schablonuppfattningar om det främmande och annorlunda och att när frågor om rasism och främlingsfientlighet behandlas, detta bör ske på ett grundligt och systematiskt sätt och inte kortfattat och fragmentariskt.

Kommissionen tog även initiativ till en skrift för användning i skolan, "Kulturmöte". Den publicerades i slutet av år 1989 av SIV i samarbete med SÖ och är en sammanställning av arbetsmaterial om kulturmöten, invandrare och flyktingar, främlingsfientlighet och rasism.

Flera av de projekt som regeringen på kommissionens förslag lämnat stöd till har resulterat i produkter som enligt min mening kan lämpa sig för användning i skolan.

Jag har i dessa frågor samrått med utbildningsministern och statsrådet Persson.

## 2.6 Folkrörelser

**Min bedömning:** Ett framgångsrikt arbete för bättre etniska relationer kan inte bedrivas utan hjälp av Folkrörelsesverige. Därmed avses många olika slag av organisationer: fackliga, ideella och humanitära såväl som religiösa samfund.

Inom ramen för SIV:s utökade anslag för projektbidrag bör organisationer kunna få förbättrade möjligheter till bidrag för projekt som syftar till att underlätta goda relationer mellan olika folkgrupper i Sverige.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med min bedömning förutom det att kommissionen även föreslår att ett grundstöd inrättas till antirasistiska organisationer.

**Remissinstanserna:** Har inga avvikande synpunkter.

**Skälen för min bedömning:** Åtgärder i syfte att motverka etnisk diskriminering bör, som jag tidigare anført, vara sådana att de reducerar ojämnheter i makt- och resursfördelningen i samhället, att de förbättrar förutsättningarna för kontakter mellan invandrare och svenskar och att de bidrar till ökad kunskap och stärkt självkänsla. En stor del av folkrörelserna, kyrkorna och de religiösa samfunden omfattar värderingar och har en inriktning i sin verksamhet som gör dem till ovärderliga medverkande i

detta arbete. Här inbegrips också svenska kyrkan som bl. a. genom sitt finskspråkiga församlingsarbete gör värdefulla insatser.

I föreningarna — fackklubbar, föräldraföreningarna, idrottsklubbar — m. fl. — träffas de som är intresserade av just sin förenings verksamhet. När invandrare blir medlemmar i föreningarna eller på annat sätt kommer med i deras verksamhet lär de och de infödda svenskarna på ett naturligt sätt känna varandra och främlingskapet dem emellan minskas. Att i de religiösa samfundet dela en religiös tro för också till gemenskap. Kontakterna mellan invandrare och svenskar underlättas alltså genom deltagande i verksamheten i föreningar och samfund.

Inflytandet kan ökas och maktfördelningen i samhället kan påverkas genom att invandrarna i föreningarna och organisationerna blir delaktiga i samhällslivet och medverkar i den demokratiska processen. Ett sådant deltagande ansluter till en svensk tradition, där vägen till makt och inflytande ofta går genom folkrörelserna.

Invandrarnas egna organisationer har blivit en del av Folkrörelsesverige. Genom de egna organisationerna kan önskemål och förslag som känns viktiga för de egna grupperna föras fram till samhällets beslutande organ.

Invandrarorganisationerna har också stor betydelse för att stärka självkänslan hos sina medlemmar. Organisationen ger dem möjlighet till trygghet och gemenskap och bidrar därmed till att förstärka gruppens och de enskilda individernas identitet.

Invandrarorganisationerna är över huvud taget viktiga samarbetspartners i det invandrapolitiska arbetet såväl på riksplånet som i lokala sammanhang. Sedan en längre tid utgår statsbidrag till den centrala verksamheten vid invandrarnas riksorganisationer. Liksom andra folkrörelser bör invandrarorganisationerna också i fortsättningen kunna söka bidrag till projekt från SIV.

Många folkrörelser och andra gör redan nu betydande insatser för att förbättra förhållandet mellan olika etniska grupper i Sverige. För begränsade projekt har de enligt gällande regler möjligheter att söka bidrag från SIV. Dessa möjligheter bör, som jag tidigare förordat, förstärkas.

*Folkbildningsorganisationerna* har särskilda möjligheter att bidra till opinionsbildningen i invandrar- och flyktingfrågor. De elva studieförbunden har en vid geografisk spridning och representerar en stor del av Förenings- och organisationsverige, då många organisationer är medlemmar i studieförbunden. Detta gäller även invandrarorganisationerna. Studieförbunden har genom hela efterkrigstiden haft hand om väsentliga delar av undervisningen i svenska för invandrare och de har därigenom stora och värdefulla kunskaper om olika invandrargrupper i Sverige. Studieförbunden m. fl. anmålde till kommissionen att de vill göra en intensifierad och gemensam satsning under en treårsperiod för att främja goda etniska relationer. Kommissionen har i sin rapport föreslagit att de för detta bör tilldelas ett särskilt anslag.

Jag är inte beredd att förorda att särskilda medel avsätts för ändamålet, men även verksamhet inom folkbildningsorganisationerna skall kunna få stöd från SIV:s anslag för projektbidrag. En förutsättning för bidrag bör, enligt min mening, som regel vara att projekten i största möjliga utsträck-

ning bygger på studieförbundens reguljära verksamhet och de statsbidrag som utgår för studiecirkelverksamhet.

Några remissinstanser menar att man särskilt bör satsa på *ungdomsorganisationerna* i arbetet att förbättra goda etniska relationer. Den ungdomsutredning för demokrati och jämlikhet som statsrådet Wallström tillsatte hösten 1989 skall särskilt uppmärksamma invandrarungdomars situation. Utredningen har i uppdrag att ta fram en heltäckande bild av invandrarungdomars situation i förhållande till övriga ungdomar. Denna del presenteras senast den 31 juli 1990.

Jag har vidare av statsrådet Wallström erfarit att hon har för avsikt att i samråd med berörda fackdepartement försöka få till stånd särskilda projekt i invandrartäta bostadsområden. Sådana projekt kan bedrivas av såväl ungdoms- som generationsöverbyggande organisationer. De skall vara socialt förebyggande med tyngdpunkten på gemenskap i bostadsområdena och syfta till att motverka isolering och utslagning. Jag hälsar dessa initiativ med tillfredsställelse och menar att även sådana projekt i princip bör kunna få stöd genom SIV:s anslag för projektbidrag, liksom från allmänna arvsfonden.

SIV har i sin anslagsframställning för budgetåret 1990/91 föreslagit att en ny anslagspost inrättas till *invandrarsamfundens kulturella och sociala verksamhet*. För invandrarsamfunds religiösa verksamhet samt för täckande av kostnader för deras lokalbehov utgår statliga bidrag, som kanaliseras via samarbetsnämnden för stöd till trossamfund. Under budgetåret 1989/90 disponeras 55,5 milj. kr. för detta ändamål. Regeringen har i årets budgetproposition föreslagit att anslaget för budgetåret 1990/91 räknas upp till 57,7 milj. kr.

Min uppfattning är att social och kulturell verksamhet utgör ett väsentligt inslag i flera av invandrarsamfundens arbete. Deras organisatoriska uppbyggnad skiljer sig dock från invandrarorganisationernas och samfundet är inte berättigade till organisationsstöd motsvarande det stöd som utgår till invandrarnas riksorganisationer. Liksom invandrarorganisationerna bidrar samfundet till att öka medlemmarnas känsla av trygghet och gemenskap. De förmedlar också kontakt med övriga delar av det svenska samhället och medverkar därmed till förståelse mellan olika grupper i Sverige. I samråd med statsrådet Wallström föreslår jag därför att bidrag bör kunna utgå även till invandrarsamfundens kulturella och sociala verksamhet från SIV:s anslag för projektbidrag. Jag ser därmed inte något behov av en särskild anslagspost på det sätt som SIV föreslagit.

Det finns *organisationer vars huvudsakliga syfte är att kämpa emot aktuella rasistiska företeelser*. De har haft en stor genomslagskraft inte minst bland unga människor och når ungdomar som de traditionella organisationerna kanske aldrig kommer i kontakt med. Så t. ex. har "Rör inte min kompis"-grupperna med okonventionella metoder visat sin solidaritet med flyktingar och invandrare. Antirasistiska grupper och organisationer har fått projektbidrag både genom SIV och av regeringen på förslag av kommissionen.

I sin rapport föreslår kommissionen att ett grundstöd införs för organisationer som har till huvudsakligt ändamål att arbeta mot rasism och



främlingsfientlighet. SIV instämmer i detta förslag men anser att formerna för detta ytterligare måste utredas. Jag förutsätter att de antirasistiska föreningarna även i fortsättningen skall kunna få projektbidrag inom ramen för de medel som SIV föreslås disponera. De bör vidare efter vad jag erfarit av statsrådet Wallström kunna få bidrag från anslag som disponeras av statens ungdomsråd och allmänna arvsfonden. Jag är därmed inte beredd att nu föreslå något särskilt anslag för stöd till sådana organisationer eller initiera ytterligare utredning av saken.

