Slutbetänkande av diskrimineringsutredningen

SOU 1984:55

Ref

I RÄTT RIKTNING

Etniska relationer i Sverige

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Slutbetänkande av diskrimineringsutredningen

SOU

1984:55

Ref

I RÄTT RIKTNING

Etniska relationer i Sverige

152

Statens offentliga utredningar
1984:55
Arbetsmarknadsdepartementet

I rätt riktning

Etniska relationer i Sverige

Slutbetänkande av diskrimineringsutredningen

Stockholm 1984

Omslag Jan Bohman

ISBN 91-38-08351-5
ISSN 0375-250X

Liber Tryck Stockholm 1984 327841

Till statsrådet Anita Gradin

Regeringen bemyndigade den 3 augusti 1978 dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Rolf Wirtén, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m.fl. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom utredningsman dåvarande generaldirektören i statens invandrarverk, Kjell Öberg.

Utredningen har antagit namnet diskrimineringsutredningen.

Till sekreterare i utredningen förordnades departementssekreteraren Erland Bergman och byrådirektören Bo Swedin. Utredningens assistent är Kerstin Sjeldrup.

En rad till utredningen knutna experter har följt och påverkat vårt arbete. Vilka experterna är och vilka funktioner de haft framgår av bilaga 2 i slutbetänkandet. I bilagan förtecknas också de remissyttranden som utredningen lämnat.

Utredningen har avgivit följande rapporter och delbetänkanden.

- Antologin *Att leva med mångfalden*, LiberFörlag (juni 1981)
- Delbetänkandet SOU 1981:38 *Om hets mot folkgrupp* (juni 1981)
- Rapporten *Etnisk diskriminering och social identitet*, LiberFörlag (augusti 1981)
- Rapporten *Vittnesmål*, LiberFörlag (maj 1982)
- Rapporten Ds A 1982:6 *Invandrarna i svenskarnas ögon* (maj 1982)
- Delbetänkandet SOU 1983:18 *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet* (juni 1983)
- Rapporten *Fostran till tolerans?*, LiberFörlag (september 1983)
- Delbetänkandet Ds A 1984:6 *Om utlänningars rättsliga ställning* (maj 1984)
- Rapporten *Majoritet om minoritet*, LiberFörlag (juni 1984)
- Delbetänkandet Ds A 1984:7 *Om olaga diskriminering* (juni 1984)

I utarbetandet av slutbetänkandet har byrådirektören Per Almqvist medverkat som expert.

Diskrimineringsutredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande *I rätt riktning*. Utredningen kommer att redovisa resultatet av sin massmediestudie i december 1984. Därmed är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm den 20 maj 1984

Kjell Öberg

/Erland Bergman
Bo Swedin

Innehåll

Sammanfattning 9

1 *Ouvertyr* 23
I rätt riktning 23
Harmoni eller konflikt? 23
Samhällsförändring 26
De invandrar- och minoritetspolitiska målen 28
Målformuleringar inom andra samhällssektorer 29
Åter till invandrar- och minoritetspolitiken . 31
Jämlikhet 32
Samverkan 33
Valfrihet 34
Etniska gruppers överlevnad 35
Centrala begrepp 40
Etnisk grupp 40
Etniska relationer 43
Diskriminering 44
Fördomar 46
Stereotypi 46

2 *Svenskarna i invandrarnas ögon* 49
Vittnesmålsrapporten 50
Arbetsmarknaden 50
Myndigheterna 52
Boende 56
Fritid 57
Varför diskriminerar svenskarna? 57
Ytterligare sammanfattande vittnesmål . . . 58
Svenskarnas uppfattning om etnisk diskriminering i Sverige 67
Sammanfattning 68

3 *Etniska minoriteter och svenska institutioner* . . 71
Institutionell diskriminering 71
Diskriminering och samhälleliga motsättningar 74
Några svenska institutioner 78
Skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård . . 78
Arbetsliv 80
Bostadsmarknad 82
Massmedier 83
Rättsväsendet 84

4 *Invandrarna i svenskarnas ögon* 87
Inledning 87
Yrkeskategoriundersökningen 89
Svenskarnas syn på invandrare i ett tolvårsperspektiv 95
Bakgrundens betydelse 98
Konsumtion av nyheter i massmedierna . . . 99
Utlandsvistelse 101
Kontakt med invandrare 103
Bostadsort 104
Utbildning 108
Samhällsklass 110
Kön 111
Djupintervjustudien 113
Några avslutande ord 115

5 *Teorier om orsaker till etnisk diskriminering* . . . 117
Om orsak och verkan 117
Teorier på individuell nivå 119
Teorier på strukturell nivå 125
En flerorsaksteori 129
Det samhälleliga sammanhanget 130
Interaktionssammanhanget 130
Föreställningssammanhanget 130

6 *Om svenskhet i kulturmötet* 133

7 *En historisk skiss* 149
Utgångspunkter 149
Från Gustav Vasa till Gustav V 150
Det historiska sammanhanget 155
Historia, religion, biologi 160

8 *Dilemma, dialektik och paradoxer* 163

9 *Överväganden och förslag* 167
9.1 Allmänt om åtgärder 167
Åtgärdernas grundförutsättningar 168
Ojämlik makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla 169
Möjliga åtgärder 172
Sammanfattande synpunkter 174
9.2 Lagstiftning och rättstillämpning 175
Om hets mot folkgrupp 180
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet . . 181
Om utlänningars rättsliga ställning 182
Om olaga diskriminering 184
Förslag om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering 185
9.3 Information och opinionsbildning 189
Masskommunikationssituationen 191
Masskommunikationens möjligheter och begränsningar 192
Hur uppstår värderingsförändringar? 196
Invandrarverkets kunskapsspridning och opinionsbildning 198
9.4 Forskning och annat kunskapsinhämtande . . . 201
Allmänt 201
Exempel på angelägen forskning 204
9.5 De statliga myndigheterna 206
Om likvärdig behandling 208
Några exempel från statliga sektorsmyndigheter 210
Arbetsmarknadsverket 210
Socialstyrelsen 213
Skolöverstyrelsen 215
Rikspolisstyrelsen 216
Slutord om myndighetsexemplen 219
Statsmyndigheternas ansvar 219
Fackorganens ansvar 222
Egna handlingsprogram 222
Likvärdiga villkor 224
Samordning och tillsyn 224
Information och samråd 226
Avslutande sammanfattning 226
Invandrarverkets framtida roll 227
Följa och redovisa de etniska relationernas utveckling 228
Mål — delmål — etappmål 229
Uppföljning av rättstillämpningen 230
SIV och FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering 231

I övrigt verka för förbättrade etniska relationer 232
Sammanfattningsvis om SIV:s uppgifter inom området 232
Resursfrågan för SIV 233
9.6 Kommuner och landsting 234
9.7 Massmedierna 240
9.8 Organisationerna 246
Invandrarnas organisationer 247
Fackföreningsrörelsen 249
Kyrkorna 250
Idrottsrörelsen 252
Partierna 253

10 *I rätt riktning — några tankar om framtiden* . . 257

Bilaga 1 *Diskrimineringsutredningens direktiv* . . . 269
Bilaga 2 *Utredningsarbetet* 275
Besvarade remisser 278

Sammanfattning

Efter drygt fem års arbete överlämnar diskrimineringsutredningen nu sitt slutbetänkande. Utredningens uppdrag från regeringen var att presentera ett "samlat program" mot fördomar och diskriminering på etnisk grund. Det samlade programmet består av slutbetänkandet tillsammans med tidigare utarbetade dokument jämte en massmediestudie som blir färdig i december i år.

Slutbetänkandet har fått titeln *I rätt riktning*. Med det vill utredningen framhålla dels att relationerna mellan majoritetsbefolkningen och de etniska minoriteterna klart förbättrats sedan 60-talet trots försämrad samhällsekonomi och växande arbetslöshet, dels också att många möjligheter till ytterligare förbättring står till buds. Sitt resonemang kring detta har utredningen fört ur ett konfliktperspektiv. Med detta skall bl.a. förstås att minoritetsgrupperna bör stärkas genom egna och samhälleliga åtgärder. Utbildning och starka organisationer är faktorer som verkar för större social mobilitet och ökad förmåga att konkurrera om samhällets totala resurser.

Utredningen har i sin analys av orsaker till etnisk konflikt strukturerat dem i kategorier som är möjliga att påverka och sådana som med vår samhällsordning knappast kan undanröjas genom beslut av statsmakterna. Viktiga orsaker som bedömts vara möjliga att påverka är ojämlik makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla. Mot dessa orsaker bör åtgärderna sättas in.

Utredningen finner det uteslutet att konflikter på etnisk grund mellan enskilda människor helt skall kunna förhindras. Åtgärderna bör syfta till att eliminera risken för att sådana konflikter får samhällsfarlig utbredning samt till att konfliktens offer erbjuds effektivt skydd.

Utredningens formella förslag tar sikte på områden som är påverkbara för statsmakterna. Det har emellertid ingått i uppgifterna att belysa hela problemets omfattning och karaktär. Utredningen riktar därför också ett antal rekommendationer till kommuner, landsting, massmedier och organisationer. Vad de gör

eller inte gör avgör i hög grad hur de etniska relationerna utvecklas.

Inom lagstiftningsområdet har utredningen lämnat följande förslag:

- □ precisering av lagreglerna om hets mot folkgrupp
- □ skärpning av lagreglerna om olaga diskriminering
- □ lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet
- □ utrensning av sådana lagregler som särbehandlar utländska medborgare och som inte längre är motiverade
- □ att regeringen ånyo överväger frågan om att förbjuda organisationer som främjar etnisk diskriminering.

Utredningen föreslår följande administrativa reformer inom statsförvaltningen:

- □ Regeringen bör klart slå fast statsmyndigheternas ansvar för invandrare och etniska minoriteter och uttrycka kravet på att de ges en med befolkningen i övrigt likvärdig behandling.
- □ Statens invandrarverk ges i uppdrag att intensifiera sin bevakning av de etniska relationernas utveckling.
- □ Verket får därtill i uppdrag att utöva tillsyn av förvaltningsmyndigheterna i detta avseende, att bevaka rättstillämpningen av diskrimineringsförbuden i brottsbalken samt att fullgöra vissa uppgifter föranledda av Sveriges anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention.

Information som ett verksamt medel att påverka de etniska relationerna nämns i många sammanhang, bl.a. i regeringens direktiv. Utredningen har utförligt analyserat frågan och funnit starkt expertstöd för slutsatsen att centralt spridd information till befolkningen är ett dyrbart och i stort sett verkningslöst medel. Systematiska insatser för att tillgodose behov av kunskaper hos dem som själva söker sådana är däremot meningsfulla.

Massmediernas effekt på opinionsbildningen diskuteras på flera ställen i betänkandet. En slutsats är att den konfliktladdade bild som ges i medierna riskerar att bidra till en negativ utveckling av attityderna. En ökad medvetenhet hos journalistkåren om dessa effekter är angelägen. För etermediernas del föreslår utredningen att risker av detta slag bör uppmärksammas i det förestående arbetet med de nya avtalen mellan staten och programföretagen.

I ett försök till framtidsbedömning skärskådar utredningen befolkningsutvecklingen till följd av invandringen. Den tidiga efterkrigsinvandringen har nu avsatt sin tredje generation, och i början av nästa århundrade kommer fjärde generationen på bred front. Blandäktenskapen, som är vanliga redan bland första ge-

nerationens invandrare, kommer då att ha lett till att fjärde generationen är så "utspädd" att bara mycket få personer har en härstamning vars samtliga fjorton individer tillhör samma invandrade nationalitet. De allra flesta kommer att ha två eller flera nationaliteter i sitt stamträd tre generationer tillbaka, oftast den svenska. Bortåt halva landets befolkning kommer att ha invandrare i stamträdet.

De etniska gränserna blir då mycket uppluckrade och etniska gruppers överlevnad starkt påverkad. Det kommer att bli stora variationer mellan de olika grupperna, beroende bl.a. på deras storlek, påfyllning från ursprungslandet och andra kontakter med detta.

Ouvertyr

I kapitel 1 redovisas utredningsuppdragets bakgrund och de ambitioner och förhoppningar det uttryckte. Därefter diskuteras några skilda perspektiv som är nödvändiga för att frågans komplexitet skall förstås. De i samhällsforskningen sedan länge använda konflikt- och harmoniperspektiven diskuteras, och utredningen söker klarlägga att de inte behöver utesluta varandra som modeller för att förklara samhällsutveckling eller när de läggs till grund för diskussioner om åtgärder. Jordmånen för etnisk konflikt kan sägas bestå av olikheterna i människors sätt att acceptera och förstå själva förändringen.

I kapitlet granskas de invandrar- och minoritetspolitiska målen, hur de förhåller sig till målformuleringar inom andra samhällsområden och vad de innebär för frågan om de etniska relationerna. Diskussionen leder in på frågan om etnisk assimilering och etniska gruppers överlevnad. Utredningen hävdar att assimileringen på lång sikt är oundviklig för grupper som inte är mycket stora eller inte fylls på. Politiken bör kännetecknas av aktiva insatser för att främja den etniska gruppsammanhållningen. Bara så kan de etniska gruppernas olika vilja till och förutsättningar för överlevnad beaktas. Tornedalsfinnar och zigenare är exempel på grupper som med olika gränsskyddsmekanismer uppvisar ett helt annat assimileringsmönster än de tidiga grupper som inledde arbetskraftsinvandringen efter andra världskriget. En påskyndad upplösning av gruppsammanhållningen skulle innebära en grym brytning mellan invandrarna och deras nästa generation.

Svenskarna i invandrarnas ögon

I andra kapitlet redovisas den kunskap om förekomsten av etnisk diskriminering i Sverige som utredningen samlat. Den funktion

av klagomur som utredningen kommit att få har inneburit ett väsentligt inflöde av kunskaper om diskriminering. Någon representativ statistisk undersökning av etniska minoriteters erfarenheter av diskriminering har inte genomförts. I stället har utredningen valt att göra ett antal djupintervjuer med invandrare ur fem etniska grupper. Undersökningen finns utförligt redovisad i en särskild rapport. Därutöver har en referensgrupp av invandrare och företrädare för minoriteter bidragit med vittnesbörd från respektive etnisk grupp. Vittnesbörden sammanfattas i kapitlet.

Utredningen har funnit att det inte finns några stora skillnader mellan de olika etniska grupperna i fråga om erfarenheterna av diskriminering. Bilden är ganska entydig av inom vilka samhällsområden diskrimineringen starkast kommer till uttryck.

Inget samhällsområde drabbas av en så omfattande och samstämmig kritik som arbetslivet. Svårigheter att överhuvudtaget komma in på arbetsmarknaden, problem i kontakterna med enskilda arbetsgivare och fackliga ombud och den nonchalans som visas utländsk yrkeserfarenhet och utbildning är drag i en mörk bild. Utredningen föreslog 1983 en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Det omvittnas ofta att statliga och kommunala myndigheter behandlar svenskar bättre än invandrare. Främst redovisas i kapitlet polisen, de sociala myndigheterna, försäkringskassorna, vården och utbildningssektorn. Särskilt allvarligt bör man ta den omfattande kritiken mot polisen, vars förhållande till enskilda bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Vittnesbörden redovisar negativ särbehandling både från bostadsföretagen och bostadsförmedlingen. Det vanligaste är att bostadssegregation tas som exempel på ojämlik behandling. Bilden är motsägelsefull: många invandrare klagar på att bostadspolitiken leder till gettobildningar. Många andra visar hur bostadsföretag och förmedlingars försök att styra bort enskilda bostadssökande från invandrartäta områden är en kränkande särbehandling som också är brott mot bestämmelsen om olaga diskriminering.

Många upplevelser av diskriminering på fritiden gäller restaurangbesök, inom handeln eller på allmänna kommunikationer.

I slutet av kapitlet redovisas uppgifter om vilka uppfattningar svenskar har om omfattningen av etnisk diskriminering. De ger vid handen att mer än hälften av svenskarna anser att diskriminering förekommer.

Etniska minoriteter och svenska institutioner

Tredje kapitlet uppehåller sig vid de institutioner som av invandrare ofta utpekas när frågor om diskriminering kommer på tal.

Med institutioner avses då begreppet i sin vidaste bemärkelse: de statliga och kommunala organen, men också näringslivets institutioner, de stora folkrörelserna och massmedierna.

Exempel ges från olika områden i samhället där viktiga institutioner är verksamma. *Skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården* diskuteras.

Att förhållandena inom *arbetslivet* alltjämt återspeglar den etniska homogenitet som till för bara några decennier sedan kännetecknade hela samhället står klart för dem som studerat relationerna på arbetsmarknaden. De många aktörernas gemensamma ansvar innebär att arbetet att förbättra de etniska relationerna måste ske på bred front.

Bostadsmarknaden präglas av stark segregation, främst som en följd av socioekonomiska faktorer. Förutsättningarna för den "boendemobilitet" som är ett uttryck för välfärdsutvecklingen för svenskar är inte desamma för invandrare. Mekanismerna på bostadsmarknaden kan förstås och förändras endast mot denna bakgrund.

Massmediernas betydelse för den allmänna opinionen är svår att mäta och därför också omtvistad. Klart är dock att mediernas förkärlek för den konfliktfyllda och dramatiska bilden av invandrarfrågorna måste leda till en ofullständig och ibland negativ bild av invandrare i Sverige.

Rättsväsendets syn på etnisk diskriminering förefaller stämma dåligt överens med lagstiftarens avsikter. De rättsvårdande organen måste ägnas särskild uppmärksamhet, inte bara med tanke på de invandrare som blir diskriminerade, utan också därför att rättsväsendet har en så viktig funktion som normbildare. I ett delbetänkande som avlämnas samtidigt med slutbetänkandet föreslås åtgärder som berör polis, åklagare och domstolar.

Invandrarna i svenskarnas ögon

Kapitel 4 redovisar svenskarnas attityder till invandrare och invandring som de framträder ur några undersökningar. I huvudsak bygger utredningen på kvantitativa data från intervjuer år 1981 med 1 202 vuxna svenskar. I en delstudie intervjuades ett trettiotal personer ur stickprovet vilka hade visat mycket toleranta eller mycket intoleranta attityder till invandrare och invandring. Denna del genomfördes för att komplettera huvudstudien med mer kvalitativa data.

En tredje delstudie omfattade 500 personer ur fem olika yrkeskategorier i de 29 mest invandrartäta kommunerna och 100 kommunalpolitiker från dessa kommuner. Den samlade attitydundersökningen finns redovisad i en särskild rapport. Undersökningen utformades så att vissa jämförelser skulle kunna göras med en motsvarande undersökning från 1969.

Mot bakgrund av mätningarna kan opinionsförändringarna tolkas så här:

Svenskarnas inställning till invandrare har utvecklats i positiv och tolerant riktning sedan 1969. En polarisering av åsikterna har ägt rum. Majoriteten har blivit betydligt positivare till invandrare. En liten minoritet starkt utlänningsfientliga har under senare år tillgripit metoder som gör dem mer synliga.

Opinionen har inte bara polariserats, den har också artikulerats alltsedan 1969. Opinionen har blivit positivare till invandrare i den bemärkelsen att allt fler svenskar tar avstånd från den typ av vulgära uppfattningar som att invandrare kommer till Sverige för att utnyttja sociala förmåner. Även påståenden att invandrare tar jobben från svenskarna förefaller, den växande arbetslösheten till trots, alltför genomskinliga och ovederhäftiga för den större allmänheten.

Undersökningen visar också på vissa samband mellan attityder till invandrare och de intervjuades bakgrundsförhållanden som, utöver de traditionella variablerna ålder och kön, är massmediekonsumtion, utlandsvistelser, kontakt med invandrare, bostadsort, utbildning och social ställning. Några slutsatser var väntade, t.ex. att unga människor är mer toleranta än äldre. Andra slutsatser stämde inte med den bild många slentrianmässigt utgått från: den ekonomiska nedgången under senare år har inte satt spår i någon generellt tilltagande främlingsfientlighet. Svenskar i invandrartäta områden förefaller inte vara mer intoleranta än andra. Tvärtom har de ofta en mer nyanserad inställning till olika invandrade etniska minoriteter.

Teorier om orsaker till etnisk diskriminering

I femte kapitlet görs en genomgång av vetenskapliga teorier som var för sig eller tillsammans kan läggas till grund för diskussion om orsakerna till etnisk diskriminering. Kapitlet bygger på den forskningsöversikt som återfinns i rapporten *Etnisk diskriminering och social identitet.*

På individuell nivå är *teorin om social identitet* central. Den bygger på antagandet att medlemmar i grupper kan tycka illa om medlemmar i andra grupper först när de identifierat sig själva som klart och tydligt åtskilda från den senare gruppen. Det som har störst betydelse är — enligt denna teori — hur man definierar sig i relation till andra grupper. Dessa tankar ligger till grund för en annan teori, *etnocentrismteorin.* Etnocentrismens funktion är här att utveckla solidaritet gentemot den egna gruppen och markera fientlighet mot andra grupper. Andra gruppers egenskaper kommer härigenom inte att bedömas objektivt utan omstöpas till fientliga tillvitelser.

Dominerande på den socialpsykologiska arenan under hela 50- och 60-talen har varit *teorin om den auktoritära personligheten*, som har sina rötter i psykoanalytiskt tänkande. Auktoritära personlighetsdrag formas mer av sättet för uppfostran än av innehållet i den. Personer som så formats till auktoritära kommer att utveckla entydigt negativa attityder till människor som är annorlunda än de själva. Begreppet "förakt för svaghet" är centralt i denna teori.