## 2.7 Kultur

**Min bedömning:** Projekt inom kulturområdet som syftar till att främja goda etniska relationer skall stödjas av SIV. Inom ramen för SIV:s utökade anslag för projektbidrag bör stöd kunna ges åt film, teater, utställningar, litteratur, konst m.m. Under de första tre budgetåren kanaliseras medel för projekt inom kulturområdet huvudsakligen via den svenska samordningskommittén för FN:s kulturårionde.

**Kommissionens överväganden:** Överensstämmer med mina.

**Remissinstanserna:** Har inga avvikande synpunkter.

### Skälen för mina överväganden:

#### *Allmänt*

Kultur och konstnärliga uttrycksmedel bör mer aktivt än hittills kunna användas i arbetet att främja goda etniska relationer. Konstnärer gestaltar människans villkor. De ger oss speglar med vars hjälp vi kan se oss själva. De kan ge oss bilder av livet och världen som ger oss en emotionell och djupare förståelse än faktamaterial. Film, teater, dans roar, retar, provocerar och stimulerar oss. Människor är beredda att ställa sig i kö för att köpa biljetter till exempelvis en pjäs eller film som belyser flyktingars problem eller etniska relationer, men skulle inte kunna tänka sig att skaffa sig en officiell rapport om samma frågor.

Olika former av stöd till invandrarnas egen kultur utgår genom statens kulturråd. Där ingår bl. a. utgivning av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, folkbibliotekens inköp av invandrarlitteratur, bidrag till teater-, dans- och musikgrupper, kulturtidskrifter, internationellt kulturutbyte och bidrag till kulturverksamhet i studieförbunden. SIV har i begränsad omfattning gett bidrag till kulturella insatser i folkrörelsernas regi. Flera teater- och filmprojekt fick bidrag av regeringen på kommissionens förslag.

Jag har tidigare föreslagit att SIV får utökade medel för att kunna ge bidrag till projekt som syftar till bättre etniska relationer. Projekt där kulturella uttrycksmedel används för att nå avsedda syften bör kunna få ekonomiskt stöd inom ramen för denna ordning. Jag använder här begrep-

pet "kultur" i en bred mening. Projekten kan behandla invandrarnas egen kultur och kulturella bakgrund liksom insatser av svenska eller invandrade konstnärer som led i opinionsbildningen. Sådana projekt kan röra film, teater, utställningar, litteratur, dans etc. Bidrag bör också kunna ges till seminarier och utbildning som har till syfte att utbilda till och utveckla attitydförändrande arbete inom denna sektor. Ett annat syfte kan vara att närma svenska och invandrade konstnärer till varandra.

### **FN:s kulturårtonde – det mångkulturella samhällets möjligheter och problem**

Förenta nationerna har beslutat att perioden 1988 – 1997 skall vara ett kulturårtonde. Kulturdimensionen i samhällsutvecklingen skall lyftas fram och kulturidentiteten stärkas.

Regeringen har uppdragit åt statens kulturråd att i samråd med svenska unescorådet, styrelsen för internationell utveckling (SIDA) och stiftelsen Svenska institutet svara för samordningen av den svenska verksamheten under kulturårtondet och därvid ta erforderliga initiativ.

De fyra organen, som tillsammans har bildat en kommitté, här benämnd Årtiondekommittén, skall årligen lämna en redogörelse för vad som åstadkommit under det gångna verksamhetsåret. En första sådan gemensam redogörelse lämnades till regeringen i augusti 1989. Kommittén har i januari 1990 beslutat göra *det mångkulturella samhällets möjligheter och problem* till ett huvudtema för det svenska deltagandet i kulturårtondet.

Arbetets inriktning blir att ge den mångkulturella dimensionen i det svenska samhället särskild uppmärksamhet. Denna dimension har många former. Den växande svenska internationaliseringen leder till möten och kollisioner mellan olika kulturer. Genom biståndsverksamhet förs vi närmare u-landskulturerna. Sverige har samtidigt blivit ett invandrarsamhälle med alla de möjligheter, kulturmöten och problem det erbjuder.

Många olika verksamheter kommer att kunna knytas till en satsning på temat "det mångkulturella samhället". Förutom de organ som ingår i Årtiondekommittén kommer bl. a. invandrarverket, skolöverstyrelsen, studieförbunden, bibliotek och museer att delta i arbetet.

Inom *kulturbiståndets* ram är avsikten att under kulturårtondet ge särskilt stöd åt exempelvis teater, musei- och biblioteksverksamhet, musik och konsthantverk.

Särskilt bidrag kommer också att lämnas till *Folkens museum – etnografiska*, som under tre år framåt kommer att visa utställningar om kultur i ett antropologiskt perspektiv. I samverkan med SÖ, SIV och utbildningsradion planerar SIDA att framställa läromedel som presenterar Sverige som ett mångkulturellt samhälle.

*Kulturrådet* kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt dessa frågor inom ramen för sin ordinarie bidragsgivning. Det gäller bl. a. stöd till litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, bidrag för inköp av invandrarlitteratur till folkbibliotek m. m. Vidare fortsätter arbetet med två större projekt som berör invandrare.

I en skrivelse till regeringen i januari 1990 har Årtiondekommittén –

med hänvisning till det nära samband som finns mellan de planerade aktiviteterna och de olika åtgärder som föreslagits av kommissionen – begärt att medel ställs till kommitténs förfogande, utöver de som respektive myndighet redan nu kan disponera inom ramen för tilldelade anslag. Syftet skulle vara att kommittén därmed mer verkningsfullt än annars skulle kunna bedriva sitt arbete kring det huvudtema som valts. Kommittén föreslår att medlen – förslagsvis sammanlagt 5 milj. kr – anslås under tre budgetår med början 1990/91.

Årtiondekommitténs val av huvudtema är, enligt min mening, klokt och glädjande. Det kommer att ge många människor i Sverige möjligheter att komma i närmare kontakt med andra kulturer, både sådana som invandrare i vårt land representerar och andra. Jag noterar med tillfredsställelse planerna på ett aktivt deltagande från SIV:s sida, i syfte att med användande av bl. a. olika kulturyttringar som budbärare öka människors kunskap om och förståelse för främmande kulturer.

Jag anser att en del av de medel som nu föreslås för projektbidrag bör ställas till Årtiondekommitténs förfogande. Jag förordar att, för budgetåret 1990/91, 1,5 milj. kr. av dessa medel reserveras för olika aktiviteter inom kulturområdet inom ramen för genomförandet i Sverige av FN:s kulturår-tionde. Jag förordar också att motsvarande belopp – under förutsättning av regeringens och riksdagens godkännande – avsätts även under budgetåren 1991/92 och 1992/93.

Jag utgår från att den samling av resurser som man på så sätt åstadkommer kommer att ge en ökad kulturkompetens, så att samhällets stöd kan satsas på projekt som blir effektiva inslag i opinionsbildningsarbetet. Det är, enligt min mening, viktigt att verksamheten bedrivs aktivt och uppsökande.

I syfte att säkra en invandrapolitisk förankring i samband med medelsfördelningen, bör Årtiondekommittén tillföras ytterligare invandrapolitisk kompetens genom att SIV blir representerat i kommittén under de aktuella åren.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för utbildningsdepartementet.

## 2.8 Forskning

**Min bedömning:** Forskningen på det område som avser etniska relationer, diskriminering på etnisk grund etc. bör intensifieras. Det bör ske inom ramen för de kraftigt ökade medel för invandrarforskning, som föreslås i 1990 års forskningsproposition.

**Kommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning i forskningspropositionen när det t. ex. gäller behovet av ökad kunskap och därav följande krav på ökade resurser för invandrarforskningen.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som kommenterat förslaget har ställt sig bakom kommissionens bedömningar.

**Skälen för min bedömning:** I forskningspropositionen redovisar regeringen sin syn på den förändring i det svenska samhället som har skett i och med invandringen till Sverige och de krav på ökade kunskaper från forskningen som detta medför. Vidare utvecklas avsikterna med den organisatoriska förändring som föreslås i och med inrättandet av det nya socialvetenskapliga forskningsrådet. Här skall därför bara lämnas en sammanfattning av vad som redovisas i forskningspropositionen när det gäller invandrarforskning.

Den kraftigt ökade flyktinginvandringen till Sverige under 1980-talet och det år 1985 införda kommunala ansvaret för flyktingmottagningen har lett till att allt fler svenskar kommit i kontakt med flyktingar. Vi måste alla lära oss att bemästra den etniska mångfalden.

Det fortsatta arbetet med att reformera invandrapolitiken behöver ett ökat stöd från forskningen. I forskningspropositionen föreslås att väsentligt utökade resurser skall ställas till förfogande för invandrarforskningen under den kommande treårsperioden. Som ett led i strävandena att bygga upp en mera permanent organisation för invandrarforskningen föreslås vidare att delegationen för invandrarforskning (DEIFO) läggs ned och att invandrarforskning i stället förs över till ett nyinrättat socialvetenskapligt forskningsråd, där invandrarforskning blir ett särskilt programområde. Både rådet och dess kansli kommer att tillföras invandrapolitisk kompetens. För budgetåret 1990/91 föreslås att invandrarforskningen inom det nyinrättade socialvetenskapliga forskningsrådet får disponera ca 3,5 milj. kr. Detta innebär en ökning med 2 milj. kr. För budgetåren 1991/92 och 1992/93 tillförs ytterligare 1 milj. kr. för varje budgetår.