Enligt *attributionsteorin* skulle människor vara benägna att utifrån hur andra människor handlar dra slutsatser om deras inre disposition. Teorin om denna benägenhet att tillskriva grupper vissa egenskaper gör inte anspråk på att förklara diskriminering — i värsta fall kan dock sådana stereotypa tillskrivningar legitimera negativ särbehandling, t.ex. på etnisk grund.

På strukturell nivå återfinns en generell socialpsykologisk teori av särskilt intresse för de etniska relationerna, nämligen *referensgruppsteorin*. Den förklarar diskriminerande beteende genom att en person som är medlem i en grupp handlar i överensstämmelse med gruppens normer även i de fall han inte själv helt delar dessa.

Risker som uppkommer när rasism blir en del av en ideologi, eller blir en ideologi i sig själv, har utifrån amerikanska förhållanden påvisats av Gunnar Myrdal. Hans arbete, som främst rör sig inom sociologi och ekonomi, kan illustrera hur flera olika samhällsvetenskapliga discipliner, var och en från sin utgångspunkt, tagit upp frågan om etniska relationer.

Just det breda perspektivet och de många orsakssambanden ligger till grund för Anders Lange och Charles Westin i deras arbete med en *flerfaktorteori* över etnisk diskriminering. Teorigenomgången avslutas med en förenklad sammanfattning av denna modell.

Om svenskhet i kulturmötet

Någon entydig uppfattning om vad som är typiskt svenskt i den nya omvärld som möter utlänningar som besöker eller bosätter sig i Sverige kan ingen med säkerhet sägas ha. Frågan om svenskheten och om svenska kulturyttringar har heller inte debatterats särskilt ingående. Utredningen hävdar att man inte har särskilt goda förutsättningar att förstå frågor om de etniska relationerna om man inte bjuder på en viss kulturell självrannsakan. En sådan skulle på intet sätt vara ägnad att försvara eller fördöma svenska kulturyttringar. Men den måste göras om man vill förstå de hinder som reses för människor som med annan kulturell bakgrund besöker oss eller bosätter sig här.

Det blir meningslöst att tala om kulturmöten om man inte inser

att dessa möten sker med en svensk kultur. De risker som är förknippade med sökandet efter det som är svenskt har avhållit många från att skaffa sig någon mer välgrundad uppfattning om dessa frågor. Kapitel 6 inleds med resonemang om vad som kan ha varit orsakerna.

Därefter görs en genomgång av vad olika personer, forskare och författare, i vetenskaplig eller mer kåserande form fört fram. Rationalitet och benägenhet att undvika konflikter, vårt kristna arv, vår syn på könsroller, på våra barn och gamla, vårt förhållande till arbetet och privatlivet och inte minst till naturen är exempel på sådant som fallit i ögonen på dessa forskare och författare.

En historisk skiss

Behovet av att anlägga ett historiskt perspektiv på etniska relationer har utredningen försökt tillgodose i kapitel 7. Olika föreställningar om svensk särart kan spåras ända till de senmedeltida krönikorna. I synnerhet Olof Rudbecks arbeten framhåller det götiska, eller nationalistiska, som sedan påverkat uppfattningen om Sveriges stora betydelse.

Med sitt sinne för ordning och klassifikation inordnade Carl von Linné människan i ett biologiskt system. Olika sådana ansatser har sedan dess följt varandra i spåren fram till våra dagar. Genetiken kom att låna sin vetenskapliga etikett till en ny och skrämmande riktning under de första decennierna på 1900-talet: rasbiologi och rashygien. Ett svenskt rasbiologiskt institut inrättades 1921.

Uppfattningar om den nordiska rasens överlägsenhet kunde under flera årtionden spridas i alla opinionsbildande sammanhang. Värderingsförändringar i demokratisk riktning har sedan dess någorlunda framgångsrikt kunnat hålla rent från sådana uppfattningar. Den höjning av folkbildningsnivån som den politiska demokratiseringen förutsatte och medförde har sedan dess varit ett gott skydd.

Dilemma, dialektik och paradoxer

I kapitlen 1—7 har utredningen presenterat kunskap den samlat. Den har också försökt att belysa några olika perspektiv och synsätt som den menar måste anläggas på frågor om de etniska relationerna och på hur de utvecklas över tiden. Ingen behöver därefter tveka om hur motsägelsefull och komplex bilden är.

Den bro som man måste bygga mellan insikten om det motsägelsefulla och de förslag som förväntas består av ett bräckligt nätverk av paradoxer.

Överväganden och förslag

Utredningen inleder i kapitel 9 sina överväganden och förslag med en genomgång av förutsättningarna för olika åtgärdsförslag och av orsaker till etnisk konflikt som bedöms möjliga att påverka. I punktform kan dessa överväganden sammanfattas sålunda:

- Regeringen föreskriver att de förslag som utarbetas inte får medföra nya ekonomiska åtagande.
- Något fullständigt kunskapsunderlag om etniska konflikter och deras orsaker föreligger inte och kan inte väntas.
- Åtgärdsprogrammet beställdes vid en tidpunkt då den stora invandringen till Sverige redan ägt rum och de etniska minoriteternas existens är ett faktum.
- Problemet med etnisk konflikt kan inte reduceras till att avse förhållanden mellan enskilda personer på olika "arenor" i samhället utan måste samtidigt betraktas som ett strukturellt betingat samhällsproblem.
- Åtgärder mot uttryck för etnisk konflikt blir varaktigt verksamma först om de riktas mot problemens verkliga orsaker i den mån de är möjliga att påverka, vilket långt ifrån alltid är fallet.
- Av påverkbara orsaker till etnisk konflikt är de viktigaste ojämn makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla.
- Orsakerna påverkas mycket mera av den allmänpolitiska utvecklingen i Sverige än av nytillkommande invandrarpolitiska reformer.
- Utredningens uppgift är i stort sett begränsad till att formulera förslag till åtgärder på det invandrar- och minoritetspolitiska fältet.
- Viktiga åtgärdskategorier är bl.a. lagstiftning, allmän jämlikhetspolitik, forskning, utbildning och kontaktfrämjande åtgärder.
- Statsmakterna anger i väsentliga avseenden förutsättningar för samhällsutvecklingen i form av bl.a. lagstiftning och annan normbildning och medelstilldelning. Många angelägna åtgärder har dock andra huvudmän. Ett stort ansvar åvilar kommuner och landsting, folkrörelserna och de stora institutionerna, bland dem massmedierna. De förslag som utvecklas för de statliga myndigheterna bör i många avseenden vara tillämpliga också för dessa.

I kapitlet görs en sammanställning av förslag som utredningen lämnat i andra sammanhang och som rör *lagstiftning och rättstillämpning*. Utgångspunkter för överväganden inom detta område bör vara:

- Lagarna bör ha som tydligt angivet mål att påverka de etniska relationerna. Den politiska avsikten måste göras helt klar.
- Lagarna bör vara heltäckande i fråga om det beteende som regleras. Det som är förbjudet på ett samhällsområde bör vara förbjudet också på andra.
- Så långt möjligt bör lagstiftaren redan i lagarna reglera eventuella intressekonflikter och inte överlämna dessa till rättstillämpningen.
- Lagarna måste göras kända.
- Rättstillämpningen måste vara offensiv.

Om hets mot folkgrupp (SOU 1981:38)

I betänkandet behandlas brottsbalkens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om skydd mot uttryck för hot eller missaktning på etnisk grund. Förslaget innebar att bestämmelserna borde ändras så att de inte enbart skyddar folkgrupper av viss ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, utan också skyddar kollektiv av sådana grupper, exempelvis invandrare eller utlänningar. Förändring av åtalsreglerna föreslogs också så att även brott mot enskilda personer skulle kunna falla under allmänt åtal. Riksdagen beslöt ändra lagen i enlighet med utredningens förslag.

Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983:18)

Idag är det tillåtet att diskriminera på den privata arbetsmarknaden: de flesta vittnesbörd från invandrare om diskriminering gäller arbetslivet. Sverige har i FN förbundit sig att förbjuda och avskaffa sådan negativ särbehandling. Utredningen har föreslagit ett arbetsrättsligt förbud för arbetsgivare att diskriminera på etnisk grund. Arbetsdomstolen föreslås vara forum för rättslig prövning av sådant handlande. Lagförslaget omfattar både anställda och arbetssökande och innehåller regler som förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering.

Om utlänningars rättsliga ställning (Ds A 1984:6)

Betänkandet redovisar resultatet av en omfattande kartläggning av lagregler som på olika sätt begränsar utlänningars rättigheter. Förslag till förändringar lämnas inom en rad rättsområden där utredningen funnit att krav på svenskt medborgarskap saknar berättigande.

Om olaga diskriminering (Ds A 1984:7)

En genomgång av de rättsvårdande organens handläggning av anmälningar om olaga diskriminering (och hets mot folkgrupp)

under perioden 1973—83 visar att rättstillämpningen inte överensstämmer med lagstiftarens syften. Det föreslås bl.a. en skärpning av straffsatsen och en förändring av reglerna för förundersökning och åtal. Invandrarverket föreslås få en tillsynsuppgift och därtill informationsuppgifter, framför allt i förhållande till invandrare och deras organisationer.

Förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering

Utredningen förordar nu att regeringen ånyo överväger att förbjuda bildande och medverkan i organisationer som främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund. För ett förbud talar framför allt Sveriges anslutning till FN:s rasdiskriminerigskonvention och de allt kraftigare anmärkningarna som i FN riktats mot Sverige.

— — — — —

Avsnittet 9.3 innehåller överväganden om *informationsverksamhet och opinionsbildning.* Inget särskilt åtgärdsslag nämns så ofta som just information. Utredningen anser att man inte märkbart kan påverka den svenska befolkningens attityder till invandrare enbart genom information riktad till enskilda och deras närmiljöer. Ett långsiktigt kunskapsbyggande måste till. Informationsavsnittet i betänkandet avslutas med en översiktlig genomgång av invandrarverkets arbete med att sprida invandrarkunskap till strategiskt valda delar av den svenska befolkningen.

Under avsnitt 9.4 redovisas vissa överväganden om *forskning* inom området etniska relationer. Ämnesområdet har hittills inte rönt det intresse det förtjänar i forskarsamhället. Ett antal forskningsområden redovisas som särskilt angelägna.

De statliga myndigheterna är av särskilt intresse. Det är viktigt att de bedriver ett eget kartläggnings- och programarbete ägnat att ge invandrare och medlemmar av minoriteter en likvärdig behandling. Begreppet likvärdig behandling diskuteras. Det bör sättas upp som mål för verksamheten.