Inom denna kraftigt utökade ram för stöd till forskningen bör det, enligt min mening, ges utrymme för att intensifiera också forskning rörande etniska relationer, diskriminering och andra hithörande ämnen.

## 2.9 Anslagsfrågor

Regeringens förslag om medel för verksamhetsområdena Arbetsmarknadsdepartementet m. m. och Invandring m. m. i årets budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 12) lämnades i avvaktan på bl. a. föreliggande förslag om åtgärder mot etnisk diskriminering, opinionsbildning m. m.

Jag vill nu återkomma till den frågan och redovisa mina förslag i fråga om medel under anslagen A 2. Utredningar m. m., E 3. Åtgärder för invandrare och E 7. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering m. m. Medelsberäkningarna under anslaget Utredningar m. m. avser de medel jag där disponerar för ändamålet opinionsbildande insatser i flyktingfrågor m. m. och har skett i samråd med statsrådet Sahlin.

### A. Arbetsmarknadsdepartementet m. m.

#### A 2. Utredningar m. m.

1988/89 Utgift	20 693 000	Reservation	3 439 000
1989/90 Anslag	22 506 000		
1990/91 Förslag	18 880 000		

I prop. 1989/90 bil. 12 har jag preliminärt beräknat 19 380 000 kr. till anslaget Utredningar m. m. Nu beräknar jag medelsbehovet till 18 880 000 kr., varav för opinionsbildande insatser i flyktingfrågor m. m. 0,5 milj. kr. Detta innebär en minskning till opinionsbildande insatser med 0,5 milj. kr. jämfört med den tidigare beräkningen.

## E. Invandring m. m.

### E 3. Åtgärder för invandrare

1988/89 Utgift	13 007 000	Reservation	165 000
1989/90 Anslag	15 596 000		
1990/91 Förslag	20 320 000		

Från anslaget bekostas bidrag till den centrala verksamheten vid invandrarnas riksorganisationer enligt förordningen (1986: 487, med senare ändringar) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer samt till vissa samarbetsorgan för sådana riksorganisationer.

Bidrag kan också utgå till avgränsade projekt, till viss publikationsverksamhet som bedrivs av sammanslutningar bland invandrare samt till åtgärder i opinionspåverkande syfte.

I årets budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 12) finns redovisat förslag om medelsberäkningar för bidragen till invandrarnas riksorganisationer (12 251 000 kr.).

#### Invandrarverket

SIV behöver få ökade projektmedel för opinionsbildande insatser. Dessa bör uppgå till minst 10 milj. kr. årligen.

För interkulturellt arbete i skolorna beräknar SIV medelsbehovet till 0,6 milj. kr. Verkets bedömning av kostnaderna för metod- och utvecklingsarbete inom invandrar- och flyktinggrupperna innebär ett anslagsbehov om 3 milj. kr.

Bidragen till publikationsstöd behöver räknas upp från 155 000 till 350 000 kr., bl. a. för att möta behoven hos små och nya språkgrupper.

Invandrarverket föreslår också att stöd skall kunna utgå till sociala och kulturella verksamheter som bedrivs av invandrarnas trossamfund. SIV beräknar anslagsbehovet till 1,5 milj. kr.

#### Föredragandens överväganden

Jag har i det föregående redovisat behovet av insatser för att ekonomiskt stödja verksamheter som skall främja goda etniska relationer och mina överväganden om vilken inriktning dessa bör få. Jag föreslår att 8 069 000 kr. anvisas. Detta innebär en ökning med 4 253 000 kr. i jämförelse med innevarande budgetårs anslag. Projektmedlen kommer därmed att mer än fördubblas för att ge plats för en kraftig ambitionshöjning när det gäller möjligheterna att stödja projekt i detta syfte. Av anslagsbeloppet bör, som jag förordat i det föregående, 1,5 milj. kr. användas till särskilda insatser i anslutning till FN:s kulturårionde.

Jag har, som nämnts i det föregående, utgått från att verket skall kunna ge utrymme också åt projekt som kan utveckla samverkan med och inom invandrarnas egna organisationer och åt insatser på ytterligare betydelsefulla områden, t. ex. för flyktningbarn, invandrarkvinnor, projekt med anknytning till återvandring och stöd till social verksamhet inom invandrarernas trossamfund. Det bör ankomma på regeringen och invandrarverket att dra upp de närmare riktlinjerna för verksamheten.

## E 7. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering m. m.

1988/89 Utgift	2 283 000
1989/90 Anvisat	2 343 000
1990/91 Förslag	2 998 000

Från anslaget betalas kostnader för ombudsmannen mot etnisk diskriminering med kansli samt för nämnden mot etnisk diskriminering.

	1989/90	Beräknad ändring 1990/91
	Föredraganden	
<b>Personal</b>	<b>4</b>	—
<b>Anslag:</b>		
Förvaltningskostnader	2 305 000	+ 655
(därav lönekostnader)	(1 108 000)	(+ 163)
Nämnden mot etnisk diskriminering	38 000	—
	<b>2 343 000</b>	<b>+ 655</b>

### Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

DO föreslår att ytterligare en juristtjänst inrättas och vissa löneförstärkningar av befintliga tjänster. Vidare yrkar ombudsmannen på förstärkningar av förvaltnings- kostnaderna i övrigt för sig och för nämnden mot etnisk diskriminering. Sammantaget innebär ombudsmannens förslag anslagsökningar med 706 000 kr.

### Föredragandens överväganden

Jag har i det föregående redovisat mina överväganden om DO:s fortsatta verksamhet. Jag har då också konstaterat att ombudsmannen bör försöka öka sina möjligheter att ägna krafterna åt sådana ärenden som är principiellt viktiga. En väg att gå är att bättre än nu sprida kunskap om DO:s uppgifter. Ett annat angeläget ändamål är att ge ökad spridning åt resultaten av DO:s prövning i skilda ärenden. Vidare bör DO få ökat utrymme för att, vid behov, tillfälligt anlita utomstående expertis. Det kan gälla utredningsinsatser för vilka DO:s kansli inte har kapacitet. Mot bakgrund härav föreslår jag att ombudsmannen tillförs 400 000 kr. som en förstärkning av myndighetens informations- och utbildningsverksamhet.

Jag har beräknat kompensationen för pris- och lönefördyringar till 255 000 kr. och bedömer att myndigheten under budgetåret 1990/91 bör undantas från kravet på rationaliseringsåtgärder. Dessa skulle eljest för DO och nämnden mot etnisk diskriminering ha inneburit ett besparingskrav på 52 000 kr.

Mitt förslag till medelsberäkning innebär ett sammantaget anslag på 2 960 000 kr. för ombudsmannen och oförändrat 38 000 kr. för nämnden mot etnisk diskriminering.

### 3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. till *Utredningar m. m.* för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 18 880 000 kr.
2. till *Åtgärder för invandrare* för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 20 320 000 kr.
3. till *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering m. m.* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 2 998 000 kr.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att

4. ta del av vad jag anfört i det föregående om behovet av åtgärder i syfte att främja goda etniska relationer i Sverige och om den inriktning som dessa åtgärder bör få.

### 4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål hon hemställt om.

# Sammanfattning av slutbetänkandena (SOU 1989: 13 och 14) Mångfald mot enfald från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet

Prop. 1989/90: 86  
Bilaga I

## Inledning

I betänkandet Mångfald mot enfald redovisar kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet erfarenheterna av sitt arbete och sina förslag. I ett särskilt betänkande (SOU 1989:14) redovisas kommissionens förslag rörande lagstiftning och rättstillämpning. Dessa förslag sammanfattas i betänkandet Mångfald mot enfald, del I.

## Mot rasism och främlingsfientlighet

En folklig mobilisering mot rasism och främlingsfientlighet kräver ett långsiktigt arbete. Kommissionen har försökt stödja de goda krafterna i den mobiliseringen. I sitt arbete har kommissionen i stor utsträckning samrått och diskuterat med organisationer m. m. inom ett brett spektrum. Enligt kommissionen kan en folklig mobilisering inte skapas ”uppifrån”, endast inspireras och stimuleras.

## Etniska motsättningar

Orättvisor, rädsla och främlingskap utgör ofta grunden till problem i mänskliga relationer – och också i etniska relationer. Främlingsfientlighet och rasism är företeelser som växer när kontakten mellan människor minskar.

Bland de olika teorierna om orsaker till etnisk konflikt och diskriminering uppehåller sig kommissionen särskilt vid en flerorsaksteori, som innehåller bl. a. tre grundelement, som på olika sätt kan påverkas:

- Ojämn makt- och resursfördelning
- Bristande kontakter mellan etniska grupper
- Bristande självkänsla hos individer

## Det aktuella läget

Ett antal attitydundersökningar visar att de flesta svenskars attityd till etniska minoriteter är tolerant. I opinionen finns visserligen inslag av stark intolerans som på senare tid fått högljudda uttryck. Tendenser till en sådan utveckling finns särskilt i ungdomsgrupperna. Men de positiva krafterna är starka.

Även om det saknas belägg för att rasismen ökar i Sverige tilltar aktiviteten från extremistiska organisationer med rasistiska inslag i sin verksamhet.

Vid sidan av de två brotten olaga diskriminering och hets mot folkgrupp förekommer i hela landet rasistiskt färgad brottslighet av annat slag.

Den politiska enigheten mellan de politiska partierna om invandrar- och flyktingpolitiken är av stort värde. Samtidigt innebär den en stor risk. De



som har kritiska uppfattningar och som inte känner något gensvar från riksdagspartierna kan känna sig lockade av någon av de extremistiska grupper som försöker utnyttja främlingsfientliga stämningar för att sprida ett populistiskt budskap. Det behövs därför en öppen politisk diskussion om invandrar- och flyktingfrågorna.

### **Grundläggande villkor för goda etniska relationer**

En grundläggande förutsättning för goda etniska relationer är att alla kan känna en social och ekonomisk grundtrygghet. Alla måste ha ett arbete, en bostad och språkliga möjligheter att knyta kontakter.

Kommissionen har flera synpunkter på hur invandrare och flyktingar i högre utsträckning skall kunna komma ut i arbetslivet. Det gäller bl. a. att förbättra kunskaperna om innehållet i och värdet av utländsk utbildning.

Bostadsbyggandet måste hållas uppe på en nivå som motsvarar efterfrågan.

Kommissionen har också förslag om förbättringar av undervisningen i svenska för invandrare (sfi).

### **Skolan**

Skolan skall främja solidaritet. Kommissionen föreslår därför att läroplanen för grundskolan förtydligas i fråga om ett interkulturellt synsätt i undervisningen. Arbetet mot rasism och främlingsfientlighet i skolan måste utgå från skolans vardag och bör inriktas på att stödja de goda krafter som finns där. Sådana och hithörande frågor måste lyftas fram ytterligare i undervisningen och i lärarutbildningen.

Kommissionen föreslår vidare att medel skall anvisas för föreningsmedverkan i skolan och att servicematerial och praktiska handledningar för lärare bör utarbetas och spridas samt medel för detta anvisas. Det föreslås också att etniska relationer ges ökad prioritet i lärarfortbildningen och att särskilda insatser görs i utbildning och fortbildning av rektorer och studierektorer.

Slutligen föreslår kommissionen under detta avsnitt att medel anvisas för lokalt utvecklingsarbete om etniska relationer m. m. i skolan och i lärarutbildningen samt att regionala kontaktnät för skolans arbete med etniska relationer byggs ut till att omfatta alla län.

### **Forskning**

Okunskapen är en av rasismens grunder. Forskning om etniska relationer, om flyktingpolitiken, om invandrarna och deras barn, är viktig för att stävja ryktena och fördomarna.

Resurserna för invandrarforskning bör därför förstärkas i samband med 1990 års forskningspolitiska riksdagsbeslut. Vidare redovisar kommissionen ett antal påbörjade forskningsprojekt samt idéer till ytterligare några.

### **Information och opinionsbildning**

Tystnad kan tolkas som instämmande. Därför måste främlingsfientligheten och rasismen alltid bemötas. Alla i vårt samhälle bär ett ansvar för att inte tystna.

Enligt kommissionen måste information och opinionsbildning ses i ett långsiktigt perspektiv och förankras brett i hela samhället.

Massmedierna spelar en viktig roll i opinionsbildningen. Det är därför viktigt att de etiska regler som gäller för press, radio och TV upprätthålles. Journalister behöver ökad fortbildning om invandrarfrågor.

Folkrörelser och andra organisationer liksom kommunerna är också viktiga när det gäller information och opinionsbildning.

### **Anslagsfördelning**

Kommissionen förordar ett kraftigt ökat stöd till organisationer som bekämpar rasism och främlingsfientlighet.

Ett nytt system föreslås för fördelning av stöd till information och opinionsbildning kring invandrar- och flyktingfrågor och arbete med etniska relationer. Fördelningen bör göras av invandrarverket i samråd med folkrörelserna.

Ett grundstöd föreslås för organisationer som har till huvudsakligt ändamål att arbeta mot rasism och främlingsfientlighet. Folkbildningsorganisationerna bör tilldelas extra anslag för att under tre år utveckla verksamheten kring etniska relationer.

### **Lagstiftning och rättstillämpning**

Organiserad rasism skall inte accepteras. Rättssamhället skall skydda individen från förföljelser och trakasserier. Rasismens organisatörer skall bemötas entydigt av opinion och lag. Kommissionen lägger därför fram en rad förslag på detta område.

Sverige bör förbjuda sammanslutningar, som ägnar sig åt att förfölja personer eller grupper av personer av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. Deltagande i sådana sammanslutningars verksamhet bör kriminaliseras.

Straffbestämmelserna för normalfallet av misshandel, grovt olaga tvång, olaga hot, ofredande, grov stöld och skadegörelse bör skärpas på så sätt att stämpling till brotten bestraffas.

En lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör ånyo övervägas.

Möjligheterna till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp bör utredas.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) bör utses att pröva klagomål från personer, som anser sig diskriminerade på grund av ras utan att ha fått upprättelse av tillgängliga inhemska rättsmedel.

Brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering bör flyttas i brottsbalken från brotten mot allmän ordning (16 kap) till brotten mot frihet och fred (4 kap) eller ärekränkningensbrotten (5 kap).

När det gäller närradion och dess verksamhet föreslås att den grupp inom justitiedepartementet som för närvarande bereder frågan om ökat skydd för yttrandefriheten bör särskilt allvarligt överväga överträdelser av gränserna för yttrandefriheten i ett etermedium av närradions typ. Beredningsgruppen föreslås dessutom få i uppdrag att pröva lösningar för att möjliggöra en snabbare omprövning av sändningsrätten i samband med yttrandefrihetsbrott i närradion.

Utredningen om vissa närradiofrågor bör få i uppdrag att se över reglerna om ansvar för referensbandningen och möjligheterna att ge Närradions etiska nämnd en starkare ställning.

Kodsystemet för rättsstatistiken hos polismyndigheterna bör ses över, så att det av den framgår dels uppgifter om brottsoffrets nationalitet etc., dels en särredovisning av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

### **Inför framtiden**

I ett avslutande avsnitt resonerar kommissionen kring de svåra frågor som vi ställs inför genom mötet mellan olika kulturer, religioner och rättstänkande. Vi har alla ett ansvar för utvecklingen av de etniska relationerna. Detta gäller såväl staten, kommunerna, organisationerna som enskilda individer. Det är viktigt att en debatt förs om dessa frågor; tystnaden är farlig.

# Sammanställning av remissyttranden över slutbetänkandena (SOU 1989: 13 och 14) Mångfald mot enfald

Prop. 1989/90: 86  
Bilaga 2

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren, domstolsverket, rikspolisstyrelsen (RPS), brottsförebyggande rådet (BRÅ), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, socialstyrelsen, konsumentverket/konsumentombudsmannen, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen (SÖ), statens institut för läromedelsinformation (SIL), forskningsrådsnämnden, humanistisk samhällsvetenskapliga forskningsrådet, statens ungdomsråd, arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), jämställdhetsombudsmannen, delegationen för invandrarforskning (DEIFO), diskrimineringsombudsmannen (DO), riksdagens ombudsmän, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges advokatsamfund, Riksförbundet för invandrarbyråpersonal (RIB), Stiftelsen Allmänhetens pressombudsman (PO), Sveriges Radio AB, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Centrum för invandringsforskning (CEIFO) vid Stockholms universitet, Närradionämnden, Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata kvinnoförbundet, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Folkpartiets ungdomsförbund, Svenska röda korset, Sveriges frikyrkoråd, Svenska kyrkans centralstyrelse, Samarbetsgruppen för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Japanska riksförbundet, Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor, Sveriges riksidrottsförbund, Sveriges närradioförbund, Hyresgästernas riksförbund, Riksförbundet Hem och skola, Sveriges förenade studentkårer (SFS), ILO-kommittén, Statistiska centralbyrån.

Därutöver har yttranden inkommit från Göran Englund, Simrishamn, Ekumeniska skoldelegationen, Per Engdahl, Malmö, Sveriges invandrarinstitut och museum, Riksförbundet Finska föreningar i Sverige, Verdandi, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Studieförbundet Vuxenskolan, Medborgarrättsrörelsen, Frikyrkliga studieförbundet, Svenska flyktingrådet, Stockholms universitets studentkår, Hässleholms kommun och Sveriges kyrkliga studieförbund

Riksåklagaren har bilagt yttranden från regionsåklagarmyndigheten i Gävle och Linköping, åklagarmyndigheten i Göteborg och Malmö åklagardistrikt samt överåklagaren i Stockholm.

Rikspolisstyrelsen har bilagt yttranden från polismyndigheten i Malmö, Växjö, Göteborg, Södertälje, Umeå och Stockholm samt Föreningen Sveriges polischefer.

Universitets- och högskoleämbetet har bilagt yttranden från universiteterna i Stockholm, Uppsala, Linköping, Lund, Göteborg och Umeå.