Några särskilt viktiga sektorsmyndigheter får utgöra bakgrund för överväganden av hur statsmyndigheternas arbete kan förbättras. Statsmyndigheterna bör ges klarare riktlinjer för sitt arbete. En kritisk genomgång görs av nuvarande förordning (SFS 1976:310) om "åtgärder för invandrare m.fl." och av hur den kommit att tillämpas. Förslag lämnas till hur regeringen tydligare kan ge uttryck för kravet på likvärdig behandling och att statsmyndigheterna tar samma ansvar för invandrare som för befolkningen i övrigt. *Invandrarverket* föreslås få en uttalad tillsynsroll i denna fråga.

Verket bör få i uppdrag att fortlöpande bevaka de etniska relationernas utveckling. Det bör ske genom:

- att systematiskt följa och redovisa de etniska relationernas utveckling, bl.a. genom
  - egna studier
  - periodiskt återkommande uppföljningsundersökningar av diskrimineringsutredningens attitydstudie i samarbete med EIFO
  - initierande av nödvändig forskning i övrigt;
- att systematiskt följa och redovisa de centrala statliga myndigheternas utarbetande och genomförande av egna handlingsprogram på invandrar- och minoritetspolitikens område;
- att systematiskt följa och redovisa tillämpningen av lagstiftningen mot olaga diskriminering och hets mot folkgrupp, enligt en ordning som vi föreslagit i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering*; att SIV utses att vara det organ om vilket rasdiskrimineringskonventionen, artikel 14, talar;
- att även i övrigt verka för förbättrade etniska relationer genom bl.a.
  - opinionsbildning
  - stöd till aktiva grupper
  - materialproduktion m.m.

Det är i den kommunala verkligheten invandrare oftast möter myndigheterna och det är minst lika viktigt att de genomgångar av praxis och det programarbete som föreslås för statsmyndigheterna också kommer till stånd inom *kommuner och landsting.*

Massmediernas betydelse för de etniska relationernas utveckling är av största betydelse, fast svårbedömd och omtvistad. Om man ser till invandrarnas andel av totalbefolkningen kan man konstatera att de är underrepresenterade i medieinnehållet när det gäller vardagliga situationer och överrepresenterade när det gäller konfliktfyllda och kontroversiella situationer. Effekterna av invandrarbilden i massmedierna behandlas och vägar att på sikt förändra bilden anvisas. Av särskild betydelse är det att frågan beaktas i arbetet med de nya avtal med staten som kommer att reglera etermediernas verksamhet fr.o.m. 1986.

Kapitel 9 avslutas med överväganden om möjligheter för folkrörelser och organisationer att verka för en positiv utveckling av de etniska relationerna.

I rätt riktning — några tankar om framtiden

Betänkandets avslutande kapitel resonerar om den framtida utvecklingen av de etniska relationerna. Den framtida invandringens storlek och sammansättning är viktiga faktorer för utveck-

lingen. Men också den invandring som redan har skett avsätter framtida effekter. Vi har redan många av den tredje generationen och i början på 2000-talet kommer den fjärde på bred front. Denna blir mycket stor och kommer i de flesta fall att härstamma från två eller flera nationaliteter. Den blir så uppblandad att de etniska gränserna blir mindre tydliga.

Den ekonomiska utvecklingen är sannolikt av betydelse för de etniska relationerna, men sambandet är inte så klart som många hävdat.

Den politik som syftar till att stärka invandrarnas egna resurser bör vara ägnad att öka den sociala mobiliteten bland invandrarna och deras ättlingar. Då kommer invandrare och svenskar att arbeta sida vid sida i fler yrken. De fördjupade kontakterna bidrar till bättre relationer.

Bland främjandeåtgärderna bedöms en upprustning av svenskundervisningen för vuxna som utomordentligt angelägen, inte minst för att öka den sociala mobiliteten.

1 Ouvertyr

I rätt riktning

Den socialdemokratiske riksdagsledamoten Jan Bergqvist från Göteborg interpellerade den 2 maj 1978 dåvarande invandrarministern Rolf Wirtén och frågade om "regeringen var beredd att föreslå ett samlat program för att bekämpa rasfördomar och rasdiskriminering". Interpellationen var föranledd av en reportageserie i tidningen *Arbetet* om hur svarta systematiskt diskriminerades på restauranger och klubbar i Göteborg, utan några nämnvärda reaktioner från rättsväsendets sida[1]. Wirtén svarade en tid senare att regeringen skulle låta utreda förekomsten av fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m.fl. Det gav upphov till diskrimineringsutredningen som nu står i begrepp att avsluta sitt arbete efter drygt fem år och ett tiotal rapporter.

Vårt uppdrag visade sig vara mer komplicerat än vad både vår uppdragsgivare och vi själva insett. Den verklighet vi varit satta att utreda uppvisar många motsägelsefulla drag. I den etniska mångfaldens Sverige har vi gjort erfarenheter som varit oväntade och motstridiga. De som väntat sig entydiga och klara slutsatser kommer att bli besvikna, kanske t.o.m. irriterade. Vår uppgift har varit att anvisa en väg att gå. Med en sliten jämförelse kan man säga att vägarna är många. En insikt har vi dock med tiden nått, trots motsägelserna. Den har vi försökt ge uttryck åt både i tidigare publikationer och i det här betänkandet. Sammanfattad på enklast möjliga sätt innebär den att utvecklingen i Sverige på det etniska området på det hela taget är positiv — den går *i rätt riktning.*

Harmoni eller konflikt?

Det heter i regeringens direktiv till utredningen att invandringen har förändrat och fortsätter att förändra det svenska samhället. Språk, kulturtraditioner och religioner som tidigare knappast var företrädda här i landet har blivit vanliga inslag i samhällsbilden.

[1] Journalisten Ylva Brunes redogörelse för de händelser som skildrades i reportageserien återfinns i Erland Bergman och Bo Swedin: *Vittnesmål. Invandrares syn på diskriminering i Sverige.* LiberFörlag, 1982.

Vidare sägs det att utvecklingen i riktning mot ett mångkulturellt samhälle är positiv för landet i dess helhet och berikar det kulturella livet i vidaste bemärkelse. Synsättet återspeglas i olika beslut av statsmakterna sedan mitten av 1970-talet i samband med olika invandrar- och minoritetspolitiska reformer. Men regeringen fann det också uppenbart att mötet mellan majoritetsbefolkningens och minoriteternas värderingar och kulturmönster givit upphov till problem. Det står i direktiven att

... Det finns ett visst mått av kulturell och språklig intolerans inom varje folkgrupp. Invandring medför således att risker uppstår för fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk eller liknande grund. I motsats till vad som har varit kännetecknande för situationen i ett stort antal länder i Europa har samhällsutvecklingen i Sverige hittills i stort sett kunnat fortskrida utan att störas av konflikter som har sitt ursprung i sådana motsättningar. Men under 1970-talet har tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk grund blivit mera märkbara även i vårt samhälle ...

Direktiven erinrade vidare om att statsmakterna dittills hade inriktat sina ansträngningar i första hand på att förbättra invandrarnas och minoriteternas ställning. Åtgärder för att motverka tendenser till diskriminering genomfördes i början av 1970-talet genom att vissa former av diskriminering straffbelades och genom några marginella förändringar av lagstiftningen i övrigt.

Vår uppdragsgivare har utgått från att "minoritetsproblem" i själva verket lika mycket är majoritetsproblem. Det skulle man kunna komma till rätta med genom att höja minoritetsgruppernas ställning. I direktiven heter det att de åtgärder som dittills vidtagits inte varit tillräckliga.

De skildringar av diskriminering och fördomar mot invandrare och medlemmar av andra minoritetsgrupper som på senare tid har förekommit i massmedia, och som även har påtalats i riksdagen och samhällsdebatten i övrigt, är emellertid enligt min mening mycket oroväckande. De väcker frågan om kännedomen om problemens karaktär och omfattning är tillfredsställande och om de hittills vidtagna åtgärderna är tillräckliga. Det saknas en allmän överblick över i vilken utsträckning det i Sverige förekommer diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Det samlade kunskapsunderlaget om varför rasfördomar uppkommer och om hur de kan motverkas är också bristfälligt. Vi vet inte heller vilken effekt de hittills vidtagna åtgärderna har haft.

Direktiven utmynnar i följande beställning:

Mot bakgrund av det kartläggningsarbete som nu har berörts, och som således innefattar såväl en utredning av de nu aktuella problemens

bakgrund, karaktär och omfattning som en undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige, bör utredaren utarbeta ett samlat program för att motverka fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter i Sverige och föreslå de åtgärder som kartläggningen kan ge upphov till. (Direktivens fullständiga lydelse framgår av bilaga 1.)

Vårt uppdrag enligt direktiven kan sålunda sammanfattas i en fråga: *Hur skall man på bästa sätt förebygga uppkomsten av motsättningar på etnisk grund?*

Denna formulering utgår från ett *harmoniperspektiv* på samhällsutvecklingen. Sedan gammalt diskuteras inom samhällsforskningen två skilda perspektiv på samhälleliga och sociala företeelser. Med en förenkling kan man säga att diskussionen gäller vad som är samhällets "normala" tillstånd. Enligt harmoniperspektivet betraktas konflikter som avvikelser från det normala och önskvärda tillstånd som kännetecknas av intressegemenskap, samförstånd och harmoni mellan samhällsmedlemmar. En strejk är enligt detta synsätt ett brott mot den normala ordningen. Enligt *konfliktperspektivet* betraktas samhälleliga fenomen som effekter eller utslag av bakomliggande konflikter och intressemotsättningar mellan skilda grupper i samhället.

Harmoniperspektivet utgår från att överensstämmelse i åsikter och värderingar (konsensus) i stort sett råder i samhället. Konsensus leder enligt denna föreställning till likformighet, som leder till jämvikt, som i sin tur kan störas av avvikande beteenden och konflikter, vilka kan kontrolleras genom inlärning av traditionella värderingar och beteendemönster (socialisation) och social kontroll, som leder till konsensus.

Konfliktperspektivet ger i stället följande mönster: knapphet på resurser av olika slag leder till tvång som leder till konflikter som leder till olika värdesystem, som tillsammans med konflikterna utgör drivkrafter för social förändring, som leder till andra eller nya former av knapphet.

Annorlunda uttryckt är *stabilitet* ett nyckelord för harmoniperspektivet och *förändring* för konfliktperspektivet.

Ur konfliktperspektivet blir den fråga vi skall besvara: *Hur skall den etniska konflikten kunna utvecklas i konstruktiv riktning och bli ett medel att uppnå jämlikhet mellan olika etniska grupper i Sverige?*

En berömd sentens går ut på att när människor definierar sin verklighet på ett visst bestämt sätt så blir den också verklig till sina konsekvenser. Det sätt på vilket man konstruerar sin världsbild påverkar ens sätt att handla. Det blir alltså av särskild vikt ur vilket av de nämnda perspektiven som man formulerar både frågan och svaret.