Landsorganisationen i Sverige har bilagt yttrande från LO-förbundens rättsskydd AB.

## Allmänt

De flesta remissinstanser ställer sig bakom kommissionens principiella syn och dess allmänna bedömningar och analyser. Några efterlyser mera konkreta förslag. *SAF* ifrågasätter kommissionens generella teori att rasism och främlingsfientlighet beror på ojämn makt- och resursfördelning.

Kommissionens uppfattning, att negativa attityder mot invandrare bör ses som del av ett attitydkomplex och att rasism och främlingsfientlighet inte får behandlas som en separat fråga, delas av flera remissinstanser. Många tar upp frågan om institutionell diskriminering och några påpekar att rapporten bara perifert berör denna fråga. *Rektorsämbetet vid Uppsala universitet* anser det är viktigt att hålla isär medborgarskap och etnisk grupptillhörighet. Med medborgarskap följer vissa rättigheter. Att vara utesluten från dessa rättigheter bör rimligen inte betecknas som etnisk diskriminering.

Några remissinstanser tar upp frågan om kulturell identitet och menar att samhället bör arbeta för att stärka denna. *Riksförbundet för invandrarbyråpersonal (RIB)* anser dock att kommissionens diskussion om betydelsen av kulturell identitet är förenklad. Vad är det som säger att en kulturellt förankrad identitet är bra och att den underlättar förståelsen för andra? Många gånger är det precis tvärtom. Dessutom är kulturen aldrig statisk. Människor lever i en ständig process där förändringar i omgivningen föranleder förändringar i kulturen.

Det finns ingen automatik i kulturmöten, skriver RIB vidare. Att människor möts och lär känna varandra kan leda till ökad förståelse men det kan lika gärna bli tvärtom.

*Samhällsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Linköping* har liknande synpunkter och anser i motsats till kommissionen att kunskap om flyktingar och invandrare automatiskt leder till att toleransen mot invandrare ökar. Det är inte heller självklart att ökade kontakter med invandrargrupper leder till ökad tolerans mot dessa. Det är många gånger lättare att vara tolerant på avstånd.

Några av universitetsinstitutionerna anknuter till kommissionens resonemang kring valfriheten och det dilemma som detta kan medföra.

Några remissinstanser tar upp svårigheterna i opinionsbildningsarbetet. *Riksförbundet för invandrarbyråpersonal (RIB)* varnar för risken att koncentrera information och utbildning kring kulturella olikheter mellan människor – till det som skiljer. I framtiden bör frågor om närhet och likhet och det som förenar ha lika stor plats och vi bör hellre betona existentiella värden som förenar människor än begränsa oss till specifikt kulturella värden.

Många remissinstanser betonar sambandet mellan allmänpolitiska insatser och goda etniska relationer.

I synnerhet utvecklas behovet av *arbete* och vikten av att snabbt komma in på arbetsmarknaden. Flera, särskilt från akademikervärlden, skriver om problemen för utländska akademiker. *SFS* menar också att invandrarakademiker bör få tillgång till kompletterande utbildning och specialinriktade yrkeskurser. Några betonar vikten av en god introduktion på arbetsmarknaden och att systemet med mentorer/faddrar för många kan vara en tillgång. Arbetsgivarna bör vara generösa när invandrarnas kunskaper i svenska prövas, anser *AMS*, och *LO* anser, att många arbetsgivare tenderar att ställa onödigt höga krav på kunskaper i svenska.

Invandrades och flyktingars *bostadsproblem* behandlas av några remissinstanser. *AMS* skriver att konkurrensen om bostäder kan leda till att svenska ungdomar som blir utan bostad får en negativ inställning till flyktingar. *Centrum för invandringsforskning (CEIFO)* anser att det finns förutsättningar att det på bostadsmarknaden uppstår en subtil diskriminering av invandrare och minoriteter. *Riksförbundet för invandrarbyråpersonal (RIB)* föreslår att *DO* får i uppdrag att utreda i vilken omfattning diskriminering på bostadsmarknaden förekommer.

Kunskaper i *svenska* språket och utbildningen i svenska behandlas av många remissinstanser. *LO*, som förordar en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet, anser att en sådan bör reglera den enskilda arbetsgivarens rätt att ensam utan prövning "diskriminera" anställd eller arbetssökande med motivet att behövliga kunskaper i svenska språket saknas. *Filosofiska institutionen vid Göteborgs universitet* anser att forskning behövs för att mer precist bedöma vilka språk- och andra kulturkunskaper som faktiskt är nödvändiga för olika arbetsuppgifter. Institutionen föreslår också att det undersöks i vad mån bristande språkkunskaper används som diskrimineringsinstrument.

*SACO* föreslår en mer differentierad svenskundervisning, fackspråkskurser och ett svenskt språkstest som ligger på en högre nivå än det s. k. rikstestet.

Några remissinstanser tar upp sambandet mellan flyktingpolitik och rasism och främlingsfientlighet.

## Skola

Flera remissinstanser instämmer med kommissionen att skolan har en grundläggande betydelse i skapandet av goda etniska relationer. *SÖ* påpekar att mycket i styrelsens just färdiga handlingsprogram för skolans internationalisering sammanfaller med kommissionens synpunkter och förslag. *SÖ* delar kommissionens uppfattning att läroplanen för grundskolan måste förtydligas när det gäller *interkulturellt synsätt*. Också vid kommande översyner av läroplanerna för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen bör de interkulturella aspekterna markeras tydligare. Vidare anför *SÖ* att det är viktigt att det interkulturella synsättet får

genomslag i de allmänna delarna av skolans och vuxenutbildningens styrdokument. Även andra remissinstanser tar upp de interkulturella aspekterna. *Göteborgs universitets filosofiska institution* menar att invandrarnas egen kompetens i större utsträckning bör tas till vara i grundskolan.

Kommissionens förslag om särskilda medel till skolorna för *lokalt utvecklingsarbete* stöds av SÖ samt några andra remissinstanser.

Behovet av lämpliga *läromedel* påpekas av flera remissinstanser.

*Lärarytbildningen* behandlas av flera remissinstanser. SÖ menar att den nuvarande kompletteringsfortbildningen skall kunna bidra till den fördjupning av kunskaper och den medvetenhet som kommissionen förordar. SÖ anser inte att ytterligare nationella insatser är möjliga. När det gäller skolledare avser SÖ att inom ramen för sitt ansvarsområde och tillgängliga resurser göra insatser av det slag som kommissionen förordar.

Några remissinstanser betonar också betydelsen av att skolpolitiker, elevvårdspersonal och barnomsorgspersonal bör få utbildning för att befrämja goda etniska relationer.

### **Opinionsbildning och stöd till folkrörelser m. fl.**

Flera remissinstanser delar kommissionens uppfattning om vikten av folklig mobilisering och att det opinionsbildande arbetet måste ha ett långsiktigt perspektiv. *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund (SSR)* menar att långsiktig opinionsbildning skapas av människor med god uthållighet. Alla har inte det och staten och kommunerna bör därför verka för att en stark etisk ryggrad formeras i landets kommuner bestående av t. ex. grupperingar som tidigare har vana vid att resonera i etiska termer som t. ex. humanitära organisationer, kyrkor och arbetarrörelser.

Några remissinstanser vill att personalgrupper som möter invandrare, t. ex. poliser, socialvårdspersonal, journalister får mer och bättre utbildning.

*Massmediernas* roll behandlas av några remissinstanser. *Sveriges Radio AB* delar inte rapportens relativt kritiska omdöme om medierna när det gäller public service-radion och televisionen. Sveriges Radio AB anser att belysningen av invandrar- och minoritetsproblemen har en betydande bredd och vägleds av en klar och medveten strävan att komma till rätta med rasism och främlingshat. Detta ansvar kommer till tydligt uttryck i de lagar och avtal som reglerar verksamheten i Sveriges radio-koncernen och det reflekteras även i den interna policy som gäller beträffande det praktiska programarbetet.

Många remissinstanser säger sig vara eniga med kommissionen om *folkrörelsernas* stora betydelse i arbetet för att skapa goda etniska relationer och välkomnar kommissionens förslag om ökade resurser.

De remissinstanser som kommenterar förslaget att SIV skall fördela ett anslag till folkrörelserna i samråd med ett *folkrörelseråd*, är positiva till detta. SIV tillstyrker kommissionens förslag att resurserna kraftigt bör förstärkas till informations- och opinionsbildning kring invandrar- och flyktingfrågor och arbetet med etniska relationer. SIV föreslår att anslaget

blir minst 10 milj. kr. årligen. Enligt SIV:s mening är det också angeläget att de resurser som finns för opinionsbildande verksamhet inte som hittills skett splittras upp på för många instanser. Det är naturligt att SIV mot bakgrund av sina arbetsuppgifter här har en central roll. Folkrådet bör vara ett rådgivande organ där frågor av principiell karaktär diskuteras och där riktlinjer för bidragsgivningen utarbetas.

SIV betonar vikten av flexibilitet i bedömningen av projekt. I beredningen av ansökningarna är det angeläget att ta vara på möjligheterna till samverkan med andra fackmyndigheter.

Några instanser tar upp förslaget om *särskilt stöd till folkbildningsorganisationerna* och stödjer detta. SÖ säger bl. a. att folkbildningsorganisationerna i samspel med de stora folkrörelserna haft avgörande betydelse för att förankra demokratins principer i befolkningen. SÖ är vidare berett att i samråd med bl. a. studieförbunden vidta eller föreslå de åtgärder som kan erfordras för att ytterligare fördjupa eller effektivisera dessa insatser.

Flera remissinstanser, bl. a. *Samarbetsgruppen för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS)*, betonar vikten av samarbetet mellan invandrarorganisationerna och andra folkrörelser när det gäller etniska relationer.

*Svenska kyrkans centralstyrelse* betonar kyrkans och invandrarnas trosamfunds betydelse bl. a. i förståelsen av det pluralistiska samhället och anser att stödet till utveckling av invandrargruppers organisationsliv också bör omfatta religiöst förankrade projekt. *Frikyrkliga studieförbundet* uppmärksammar i sitt yttrande betydelsen av invandrar kyrkorna.

Några remissinstanser menar att man särskilt bör satsa på ungdomsorganisationerna i arbetet att förbättra etniska relationer.

*Frikyrkliga studieförbundet* anser att folkhögskolorna bör få ökat stöd i sitt arbete för att integrera flyktingar.

Ett helt nytt förslag i rapporten är att införa ett *grundstöd för organisationer som har till huvudsakligt ändamål att arbeta mot rasism och främlingsfientlighet*. SIV är positivt till förslaget men menar att formerna för ett sådant stöd ytterligare måste utredas.

Några universitetsinstitutioner tar upp kulturfrågor.

*Linjenämnden för skådespelar- och musikdramatiska linjen, kansliet för konst och humaniora vid Göteborgs universitet* vill lyfta fram den betydelse som ett livaktigt allmänt kulturliv kan ha för att hos svenskar i gemen öka förståelsen för och insikten i allmänmänskliga värden och därmed öka toleransen och kontaktvilligheten gentemot invandrare.

*Linjenämnden för bild- och formutbildningar* vid samma institution framhåller att kunskap om andra länders kultur, konst, konsthantverk och arkitektur är en mycket betydelsefull och grundläggande källa till förståelse för olika kulturer.

*Musikhögskolan* vid samma universitet menar att musik har den speciella egenskapen att den både kan uttrycka och kommunicera etnisk identitet.

*Den pedagogiska och psykologiska institutionen vid universitetet i Linköping* framhåller i sitt remissyttrande att det är viktigt att tillvarata alla de positiva möjligheter som möten mellan kulturer kan innebära och att man genom sådana möten kan få perspektiv på den självklarhet med vilken



## Forskning

Kommissionen har föreslagit att resurserna för invandrarforskning bör förstärkas i samband med 1990 års forskningspolitiska beslut. Förstärkningen bör avse såväl basresurserna vid universiteten som de resurser för sektorsforskning som står till delegationens för invandrarforskning (DEIFO) förfogande. Kommissionen pekar i sammanhanget vidare på särskilt angelägna områden för forskning och på betydelsen av att DEIFO får ökade resurser över en längre tid. Dessutom framhåller kommissionen att kunskapsuppbyggnaden bör ha en långsiktig inriktning och att forskningsresultaten kontinuerligt måste återföras till avnämare av olika slag.

Kommissionens förslag har överlag bemötts positivt. Det råder bland dem som kommenterat dessa frågor en bred enighet om att resurserna för forskning på området behöver förstärkas med en inriktning på långsiktig kunskapsuppbyggnad. Flera av remissinstanserna pekar på att invandrarforskning emellertid måste sättas in i ett vidare sammanhang än det som är strikt inriktat på ett studium av invandrare och deras situation. Forskningen bör sålunda fokusera inte bara på "ren invandrarforskning" utan på ett vidare studium av människor (både invandrare och andra) och deras möten med varandra, men också på förhållandet mellan människorna i vårt land och den offentliga förvaltningen.

Dessa synpunkter delas av *CEIFO*.

Ett antal remissinstanser pekar på områden där det enligt deras mening vore av särskild betydelse med ökad kunskap genom forskning. Det gäller t. ex. främlingsfientlighet, invandrabarns och -ungdomars situation, "internationell undervisning", invandrarakademikers ställning på den svenska arbetsmarknaden och frågan om i vilken grad utländska medborgare begår respektive utsätts för brott.

*CEIFO* och *SIOS* framhåller att forskningen också bör utgå från invandrararnas och minoriteternas erfarenheter och särskilda perspektiv.

Att information om resultaten av genomförd forskning måste spridas till samhället, inklusive beslutsfattarna, påpekas bl. a. av *statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, *SÖ*, *Svenska flyktingrådet* och *Frikyrkliga studieförbundet*.

I ett utförligt yttrande över kommissionens betänkanden berör *institutionen för filosofi vid Göteborgs universitet* bl. a. forskningsfrågor. Institutionen argumenterar för att ökade resurser ställs till invandrarforskningens förfogande. Utgångspunkten är en bedömning att invandringen till Sverige och därav följande kulturkontakter mellan svenskar och andra grupper sannolikt kommer att öka. Det gäller därför att ta tillvara den kompetens inom universiteten som idag finns uppbyggd.

*Förbud mot rasistiska organisationer*

Kommissionen föreslår att Sverige bör förbjuda sammanslutningar, som ägnar sig åt att förfölja personer eller grupper av personer av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. Vidare föreslår kommissionen att deltagande i sådana sammanslutningars verksamhet kriminaliseras.

Bland de remissinstanser som har kommenterat denna fråga är en knapp majoritet positiv till förslaget. Allmänt kan sägas, att många instanser med juridisk fackkunskap tillstyrker förslaget med hänvisning till att Sverige har ratificerat FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering. Många organisationer med folkrörelseanknytning har avstyrkt förslagen med hänvisning till förenings- och yttrandefriheten.

Följande remissinstanser har tillstyrkt – helt eller i huvudsak – eller har ingen erinran mot förslaget: *Domstolsverket, RPS, BRÅ, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, SIV, DO, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO, Sveriges Advokatsamfund, RIB, Svenska röda korset, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Sveriges frikyrkoråd, De fria kristna samfundens råd, SIOS, Japanska riksförbundet, Riksförbundet Hem och skola, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Verdandi, Svenska flyktingrådet, Hässleholms kommun, juridiska fakulteten vid Lunds universitet och juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet.*

I det gemensamma yttrandet från *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Sveriges frikyrkoråd* och *De fria kristna samfundens råd* redovisas dock att en inte närmare identifierad minoritet motsätter sig ett förbud mot organiserad rasism, främst med hänvisning till föreningsfriheten. Med i huvudsak samma motivering har en minoritet reserverat sig mot majoriteternas uppfattning i *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*.

Följande remissinstanser har avstyrkt eller uttryckt tvivksamhet inför förslaget: *JK, RÅ, Statens ungdomsråd, JO, SAF, PO, Sveriges Radio AB, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata kvinnoförbundet, Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund, Folkpartiets ungdomsförbund, Hyresgästernas riksförbund, Arbetsarnas bildningsförbund, Studieförbundet Vuxenskolan, Medborgarrättsrörelsen, Frikyrkliga studieförbundet, Stockholms universitets studentkår, Sveriges kyrkliga studieförbund* och *handelshögskolan vid Göteborgs universitet.*

*LO* har förklarat att slutligt ställningstagande till frågan om lagstiftning bör göras först efter viss ytterligare utredning om effekterna på föreningsfrihetens område av ett organisationsförbud.

Flera av dem som stöder ett förbud mot rasistiska sammanslutningar gör så helt eller i huvudsak med uttrycklig hänvisning till att Sverige har ratificerat FN:s rasdiskrimineringskonvention.

I många fall förenas denna inställning med uppfattningen att en förbudslagstiftning är nödvändig på grund av konventionen men att den i praktiken är svårtillämplig och ineffektiv.

*Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* delar uppfattningen att rasdiskrimineringskonventionen innebär en skyldighet för Sverige att införa ett lagstadgat förbud mot rasistiska organisationer.

Flera remissinstanser, som tillstyrker ett förbud, motiverar detta med att ett förbud vore en viktig markering från statsmakternas sida av att man inte tolererar rasism. Ett förbud måste emellertid, framhålls det, kompletteras med andra åtgärder, bl. a. information och opinionsbildning, för att kampen mot rasism och främlingsfientligheter på lång sikt skall bli framgångsrik.

I likhet med några andra till förbudet positiva remissinstanser resonerar *SIV* kring frågan om ett förbud kan sägas innebära en kränkning av föreningsfriheten. *SIV* menar dock att det här är fråga om en intressekonflikt men ingen kollision.

Enligt *SAF* följer av konventionen ingen ovillkorlig skyldighet att lagstifta mot rasistiska organisationer. I sitt yttrande utvecklar *SAF* närmare sina argument härför, varvid man bl. a. utförligt redovisar omständigheterna kring konventionens tillkomst.