Vi har i vårt arbete haft ambitionen att anlägga ett konfliktperspektiv snarare än ett harmoniperspektiv på den del av samhället och samhällsutvecklingen som vi har utrett.

Konflikt uppstår när individer eller grupper i konkurrensen om ändliga resurser söker uppnå samma fördel — i form av materiella tillgångar, territorium, ställning i samhället etc. — eller strävar mot motstridiga mål eller använder motstridiga medel för att uppnå sina syften. Klasskonflikter är starka krafter i samhällsutvecklingen. Även etniska konflikter kan vara det under vissa betingelser.

Man kan se på de etniska relationerna ur ett konfliktperspektiv även om man på samhället i övrigt anlägger ett harmoniperspektiv, dvs. menar att det präglas av konsensus i fråga om grundläggande värderingar. Konflikt och harmoni kan alltså förekomma sida vid sida i ett samhälle. Det är viktigt att betona att det här är fråga om analytiska perspektiv — det sätt man väljer att *beskriva* samhället på. Allra viktigast för oss är att hålla fast vid det centrala elementet i ett konfliktperspektiv, nämligen *förändring*.

Samhällsförändring

I fortsättningen skall vi i olika former variera just temat *förändring*. Låt oss börja med att ange en utgångspunkt för dessa tematiska variationer.

Vilket tidsperspektiv längre än decenniets man än anlägger kan man peka på stora förändringar av det svenska samhället. Dagens Sverige är ett annat än Sverige för 50 år sedan. Det är än mer ett annat än det fattiga utvandringslandet för 100 år sedan. De konkreta exemplen ger sig själva. Egendomligt nog inser man inte lika lätt att förändringarna av vårt samhälle fortfarande pågår. Ändå är det så.

Efterkrigstidens invandring har i stora stycken förändrat det svenska samhället. Den förändringen pågår alltjämt. Vilka djupgående spår invandringen faktiskt kommer att sätta kan bara en framtid utvisa. Vad för slags effekt en samhällsförändring har i det långa loppet är naturligtvis alltid svårt att veta när man står mitt i den. I amerikansk sociologi används begreppet "latent dysfunction" för att beteckna en effekt av förändringar i ett system där effekten finns osynligt inbyggd i själva förändringen. På något stadium kommer denna latenta effekt i dagen, och då är det så dags.

Man kan från den svenska historien exemplifiera med de stora skiftesreformerna på 1700- och 1800-talen. Den omedelbara effekten i form av högre jordbruksavkastning blev snart uppenbar. Den långsiktiga inverkan av "byarnas sprängning" på svenskar-

nas sätt att förhålla sig till varandra, på svensk mentalitet, svensk kultur kort sagt, är oerhört stor och än idag vet väl ingen riktigt att till fullo beskriva den. Det var ett slags "latent dysfunction". Om uttrycket verkar ungefär liktydigt med "dolda fel i godset" vill vi bara understryka att det handlar om den oavsiktliga effekten i förhållande till den avsedda utan någon värdering. Kanske kan man rentav med Hegel tala om "historiens list"?

Invandringsutvecklingen är oåterkallelig. Om vi för tillfället bortser från flyktinginvandringen, började den som "import av arbetskraft" och så — som någon har sagt — "kom det människor". De mötte andra människor som redan var bofasta här. Något som till sina ekonomiska effekter ganska snart visade sig vara ur samhällelig synpunkt positivt och tilläts växa, hade också i sig fröet till någonting ur samhällelig synpunkt negativt, inte förutsett eller diskuterat — en "dysfunction": när människor med olika etniskt ursprung möttes i Sverige uppstod inte utan vidare ljuv musik.

Våra direktiv har redan citerats. I någon mån andas de *en* sorts förtröstan som är svår att dela idag. Det ska nog gå att lösa, det här problemet också, för vi är ju så bra på att lösa sociala problem här i Sverige. Ungefär så kan man sammanfatta det som står i direktiven. Liksom på sin tid integrationsutredningen — som sysslade med de handikappades situation i skolan — tänkte vi oss ett tag att vi skulle kalla det här betänkandet för "Drömmen om Svaret" som en ironisk grimas. Dock har insikten växt sig starkare i allt bredare kretsar att i ett samhälle, där olika etniska grupper lever sida vid sida, finns den etniska konflikten, den etniska diskrimineringen, som en latent risk. Denna insikt leder åtminstone oss vidare till en annan sorts förtröstan — nämligen på de *långsiktiga* förändringarna. Det vi föreslår i kapitel 9 syftar bara delvis till insatser på kort sikt för att avskaffa etnisk diskriminering där den finns idag.

Den förändring av samhället som vi talar om är inte lika uppenbar för alla människor. Människors uppfattning om samhället och samhällsutvecklingen sammanfaller som bekant inte vid varje given tidpunkt. Inom vetenskapssociologin används begreppet "paradigm" numera ymnigt. Det brukar översättas med världsbild eller mönster. Forskare, främst naturvetenskapliga, får från tid till annan anledning att "byta paradigm", när nya stora upptäckter görs. Ett nytt paradigm kan ta tid att acceptera, både för forskare, allmänhet och beslutsfattare. Det tog exempelvis mer än trehundra år innan den katolska kyrkan accepterade Kopernikus bild av universum.

Också när det gäller samhällsutvecklingen används i överförd form paradigmbegreppet. Det nya paradigmet skulle i vårt sam-

manhang vara den samhällsförändring som invandringen har medfört. Det tar dock tid för detta nya paradigm att vinna insteg överallt. På samma sätt som kyrkliga myndigheter på sin tid motverkade utbredningen av den kopernikanska kosmologin finns det idag krafter som — både avsiktligt och oavsiktligt — motverkar att den samhällsförändring som lett till framväxten av etniska minoriteter blir accepterad.

Etniska relationer förutsätter att det finns andra etniska grupper i Sverige än den svenska. Vi har nyss sagt att statsmakterna sent — alltför sent, menar många — kom till insikt om att relationerna kan vara problematiska. Långt tidigare var man dock på det klara med att invandrare krävde särskilda åtaganden, en särskild invandrar- och minoritetspolitik. Vi skall inte här diskutera dess utformning i detalj, utan i stället uppehålla oss vid den ideologiska grund på vilken politiken vilar.

De invandrar- och minoritetspolitiska målen

Målen för invandrar- och minoritetspolitiken har av statsmakterna angetts vara jämlikhet, valfrihet och samverkan. Jämlikhetsmålet som ett övergripande mål i invandringspolitiken fastställdes år 1968. De övriga tillkom genom 1975 års reform. (Valfrihet nämndes i förbigående redan i 1968 års riksdagsbeslut.)

Målen är ständigt föremål för debatt bland dem som är engagerade inom området, både när det gäller hur vart och ett av dem rimligen bör tolkas och ifråga om faktiska och potentiella konflikter mellan dem. Eftersom de i stort sett återspeglar de klassiska principerna från den franska revolutionen ("frihet, jämlikhet, broderskap") skulle den invandrar- och minoritetspolitiska diskussionen om målkonflikter kunna återspegla den debatt som förts kring dessa sistnämnda principer allsedan de först formulerades. Tyvärr har detta skett i alltför liten utsträckning.

Utan att motsättningarna i samhället i och för sig har försvunnit är det lätt att nå politisk enighet om abstrakta, allmänt formulerade mål. Så var fallet med 1975 års invandrar- och minoritetspolitiska riktlinjer, liksom med målformuleringar på en mängd andra samhällsområden. Innan vi går in på en granskning av invandrar- och minoritetspolitikens mål kan det därför vara av intresse att ange några exempel på formuleringar från andra samhällssektorer. De är nästan alla av formellt samma slag, nämligen uttalanden i propositioner, vilka godkänts av en enig riksdag.

Målformuleringar inom andra samhällssektorer

Överst i målhierarkin finner vi dock mål som har en helt annan formell dignitet, nämligen regeringsformens 1 kap. 2 §:

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

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Sålunda stadgar Sveriges konstitution. I den här delen står den säkert ingen annan konstitution efter när det gäller retorisk glans. Häri utsägs vart den offentligt bedrivna verksamheten i Sverige bör sträva. Det sista stycket i citatet är naturligtvis av särskilt intresse för oss.

När en paragraf av det här slaget först föreslogs av fri- och rättighetsutredningen mötte den betydande stöd men också viss kritik. Kritikerna ansåg bl.a. att man borde iaktta stor återhållsamhet med införandet i lagtext av sådana stadganden, som inte kan göras gällande av medborgarna gentemot det allmänna och som således får karaktären av i realiteten oförbindande programförklaringar. Grundsatser av detta slag skall ändå, naturligen, sätta sin prägel på "det allmännas handlande". Om grundsatserna skrivs in i grundlagen, menade kritikerna, finns risk för att de uppfattas som uttryck för att vilja men inte kunna, och att effekten blir den motsatta mot den avsedda. Såvitt vi förstår ligger det en hel del i sådan kritik. Vi exemplifierar med mål som återfinns inom några viktiga samhällssektorer.

- Målen för den *ekonomiska politiken* anges vara
  full sysselsättning
  rimlig prisstabilitet
  ekonomisk tillväxt
  rättvis inkomstfördelning
  regional balans.
- *Kulturpolitikens* mål är att
  skydda yttrandefriheten
  bidra till människors egen skapande verksamhet
  motverka kommersialismens negativa verkningar

medverka till decentralisering
tillgodose eftersatta gruppers behov
bidra till konstnärlig och kulturell förnyelse
bevara äldre tiders kultur
främja utbyte över gränserna.

- *Skolans* mål är att
  meddela kunskaper
  öva färdigheter
  främja elevernas utveckling till harmoniska människor och dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar.
- *Bostadspolitikens* mål är att bereda hela befolkningen sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader.

Exemplen gäller mål för olika samhällssektorer. Inom varje sektor finns medel i olika former avsatta för att genomföra målen. Skillnaden mellan de exemplifierade målen och målen för invandrarpolitiken är att de sistnämnda inte gäller en sektor i egentlig mening. (I viss mån gäller detta även för kulturpolitiken.)

Samhällets organisation i Sverige präglas av en hög grad av "sektorisering". Det är bl.a. en följd av samhällets höga grad av komplikation. Ingen har möjlighet till total överblick, allra minst den som har att särskilt fördjupa sig i ett visst samhällsområde och dess speciella problematik. Centralt placerade politiker och tjänstemän kan endast förväntas ha överblick över sin egen sektor, dess mål och dess problem.

Inte ens på den högsta samordnande nivån — i kanslihuset — finns den samlade överblicken annat än när det gäller en politisk—teknisk sammanjämkning av olika ekonomiska behov för de olika sektorerna. Vissa frågor är sektorsövergripande. En sådan är invandringen och dess följder för det svenska samhället. Ansvaret för genomförandet av invandrar- och minoritetspolitiken åvilar invandrarministern i arbetsmarknadsdepartementet. Denna politiks sektorsövergripande karaktär har medfört, att ett särskilt samordningsorgan finns inrättat mellan olika departement i kanslihuset.