*SAF* framhåller också att konventionen enligt internationella rättsvetenskapliga kommentarer kräver lagstiftning endast om detta är påkallat av omständigheterna.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* menar för sin del, att syftet med konventionen är uppfyllt genom "den lagstiftning som redan finns, eventuellt kompletterad på vissa andra, av kommissionen föreslagna sätt". Denna uppfattning delas av flera remissinstanser.

Ett antal remissinstanser som har avstyrkt förslaget har gjort det, i vart fall delvis, med hänvisning till förenings- och yttrandefriheten. Det gäller t. ex. *statens ungdomsråd*, *Sveriges Radio AB*, *Folkpartiets kvinnoförbund*, *Moderata kvinnoförbundet*, *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*, *Folkpartiets ungdomsförbund*, *Hyresgästernas riksförbund*, *ABF*, *Medborgarrättsrörelsen* och *Frikyrkliga studieförbundet*.

*Medborgarrättsrörelsen* ifrågasätter om det över huvud taget finns ett behov av en förbudslagstiftning på området. Inga utredningar visar att rasistiska eller främlingsfientliga organisationer existerar i Sverige.

*RÅ* pekar på att ett förbud mot rasistiska organisationer i praktiken skulle bli mycket svårt att upprätthålla. Stora resurser skulle få sättas in i utredningarna, som dessutom torde kräva åtgärder som är svåra att förena med allmänna principer om åsiktsfrihet och restriktivitet när det gäller åsiktsregistrering. Ändå skulle, bedömer *RÅ*, finnas stora möjligheter för organisationer att i praktiken undgå förbudet genom att t. ex. ändra stadgar.

### **Lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet**

Kommissionen har föreslagit att en lagreglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet ånyo bör övervägas.

Av de remissinstanser som har kommenterat denna fråga har det övervägande flertalet antingen tillstyrkt att lagstiftning övervägs eller förklarat sig ej ha någon erinran häremot. Det gäller *JK*, *Domstolsverket*, *Svea*

hovrätt, Malmö tingsrätt, Stockholms tingsrätt, arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, SIV, Svenska kommunförbundet, SACO/SR, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Landstingsförbundet, LO, Sveriges advokatsamfund, Svenska röda korset, Svenska kyrkans centralstyrelse, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Sveriges frikyrkoråd, De fria kristna samfundens råd, SIOS, Japanska riksförbundet, Riksförbundet Hem och skola, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Svenska flyktingrådet och Hässleholms kommun.

SAF avstyrker för sin del lagstiftning på området. Föreningen menar inledningsvis, att det saknas behov av sådana regler.

SAF redovisar därefter de negativa konsekvenser som man ser förenade med den föreslagna lagstiftningen, bl. a. när det gäller invandrarnas möjligheter till anställning och befordran samt för relationerna på arbetsplatsen.

### **Kriminalisering av stämpling till viss brott**

Kommissionen har föreslagit en skärpning av straffbestämmelserna för normalfallet av misshandel, grovt olaga tvång, olaga hot, ofredande, grov stöld och skadegörelsebrotten på så sätt att *stämpling* till brotten bestraffas.

Flertalet remissinstanser som har kommenterat förslaget tillstyrker det eller har ingen erinran mot det. Det gäller *statens ungdomsråd, Sveriges advokatsamfund, Folkpartiets ungdomsförbund, Svenska röda korset, SIOS, Japanska riksförbundet, Riksförbundet Hem och skola, Verdandi, Frikyrkliga studieförbundet, Hässleholms kommun och handelshögskolan vid Göteborgs universitet*. I allmänhet motiveras inte ställningstagandet närmare.

De flesta rättsvårdande instanser avstyrker förslaget eller uttrycker tveksamhet, antingen av sakliga skäl eller på grund av att man menar att frågan är otillräckligt utredd. Denna inställning har *JK, RÅ, överåklagaren i Stockholm, överåklagaren i Malmö, Regionåklagarmyndigheten i Gävle, domstolsverket, RPS, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt och juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*.

### **Grupptalan och skadestånd**

Kommissionen föreslår att möjligheten till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp utreds.

Bara ett mindre antal remissinstanser har kommenterat denna punkt. De flesta av dessa tillstyrker eller förklarar sig utan närmare kommentarer ej ha någon erinran mot att förslaget utreds ytterligare. Detta gäller *RPS, regionåklagaren i Gävle, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Folkpartiets ungdomsförbund, Svenska röda korset, SIOS och Verdandi*.

RPS pekar dock på att förslaget genomförande är förenat med en rad

svårösta problem av bl. a. processuell natur. *Sveriges Radio AB* framför liknande synpunkter.

*RA* vill för sin del avstyrka förslaget. Även *JK* uttrycker tveksamhet till förslaget.

Prop. 1989/90: 86  
Bilaga 2

### **DO som klagoinstans i vissa fall av ifrågasatt rasdiskriminering**

Kommissionen föreslår att DO utses att som särskilt organ pröva klagomål från personer, som anser sig diskriminerade på grund av ras utan att ha fått upprättelse av tillgängliga inhemska rättsmedel.

Denna punkt har kommenterats av bara ett mindre antal remissinstanser. De allra flesta av dessa tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran, dock utan att närmare utveckla sina skäl härför.

### **Ny placering i brottsbalken av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering**

Kommissionen föreslår att brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering flyttas från brottsbalkens kapitel om brott mot allmän ordning till dess kapitel om frihet och fred eller ärekränkingsbrotten.

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat denna fråga. Flertalet har tillstyrkt förslaget eller förklarat sig inte ha någon erinran mot det. Detta gäller *Stockholms tingsrätt*, *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *SIOS*, *Verdandi och handelshögskolan vid Göteborgs universitet*.

*RPS*, *Malmö tingsrätt* och *juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* pekar på fängelsestraffkommitténs förslag att ett särskilt kapitel om folkmord skall inarbetas i brottsbalken. Ett sådant kapitel skulle också kunna innehålla brotten olaga diskriminering och hets mot folkgrupp.

*RPS* menar för sin del, att en flyttning av de aktuella bestämmelserna på sin höjd har marginella fördelar.

### **Närradion och dess verksamhet**

Kommissionens förslag på detta område innebär bl. a. att den beredningsgrupp inom justitiedepartementet som utreder frågan om ökat skydd för yttrandefriheten särskilt allvarligt bör överväga överträdelser av gränserna för yttrandefriheten i närradion. Kommissionen föreslår en snabbare handläggning av yttrande- och tryckfrihetsmålen i domstolarna och en motsvarighet till tryckfrihetsförordningens regler om beslag och konfiskering på pressens område. Vidare föreslår kommissionen att utredningen om vissa närradiofrågor får i uppdrag att se över reglerna dels om ansvar för referensband, dels om närradions etniska nämnds ställning.

Också kommissionens förslag angående närradion har berörts av bara ett begränsat antal remissinstanser. Kommentarererna är dessutom i de flesta fallen mycket kortfattade. De instanser som har berört dessa frågor har så gott som enhälligt varit positiva till de framförda förslagen.

Detta gäller i huvudsak *JK*, *RPS*, *Svea hovrätt*, *TCO*, *Sveriges social-*

Sveriges närradioförbund framhåller dessutom att förbundets stämma nyligen bifallit en motion om att Närradios etniska nämnd skall kunna var stramare i sin bedömning för att medverka till ett ökat förtroende för närradion. För egen del har Närradioförbundet för avsikt att i normalstadgar för närradioföreningar införa att medlemmar vid brott mot de etniska reglerna kan uteslutas.

Stockholms tingsrätt kommenterar förslaget om snabbare handläggning av yttrande- och tryckfrihetsmålen i domstolarna med att sådana mål redan idag skall handläggas med skyndsamhet. Det faktum att det finns många andra mål av förturskaraktär gör dock att väntetiderna ändå är långa.

JO ställer sig tveksam till tanken att tillerkänna en privat inrättning – dessutom verkande inom en organisation till vilken inte samtliga berörda närradioföreningar är anslutna – en befogenhet att med lagstiftningens stöd utkräva ett referensband.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avstyrker för sin del förslagen att begränsa yttrandefriheten i närradiosändningar. Att genom ytterligare lagstiftning inskränka förenings- och yttrandefriheten ser fakultetsnämnden som något mycket allvarligt.

### **Förbättrad statistik rörande rasistisk brottslighet**

Kommissionen har föreslagit, att kodsystelet för rättsstatistiken hos polismyndigheterna bör ses över. Rättsstatistiken innehåller för närvarande ingen särskild kod för exempelvis offrets nationalitet eller etniska ursprung. Detta innebär att det inte finns statistik över i vad mån "allmän" brottslighet har begåtts av rasistiska eller främlingsfientliga skäl. Det sker för närvarande ingen särredovisning av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

Bara ett fåtal remissinstanser har uttryckligen kommenterat förslaget.

BRÅ stöder förslaget i dess helhet.

SCB uttalar sig positivt om förslaget i vad det avser en särredovisning av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Man förklarar att man kommer att i samband med planerade överläggningar med rikspolisstyrelsen aktualisera ett införande av egna koder för de aktuella brotten.