Sektorsmodellen innebär att de invandrar- och minoritetspolitiska målen är avsedda att slå igenom på de villkor som råder för varje enskild sektor: social, arbetsmarknad, kultur, utbildning osv.

Sektorsmodellen för central planering har en stark ställning i svensk politisk kultur. I och för sig hade man kunnat tänka sig ett annat sätt att planera, en samverkansmodell vars tillämpning i praktiken skulle innebära att problemformulering, analys, underlag för beslut m.m. inom området invandrar- och minoritets-

politik gjordes gemensamt på den överordnade nivån. De olika samhällssektorerna skulle därefter tilldelas medel för genomförande av besluten.

Åter till invandrar- och minoritetspolitiken

De mål som gäller inom en samhällssektor är väl kända för dem som arbetar inom sektorn. Man kan med säkerhet utgå från att de invandrar- och minoritetspolitiska målen är mycket litet kända på övriga håll i samhället.

Det vi kommer att föreslå syftar till att förankra invandrar- och minoritetspolitiken bättre i de olika samhällssektorerna och i de myndigheter som är verksamma på olika nivåer inom dessa sektorer.

Naturligtvis är de invandrar- och minoritetspolitiska målen endast återspeglingar av hur politiken i stort utformas i samhället, i första hand av statsmakterna. Vid en jämförelse mellan olika länders invandrarpolitik blir det uppenbart att denna överensstämmelse går igen på många håll. Tomas Hammars jämförande studie[2] av sex länders politik i fråga om invandringsreglering respektive åtgärder för invandrare visar detta med stor tydlighet.

Det som skiljer går tillbaka på skillnader i politiska värderingar i respektive land. Länderna är alla väst- och nordeuropeiska: Schweiz, Storbritannien, Nederländerna, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Sverige. Invandrings- och invandrarpolitik skiljer sig mer mellan länderna än de allmänna värderingarna. Dock visar Hammars studie på att en konvergens håller på att ta form i fråga om ett antal viktiga invandrarpolitiska ställningstaganden.

Den officiella beskrivningen av de svenska målen — jämlikhet, valfrihet, samverkan — lyder så här (den som yttrar sig är invandrarministern i 1975 års proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken):

Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet. Invandrar- och minoritetspolitiken bör därför syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter skall kunna välja i vilken grad de vill uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de vill bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur under-

[2] Tomas Hammar: *European Immigration Policy.* Utkommer på Cambridge University Press 1984.

lättar även valet mellan att stanna i Sverige eller återvända och återanpassas i ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen. Ett förverkligande av samverkansmålet förutsätter bl.a. att invandrarna ges större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige, att de ges vidgade möjligheter till kulturell egenverksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning. (Ur prop. 1975:26 s. 60)

Det finns i huvudsak två sätt att förhålla sig till de här målbeskrivningarna och det budskap som är nedlagt i dem — ett pragmatiskt och ett ideologiskt.

I diskussionen om hur målen skall tolkas är det framför allt valfrihetsmålet som står i centrum och frågan är om det inte är inställningen till detta mål som utgör själva grunden för skillnaden mellan ett pragmatiskt och ett ideologiskt sätt att förhålla sig till målen. Om valfrihetsmålet inte funnes skulle nog alla vara lika goda pragmatiker och att det finns gör det ohållbart att *uteslutande* inta en pragmatisk hållning. Eller möjligen är den pragmatiska hållningen till den kulturella valfriheten av det slag som sammanfattats på följande sätt av en amerikansk forskare:

> Det begreppsmässiga knepet är att bejaka kulturernas mångfald i samhället, men därvid utgå från att kultur främst handlar om hur man klär sig och lagar sin mat och har relativt litet inflytande på ambitioner, moraliska ställningstaganden och samhälleliga mål.[3]

Varken den pragmatiska eller den ideologiska hållningen till de invandrar- och minoritetspolitiska målen går att renodla i praktiken. Vi lutar snarare åt det ideologiska hållet. Nedan utvecklas detta något i anslutning till en diskussion om valfrihetsmålet, som i sin tur leder vidare till den centrala frågan om etniska gruppers överlevnad i det svenska samhället. Först skall vi uppehålla oss något vid de båda andra målen, jämlikhet och samverkan.

Jämlikhet

Jämlikhetsmålet innebär fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Utgångspunkten är således att invandrare och svenskar, dvs. alla människor, har lika värde, vilket berättigar till jämlika villkor.

Jämlikhetsmålet syftar till att invandrarna skall bli delaktiga i välfärden på samma villkor som gäller för den inhemska befolk-

[3] Cynthia H. Enloe: *Ethnic Conflict and Political Development.* Boston, 1973.

ningen. Samma reella möjligheter för alla är ett i praktiken ouppnåeligt men ändå förpliktande mål. Detta förutsätter särskilt för invandrare att s.k. kompensatoriska åtgärder måste sättas in. Det är åtgärder som syftar till att eliminera de handikapp som invandrare har i det svenska samhället genom att inte vara födda och uppvuxna i Sverige.

I teorin kan det vara relativt lätt att inse behovet av kompensatoriska åtgärder. Vid det praktiska genomförandet blir problemen genast större. En orsak är att åtgärder för att uppfylla jämlikhetsmålet ofta hämmas av krav på enhetlighet. Detta begrepp är centralt i den svenska politiska kulturen och är rättesnöret för förvaltningen. När åtgärder utformas skall de inte bara vara lika för alla — de skall också gälla alla. En långtgående anpassning av åtgärder innebär således ett avsteg från ett traditionellt synsätt. Anvisningen om att ge invandrare samma möjligheter pekar således ut nödvändigheten av åtgärder som skall avse invandrare och t.o.m. ibland endast någon eller några invandrarkategorier.

Därför måste i samhällsplaneringen byggas in mekanismer som tar hänsyn till var problem av olika slag i realiteten finns. Där det för närvarande finns ett normtänkande som utgår från att behov av olika slag är proportionellt fördelade över befolkningen, landets yta, landets skolor etc. måste det elimineras. I stället bör fördelningen av resurser inriktas på att skapa reellt lika villkor för alla befolkningsgrupper. Detta omöjliggörs ofta av de mot t.ex. befolkningsstorleken proportionella bidragen.

Utan tvivel har den svenska byråkratiska traditionen en förkärlek för likformiga lösningar, dvs. lösningar som syftar till att behandla olika individer på lika sätt.

Ett oreflekterat betraktande av jämlikhetsmålet kan leda till att jämlikhet blir likformighet. Det leder i sin tur lätt till krav att invandrare skall anamma majoritetens värdesystem för att få del av samhällets åtgärder på samma sätt som majoriteten. För att komma till rätta med likartade problem för svenskar och olika invandrargrupper kan olika lösningar behövas. Den svenska modellen är emellertid inte utformad så. Centraliserade administrativa lösningar på samhällsproblem är förhärskande i svensk politisk tradition. Om invandrarna skall få *likvärdiga* möjligheter erfordras således ett annat förhållningssätt.

Samverkan

Samverkansmålet uppges i citatet ovan innebära "att en ömsesidig och omfattande samverkan kommer till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen."

Frågan inställer sig om det inte snarare förhåller sig så att ömsesidig tolerans och solidaritet är *målen* för politiken och att samverkan mellan invandrare och den inhemska befolkningen är ett *medel* som statsmakterna anvisar för att nå detta mål. För myndigheternas del skulle diskriminering av invandrare som kunder då stå i strid med ett uttalat minoritetspolitiskt mål. Förutsättningarna för att bedriva kontaktbefrämjande åtgärder måste analyseras och göras operationella för centrala och regionala/lokala myndigheter. Detta har erfarenheterna hittills tydligt visat. Invandrarverkets projekt "Samverkan i grannskapet" visar klart att samverkan mellan befolkningsgrupper uppstår först när den baseras på frågor av gemensamt intresse. Samverkan kan sällan vara något i sig. Enbart det förhållandet att människor bor som grannar, har barn i samma klass i skolan, är hundägare som träffas på promenader etc. kan vara en början till umgänge. Men om samverkan skall vara något som man vill initiera från samhällets sida föreligger helt andra förutsättningar. Den måste utgå från konkreta och gemensamma behov. Då blir samverkan ett medel att tillfredsställa dessa behov och i bästa fall skapas kontakter som leder till fortsatt umgänge och ökad kunskap och förståelse människor emellan, till respekt och tolerans.

Valfrihet

Med valfrihetsmålet har statsmakterna uttryckt tolerans och respekt för invandrarnas och de etniska minoriteternas kulturella särdrag. Avsikten kan ha varit att påverka majoritetsbefolkningen i riktning mot en sådan kulturell respekt, med det vidare syftet att på sikt positivt främja relationerna mellan olika etniska grupper i samhället. För invandrare och etniska minoriteter anses valfrihetsmålet bl.a. innebära rätten och möjligheten att bibehålla den etniska identiteten som grund för en positiv självkänsla.

För syftet att påverka majoritetsbefolkningen genom ett signalord är det möjligt att man uppnår effekter, om än inte de avsedda, genom blott att ihärdigt sprida själva budskapet. Möjligen har effekten blivit mer irritation och förvirring än etnisk tolerans och respekt.

För syftet att möjliggöra för invandrare och minoriteter att bibehålla och bygga vidare på den ursprungliga etniska identiteten till gagn för en positiv självkänsla är resultatet nära knutet till vilka reella resurser samhället avsätter för att förverkliga målet. Ett i reell mening mångkulturellt Sverige, där etniska grupper lever sida vid sida, är möjligt att uppnå för ett antal etniska minoriteter av någon storlek i Sverige under förutsättning av stora framtida samhälleliga insatser.

Man kan ifrågasätta om inte valfrihetsmålet bör bytas ut mot något som bättre svarar mot statsmakternas egentliga intentioner och reella insatser. Som alternativ till valfrihet som signalord kan man t.ex. tänka sig *respekt.*

Invandrarnas kulturella valfrihet fastslogs officiellt för första gången i 1968 års proposition med förslag till "riktlinjer för invandringspolitiken", enhälligt antagen av riksdagen.

Några år dessförinnan hade en starkt polariserad diskussion börjat mellan anhängare och motståndare till etnisk assimilering. Talesmän för invandrarna befann sig nästan undantagslöst inom den senare kategorin. Vad de sade innebar ofta en direkt anklagelse mot statsmakterna för avsiktlig och planmässig assimileringspolitik. Sannolikt ville regeringen freda sig mot anklagelserna, men därvid stannade det hela i stort sett. Något egentligt materiellt stöd för valfriheten gavs inte. Då verkade visserligen den av regeringen tillsatta arbetsgruppen för invandrarfrågor och den hade — utan att bli desavouerad av regeringen — propagerat för ömsesidig anpassning mellan invandrarna och deras svenska omgivning och även lyckats utverka statliga medel för begränsade åtgärder i denna riktning.