Däremot ställer sig SCB tveksamt till förslaget att generellt införa tillägg i kodsystelet, eftersom det torde vara mycket svårt att redan vid anmälningstillfället med någon större säkerhet kunna fastställa om ett brott begåtts av rasistiska eller främlingsfientliga skäl.

Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet delar denna uppfattning.

# Sammanfattning av DO-utredningens utvärdering (SOU 1989: 57) DO och nämnden mot etnisk diskriminering – de tre första åren

Prop. 1989/90: 86  
Bilaga 3

## Bakgrund

För att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet inrättades den 1 juli 1986 en ny myndighet, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Som stöd åt ombudsmannen inrättades samtidigt en nämnd mot etnisk diskriminering. Verksamheter-na reglerades genom lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering.

Ombudsmannens verksamhetsområde skulle omfatta hela samhällslivet med undantag för privatlivet. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas etnisk diskriminering i arbetslivet. Ombudsmannens uppgift blev att dels i individuella fall ge råd, dels på ett generellt plan bl. a. genom överläggningar och information arbeta för att gällande rättsregler på området iakttas och för att kartlägga behovet av ytterligare åtgärder mot etnisk diskriminering. På arbetslivets område gavs ombudsmannen befogenheter att vid vite förelägga arbetsgivare att komma till överläggningar med och lämna upplysningar till ombudsmannen.

Nämnden gavs tre uppgifter: att pröva besvär över vite som ombudsmannen förelagt, ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor samt hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering.

DO-myndigheten gavs från början tre befattningshavare: DO, en juristhandläggare och en assistent. Arbetsstyrkan har under perioden utökats med en. Nämnden består av tre ledamöter, av vilka ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

## Syftet med utredningen – metod för genomförandet

Redan i samband med tillskapandet av de nya myndigheterna bedömdes en utvärdering böra göras efter ca tre år. Enligt direktiven för utredningen skall förändringar av verksamhetens inriktning, dess organisation eller av gällande regler kunna föreslås, om utvärderingen påvisar behov därav. Utvärderingen skall utgöra underlag för riksdagens beslut om den fortsatta verksamheten fr. o. m. budgetåret 1990/91.

Av de ca 2000 ärenden som registrerats hos DO under treårsperioden har 250 avslutade ärenden under perioden 1987 – 30 juni 1989 valts ut stickprovsvis för granskning. Därutöver har samtliga under treårsperioden avslutade ärenden avseende påstådd etnisk diskriminering i arbetslivet (198) gått igenom. Medarbetarna hos DO har intervjuats, liksom nämndens ledamöter och sekreterare. Samråd har hållits med företrädare för ett tjugofemtal myndigheter och organisationer.

*Enskilda ärenden*

Av det totala antalet registrerade ärenden hos DO har i runt tal 1 300, dvs. två tredjedelar, anhängiggjorts utifrån av enskilda. Den största ärende-gruppen utgörs av påstådd etnisk diskriminering på arbetsmarknaden (212). Härnäst följer gruppen Allmän diskriminering mot svenskar (183) och Övrig olaga diskriminering (151).

Den resterande tredjedelen ärenden innefattar ärenden angående intern administration, DO:s publikationer, inbjudningar om DO:s medverkan i olika sammanhang samt DO:s initiativärenden m. m.

Mellan 300 och 400 telefonsamtal per månad från enskilda som önskar råd i olika angelägenheter har tagits emot av DO-myndigheten.

*Generella åtgärder*

DO har under perioden medverkat som föredragshållare, föreläsare och utbildare vid ett 150-tal arrangemang årligen.

Under perioden har DO givit ut fyra tryckta publikationer och 15 stencilerade meddelandebland.

DO har tagit emot ett betydande antal utländska studiebesökare och medverkat i internationella sammanhang.

DO har under tiden oktober 1987 – februari 1989 varit ordförande i en expertgrupp inom kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet (A 1987:05).

DO har haft åtskilliga kontakter med massmedierna.

**Verksamheten hos nämnden mot diskriminering**

Nämnden har under de tre verksamhetsåren hållit fem, tre resp. sex sammanträden. Sammanträdena har som regel hållits i DO:s lokaler där DO och hans medarbetare har varit närvarande och löpande informerat nämnden om sin verksamhet. Uppkommande frågor har diskuterats informellt. Några råd i skriftlig form har inte lämnats. Nämnden har inte föreslagit regeringen några författningsändringar. Nämnden har inte heller prövat några överklagade beslut av DO om vitesföreläggande. Inget sådant beslut har meddelats under perioden.

**Slutsatser**

Utvärderingen ger vid handen att DO-myndigheten har kommit att uppfattas som ett värdefullt inslag i svenskt samhällsliv som bör finnas kvar. Utvärderingen ger också vid handen att DO redan med de arbetsinstrument som lagen mot etnisk diskriminering anvisar och de arbetsmetoder som myndigheten hittills har använt kan åstadkomma goda resultat både i enskilda ärenden och i den opinionsbildande verksamheten. Några behov av förändringar vad gäller lagen eller arbetsmetoderna påvisas inte utom



såvitt avser en koncentration av insatserna till några områden i taget och en något mer standardiserad och delegerad handläggning av sådana enskilda ärenden som inte tillhör DO:s verksamhetsområde.

Däremot konstateras att särskilt verksamheten med de enskilda ärendena och telefonrådgivningen har kommit att få en sådan omfattning att det får anses nödvändigt att snarast ge myndigheten en förstärkning på handläggarsidan med minst en person. Det framhålls som angeläget att DO tillförs lämpliga och tillräckliga resurser för sin informationsverksamhet. En befattning som ställföreträdande DO anses böra inrättas.

Utvärderingen i sig anses inte ha bekräftat behovet av ett lagreglerat förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Den korta verksamhetstid som utvärderingen har avsett anses motivera en ny utvärdering, förslagsvis efter ytterligare fem år.

Övervägande skäl anses tala för att inte nu avveckla nämnden eller förändra dess uppgifter eller sammansättning. I en framtid bedöms dock nämnden kunna avvaras som självständig myndighet.

### Förslag

1. Verksamheten hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering bör fortsätta. Detsamma gäller åtminstone tills vidare nämnden mot etnisk diskriminering. Någon ändring av lagen mot etnisk diskriminering eller andra lagändringar är inte påkallade.

2. DO-myndigheten bör tillföras åtminstone en handläggare med huvudsaklig inriktning på de enskilda ärendena. Särskilda resurser bör ställas till förfogande för DO:s externa information. En befattning som ställföreträdande DO bör tillskapas. Detta medför ett behov av ändring i ombudsmannens instruktion.

3. DO:s och nämndens verksamhet bör utvärderas igen efter ytterligare ca fem år.

### Kostnader

Förslaget att förstärka DO-myndighetens personalresurser beräknas medföra ett ökat årligt medelsbehov av ungefär 400 000 kr. avseende löner m.m. Kostnaden bedöms kunna täckas genom en omfördelning inom anslaget E. Invandring under tionde huvudtiteln.

Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990 ..	2
1 Inledning .....	3
2 Överväganden och förslag .....	4
2.1 Allmänna överväganden .....	4
2.1.1 Bakgrund .....	4
2.1.2 Ett konfliktfritt samhälle? .....	5
2.1.3 Invandrapolitikens valfrihetsmål .....	6
2.1.4 Några begrepp .....	8
2.1.5 I rätt riktning? .....	9
2.1.6 Orsakerna till etniska konflikter .....	11
2.1.7 En internationell utblick .....	13
2.1.8 Generell välfärdspolitik eller riktade åtgärder .....	15
2.1.9 Bostad, arbete och svenska .....	16
2.1.10 Alla har ett ansvar .....	16
2.1.11 Särskilda åtgärder från samhällets sida .....	18
2.2 Lagstiftningsfrågor .....	19
2.2.1 Förbud mot rasistiska organisationer .....	19
2.2.2 Etnisk diskriminering i arbetslivet .....	26
2.2.3 Kriminalisering av stämpling till vissa brott .....	31
2.2.4 Grupptalan och skadestånd .....	32
2.2.5 DO som klagoinstans i vissa fall av ifrågasatt rasdiskrimi- nering .....	32
2.2.6 Ny placering i brottsbalken av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering .....	33
2.2.7 Närradion och dess verksamhet .....	34
2.2.8 Förbättrad statistik rörande rasistisk brottslighet .....	
2.3 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) – verksamhe- tens framtida inriktning .....	35
2.4 Opinionsbildning och projektstöd .....	40
2.5 Skola .....	43
2.6 Folkrörelser .....	46
2.7 Kultur .....	49
2.8 Forskning .....	51
2.9 Anslagsfrågor .....	52
3 Hemställan .....	55
4 Beslut .....	55
Bilaga 1 Sammanfattning av slutbetänkandena (SOU 1989: 13 och 14) Mångfald mot enfald från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. ....	56
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över slutbetänkan- dena (SOU 1989: 13 och 14) Mångfald mot enfald från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. ....	60
Bilaga 3 Sammanfattning av DO och nämnden mot etnisk dis- krimi nering – de tre första åren (SOU 1989: 57) från DO-utredningen. ....	71