Samma år som propositionen lades på riksdagens bord tillsattes invandrarutredningen. Sex år senare hade utredningen formulerat principerna för det som i 1975 års proposition presenterades under rubriken "Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken". Någon utförligare konkretion av valfrihetens innehåll, begränsningar och villkor förekom knappast. Bristen på konkretion gör att man likaledes — åtminstone i efterklokhetens ljus — är böjd att fästa större avseende vid propositionens rubrik. Termen minoritetspolitik hade dessförinnan mycket sällan kommit till användning i officiellt sammanhang, trots att flera distinkta etniska minoriteter rymts inom landets gränser sedan urminnes tid. Nu manifesterade statsmakterna för första gången att invandringen och invandringspolitiken oundvikligen skulle leda till uppkomsten av nya etniska minoriteter vid sidan av de redan existerande. Därmed var en av förutsättningarna för etniska gruppers överlevnad uttalad, och ett principiellt nej sagt till statlig assimileringspolitik.

Etniska gruppers överlevnad

Det finns exempel på tämligen stark gruppgemenskap, baserad på nationellt eller annat etniskt ursprung, hos individer som i allt väsentligt anammat värdlandets språk, seder och bruk. För svensk del är det tillräckligt att erinra om svenska föreningar i USA vars medlemmar ofta inte har annat gemensamt än just det

svenska ursprunget och där detta sällan kommer i dagen utanför föreningsarrangemangen. Det finns emellertid också mer aktiva, livskraftiga sammanslutningar och alltjämt några svenska tidningar.

Det omvända är också möjligt. Individer kan vara mycket medvetna om sin etniska tillhörighet, öppet eller i hemlighet identifiera sig själva med det etniska ursprunget, utan att därför liera sig med andra individer i samma situation.

När den svenska valfrihetsdoktrinen på sin tid formulerades grundades det politiska beslutet inte på resultaten av svensk forskning. Anklagelserna för assimileringspolitik antogs med rätta vara uttryck för ett utbrett invandrarönskemål att slippa just assimilering. Med andra ord accepterades invandrarnas egen uppfattning att det var till deras fördel att få bevara sitt invanda sätt att leva och sin syn på livet. Eventuella fördelar eller nackdelar för samhället i stort beaktades knappast.

Från tid till annan har tvivel dock uttryckts både på den etniska överlevnadens reella möjligheter och dess fördelar för individerna och för samhället. Assimilering är ändå oundviklig i det långa loppet och invandrarnas etniska särdrag har i längden inga möjligheter att överleva, har det hävdats. Stark etnisk gruppbildning har också sagts inbjuda till segregation, ojämlikhet och diskriminering. Vore det då inte bättre att med ens ta det oundvikliga steget fullt ut?

För att bejaka en sådan ståndpunkt måste man bortse från flera centrala faktorer eller bestrida deras existens. Etnicitet är mera beständig än de flesta föreställer sig och låter sig inte alltid utrotas ens med de mest brutala medel. Sådana försök att undertrycka den kan till och med leda till att den förstärks. I alla händelser överlever den i många generationer i samhällen där undertryckandet mest består i uteblivet erkännande och brist på offentligt stöd åt minoriteterna. Ett sådant exempel erbjuder tornedalsfinnarna. Deras språk och traditioner har med framgång motstått mer än 150 års försvenskningsförsök. Ett än tydligare exempel är samerna, vars gemensamma näring dock spelat den utslagsgivande rollen. Om man så vill kan landskapens dialekter och seder anföras som tecken på seglivad särprägel. Folkskolan sedan mitten av 1800-talet, radion sedan 1920-talet och televisionen sedan 50-talet har naturligtvis inneburit nivellering på åtskilliga områden, men ändå inte utplånat etniska skillnader mellan olika landsändar. Under den här tiden har en stark utveckling mot ekonomisk, social och politisk jämlikhet ägt rum. Politiken behöver tydligen inte vara ett val mellan etniska särdrag och jämlikhet.

En påskyndad upplösning av gruppsammanhållningen måste förmodligen använda assimilering som en metod. Om en sådan

politik alls hade förutsättningar att bli framgångsrik skulle den kräva en brytning mellan invandrarna och deras nästa generation, en framtvingad familjeupplösning och därmed en nästan utstuderad grymhet mot många människor. Det skulle vara att tacka nej till många kulturella nytillskott och framförallt att utesluta den valfrihet som, alla begränsningar till trots, förblivit en ledstjärna för vår invandrar- och minoritetspolitik.

Vår strävan för individernas och vårt gemensamma bästa bör således vara att främja den etniska gruppsammanhållningen. Då återstår att finna de faktorer som verkar stimulerande respektive nedbrytande på sammanhållningen samt medlen och metoderna att nå preciserade och önskade mål. Lösningarna är långtifrån självklara. "Driv oss samman med gisselslag", skrev Heidenstam i dikten *Åkallan och löfte*. Ett yttre tryck kan framtvinga eller åtminstone stimulera den inre sammanhållningen. Skall man just därför sätta in ett sådant tryck? Skall man tillgripa bostadssegregation inte bara eller ens i första hand för att tillfredsställa etniska gruppers önskan att hålla ihop geografiskt?

Dilemmat kan illustreras omvänt med zigenarnas situation. Länge tog man för givet att de lärare som skulle svara för de svenska zigenarnas — barnens och de vuxnas — undervisning borde lära sig romanes. Det borde inte bara göra undervisningen mera effektiv utan också vara en gest av respekt för zigenarnas kultur. Zigenarnas tacksamhet uteblev. Tvärtom, de strävade emot. Deras exklusiva tillgång till det egna språket var en gränsskyddsmekanism som de inte ville förlora. Ett försvagat gränsskydd kan vara första steget mot assimilering och sviktande inre gruppbindning. "Folkmord genom assimilering" löd en anklagelse från en av de första internationella zigenarkongresserna på 70-talet. Frågan blir då: skall svenska lärare låta bli att lära sig zigenarnas språk för att på så sätt medverka till att de inre banden bevaras?

Zigenarnas egen envetna strävan att upprätthålla gränser till det omgivande samhället har alltid motsvarats av denna omgivnings inställning, mindre nu än tidigare och mindre i Sverige än i många andra länder. Förakt, förföljelse, stigmatisering, segregation utifrån, gruppens egen reaktion därtill jämte starka traditioner och en utpräglad gruppstolthet är tillsammans näranog oöverkomliga hinder mot gruppens upplösning. Skall denna inställning från omgivningen bejakas för den etniska överlevnadens skull?

De anförda faktorerna är övervägande negativa till sin karaktär. Omvända förhållanden stärker också gruppens inre band. Vallonerna upplevde sig otvivelaktigt som överlägsna sin svenska omgivning och var också överlägsna i vissa avseenden. Ännu

århundraden efter invandringen till Sverige såg de sig själva som en etnisk grupp och betraktades också så av omgivningen. Ännu långt in på 1900-talet fanns ett särskilt vallonkompani vid Upplands regemente, ett tecken så gott som något på att även överheten såg positivt på en etnisk minoritetsgrupp och sökte hjälpa den att överleva. Överheten "hjälpte" zigenarna genom att förtrycka dem.

Man kan således fråga sig om det är enklare eller svårare för individen att "bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten" i ett samhälle som är tillåtande, öppet, liberalt, än i ett repressivt, förtryckande. Påverkan på individen från den egna gruppen blir olika. Detta innebär att medlemmarna i en etnisk minoritetsgrupp sluter sig starkare samman i ett etniskt repressivt samhälle — de individuella valen blir så gott som omöjliga — och de etniska gränserna definieras klarare och försvaras med större intensitet och förtvivlan. I ett öppet samhälle är valfriheten skenbar för individen. Allteftersom trycket från den egna gruppen blir mindre och de gränsbevarande krafterna svagare, blir majoritetskulturens inflytande starkare. För individer födda i Sverige av invandrade föräldrar (eller inflyttade hit som barn) finns egentligen inget annat val än "det svenska alternativet". Men för samma individer i ett etniskt repressivt samhälle finns egentligen inte heller något annat val än "det etniska alternativet". Man kunde kanske säga att endast den upproriska individen, den som tar upp kampen mot förkvävande strukturer, tillkämpar sig en reell, individuell, valfrihet.

Vissa faktorer gynnar alltså etniska gruppers överlevnad, andra verkar i motsatt riktning. Effekten är inte alltid entydig. "Gisselslagen" driver gruppen samman men frestar enskilda medlemmar att lämna den. Tiden medför också variationer, ett slags konjunkturväxlingar. Ett ofta iakttaget händelseförlopp är att invandrarnas barn — andra generationen — i sitt uppror mot föräldrarna blir likgiltiga eller rent negativa till föräldrarnas språk och traditioner, medan nästa släktled återigen får ett nyväckt intresse för ursprunget.

På 30-talet menade den amerikanske historikern M.L. Hansen rentav att detta vore något av en lagbunden utveckling och myntade begreppet "Hansens lag". Man kan med sociologen Erik Allardt peka på det *paradoxala* i etniska gruppers existens som ligger i deras säregna blandning av bestånd och föränderlighet.

Listan på faktorer med positiv eller negativ eller dubbel verkan kan göras lång och ändå aldrig bli fullständig. Till de övervägande positiva — oftast starkt positiva — hör kontakterna med hemlandet. Fortsatt invandring därifrån, hemresor under semestrar och helger, värdlandets förbindelser med hemlandet, innebär

ständig påfyllning av impulser. Å andra sidan kan det gamla hemlandets försök att kontrollera och styra de utvandrade leda till att de söker avlägsna sig från ursprunget. Diktaturstaters strävan att skrämma till lojalitet är välbekant, liksom försöken att undgå påverkan av en regim som man flytt ifrån. Det gemensamma intresset att bekämpa regimen kan i sin tur stärka gruppens sammanhållning, så som fallet var med grekerna som i Sverige engagerade sig mot militärjuntan i hemlandet. Detsamma gäller chilenarna som binds samman av sin avsky för Pinochet. Gemensamma behov och intressen är grundläggande för den etniska överlevnaden.

Ekonomisk gemenskap skapar starka band, särskilt starka om de tar sig uttryck i yrkesgemenskap. Det är visserligen sant att kanske flera samer lever utanför rennäringen och samebyarna än inom denna ram — Stockholm är landets största sameby i en mera vidsträckt mening — men yrkes- och näringsgemenskapen är i alla händelser en mera påtaglig faktor än någon annan. Den skapar också särskilt stor distans till andra etniska grupper, medan samerna i Stockholm i alla avseenden kommit närmare sin icke-samiska omgivning.

Med reducerad kulturell distans till majoritetssamhället följer medlemskap i andra grupper än den ursprungliga. Man ansluter sig till organisationer av olika slag, fackliga, kulturella, religiösa, idrottsliga och blir indragen i mindre formella gemenskaper, allt på tvärs mot de etniska bindningarna, som då tenderar att försvagas.

Mycket stor kulturell distans kan också i sig bli ett incitament till att lämna den etniska gemenskapen. Det är tänkbart att etniska grupper, där kvinnor i allt eller det mesta är underordnade männens vilja, kommer att bli skådeplatsen för uppror av kvinnor som kräver att få leva ett icke mansdominerat liv, särskilt ett yrkesliv utanför familjen. Blandäktenskapens gränsöverskridande och gränsförsvagande roll är intressant men hos oss knappast belyst annat än skönlitterärt.

Den svenska invandrar- och minoritetspolitiken sådan den utvecklats sedan 70-talet verkar i stort sett till förmån för den etniska överlevnaden, åtminstone hos de större grupperna. Normalt är det språket som först går förlorat. Det har redan börjat ske i Sverige också, men det tar säkerligen längre tid än i länder där invandrarnas modersmål inte får ens ett samhälleligt erkännande, än mindre stöd.

På motsvarande sätt förhåller det sig med invandrarnas organisationer och egna tidningar. På många håll uppstår sådana hos invandrar- och minoritetsgrupper som instrument i kampen mot ojämlikhet och diskriminering. I Sverige har invandrarna stimu-

lerats att bilda egna organisationer genom att stat och kommun kanaliserat särskilda subventioner genom dem. Den etniska gruppens överlevnad institutionaliseras och förlängs därigenom.

Åtgärder som de nämnda syftar till kompensation till människor i underläge. Detta kallas i USA "affirmative action" och hos oss positiv diskriminering, men vårt uttryck har en mera begränsad betydelse. Sådana undantagsbestämmelser till invandrarnas förmån finner man på många områden, dock sällan eller aldrig på det rent ekonomiska. En mycket stor del av vår invandring kommer från länder där små företag, ofta familjeföretag, är mycket vanliga. Sådana börjar också uppstå bland invandrare i Sverige, inte till följd av samhällelig stimulans utan snarare trots utebliven sådan. Mycket skulle förmodligen vara vunnet om nya förorter och stadsdelar planerades också med sikte på företagsbildning bland etniska grupper. Men planeringen tar i allmänhet sikte på stora och dyra lokaler för kedjor som ICA, Metro, Tempo, Konsum och sedan blir utrymmet inte stort för småbutiker och verkstäder för hantverkare.

Obeaktad etnisk ojämlikhet skapar konflikt. Särskilda insatser för underprivilegierade grupper kan väcka ovilja och motstånd och även leda till konflikt. Politiken blir därmed inte ett val mellan harmoni och konflikt utan mellan alternativa konflikter, den ena destruktiv och den andra konstruktiv, en väg till lösning, ett medel att uppnå jämlikhet.

Centrala begrepp

Innan vi går vidare måste vi göra en utvikning och resonera kring de centrala begrepp som vi rör oss med i betänkandet. "Etnisk", "diskriminering", "minoriteter" m.fl. har redan förekommit i texten och flera liknande begrepp dyker upp framöver.

Etnisk grupp

En grupp utgörs av ett antal individer som har någon form av gemensamt kännetecken och någon känsla av att tillhöra en kollektiv enhet med gemensam målsättning och delade normer. För en etnisk grupp är det den etniska tillhörigheten som är central. Med etnisk tillhörighet brukar avses följande. "Etnisk" har sin rot i ett grekiskt ord, "ethnos", som betyder människor av ens egen sort, nation eller folk. Nedanstående uppställning visar vilka beståndsdelar (attribut) som den etniska tillhörigheten som mest kan omfatta. De är av olika relativ vikt för olika etniska grupper.

Ett viktigt delbegrepp är "markör". Det sammanfattar allt så-

dant som utgör yttre kännetecken på att en person har en viss etnisk tillhörighet. Markörer är av mångahanda slag: hudfärg, hårfärg, andra kroppsliga kännetecken, namn, klädsel, språk, brytning, språkbehandling m.m. Medlemskap i alla de kategorier, grupper och delkulturer som finns i samhället markeras på ett eller annat sätt, mer eller mindre framträdande.

Attributen är följande:

- gemensamt ursprung
- territorialitet
- gemensam kultur, seder, kulturella markörer
- religion, trosbekännelse
- "ras" eller andra fysiska kännetecken
- språk (modersmål), namn, icke verbalt språk
- sammanhållning, lojalitet, chauvinism
- normer för familjebildning, familjestruktur
- exklusiv ekonomisk bas
- endogami.

Etnisk tillhörighet är således tillhörighet till en etnisk grupp. Medlemmarna i gruppen har införlivat medlemskapet i sin självuppfattning. En etnisk grupp behöver inte omfatta samtliga uppräknade attribut, men den omfattar oftast ett flertal av dem. Erfarenheterna ger vid handen att det inte finns några sådana kriterier för medlemskapet i etniska grupper att de gäller alla medlemmar i en etnisk grupp. Beroende på omständigheterna kan människor anse sig tillhöra samma etniska grupp men på olika grunder.

Med en sammanfattande bestämning är således en etnisk grupp en grupp som har en gemensam kultur och om vilken det finns föreställningar om ett gemensamt ursprung.

En *etnisk minoritet* i Sverige är en etnisk grupp som är icke-dominant i det svenska samhället. Etniska minoriteter i Sverige är alla etniska grupper utom den svenska. Enligt en FN-definition från 1951 är en minoritet "en icke-dominant befolkningsgrupp som besitter och önskar bevara stabila etniska, religiösa eller språkliga traditioner eller kännetecken, klart annorlunda än den övriga befolkningens". En i Sverige allmänt omfattad uppfattning är att de enskilda individerna avgör om de tillhör en minoritet eller ej.

Vårt arbete utgår från att etniska minoriteter uppstått och uppstår i Sverige som en följd av efterkrigsinvandringen. De förslag vi har lagt fram i tidigare betänkanden liksom de som kommer att presenteras här kommer givetvis även äldre minoriteter till godo. Vi har däremot inte ägnat oss åt frågor som spe-

cifikt gäller endast en minoritet. Det finns många skäl att ägna särskild uppmärksamhet åt de äldre minoriteternas — främst samernas — problem. Detta har emellertid legat utanför vårt uppdrag.

Etnisk tillhörighet är alltså inte detsamma som ras. Begreppet "ras" — använt på människor — är ett av nutidens mest belastade. Det beror framför allt på en sammanblandning av ett oklart definierat begrepp och en underförstådd uppfattning om att det skulle finnas fysiska eller mentala egenskaper hos "raserna" som medför att individer av den ena "rasen" skulle vara överlägsna eller underlägsna individer av andra "raser". Det har gjorts försök att göra rasbegreppet klarare, framför allt omedelbart efter andra världskriget under aktiv medverkan från bl.a. Unesco. Ett slags antropologiskt rasbegrepp har därvid utvecklats enligt vilket det skulle finnas endast tre "raser" av människosläktet: den vita, den svarta och den gula. (Andra benämningar brukar användas men de har samma innebörd.) Samtidigt medverkade främst antropologerna till att begreppet "rasgrupp" i den samhällsvetenskapliga litteraturen kom att ersättas med "etnisk grupp" i den betydelse det har enligt ovanstående resonemang. Inom genetiken har utvecklats ett annat rasbegrepp än det som antropologerna avskaffade. Genetikerna vill att man skall bibehålla underavdelningar av de tre "raserna" och ge även dessa underavdelningar benämningen "raser". Det finns naturligtvis ingen anledning att invända mot utvecklingen inom genetiken av ett rasbegrepp som är så mångskiftande att det i mångfald kan jämföras med de etniska grupperna. Att biologiska skillnader exempelvis i fråga om blodgrupper faktiskt finns och att de kan bestämmas får aldrig vara utgångspunkt för social särbehandling.

Våra direktiv talar bl.a. om diskriminering på grund av trosbekännelse. Skälet härtill är att trosbekännelse är ett av de s.k. rekvisiten enligt brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Som framgått ovan ingår det som *ett* av attributen för den etniska tillhörigheten. Det kan dock så gott som aldrig ensamt utgöra grund för kategorisering av människor i etniska grupper. I straffrätten finns emellertid skydd mot diskriminering eller uttryck för hot eller missaktning på grund av enbart trosbekännelse. Man kan fråga sig varför motsvarande skydd inte finns för exempelvis politisk uppfattning. Ett skäl till att trosbekännelse finns som ett rekvisit i beskrivningen av brottsbalkens skyddsobjekt är historiskt. "Trosbekännelse synes kunna jämställas med härstamning", hette det i straffrättskommitténs betänkande år 1944 när ett förbud mot hets mot folkgrupp först diskuterades på grund av den antisemitiska propagandan före och under krigsåren. Bakom citatet ligger säkert

uppfattningen att trosbekännelse i flertalet fall är en *tillskriven* egenskap, dvs. man har inte valt den själv eller förvärvat den. I vårt förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983:18) ingick bl.a. att undanta trosbekännelse som särskild s.k. diskrimineringsgrund. Vårt förslag i denna del har mött kritik. Man kan därför förutskicka att regeringen i sitt förslag till riksdagen kommer att behålla alla de tidigare diskrimineringsgrunderna, således även trosbekännelse. Religion åtnjuter alltjämt vördnad och respekt även i vårt sekulariserade samhälle.

Etniska relationer

Etniska relationer betecknar de ömsesidiga förhållningssätt som utvecklas mellan etniska grupper inom och mellan samhällen. 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 minoriteterna å den andra. Etniska relationer omfattar alla tänkbara kombinationer av etniska grupper. Dessa relationer äger rum på alla nivåer i det samhälleliga skeendet och i skärningspunkten mellan individ och samhälle: alltifrån individernas föreställningsvärldar till maktstrukturer på den överordnade samhälleliga nivån.

Även om samspelet mellan majoritet och minoriteter är blott en av aspekterna på etniska relationer i Sverige så är det utan vidare den viktigaste och den som betänkandet handlar om. De individer som tillhör majoriteten kan i de flesta fall av kontakter med medlemmar av etniska minoriteter stödja sig på den grundläggande maktskillnaden mellan majoritet och minoritet, ett förhållande som ofta ger upphov till diskriminering.

Vi uppehåller oss i det här betänkandet nästan enbart vid den aspekten av de etniska relationerna i Sverige. Vi gör därmed en begränsning av behandlingen av området etniska relationer. Att vi talar om etniska relationer är ändå en väsentlig utvidgning av det som egentligen är vårt mandat: fördomar, stereotypier, antipatiska attityder, invandrarfientlighet, diskriminering. Utvidgningen är nödvändig eftersom vi menar att diskriminering möjliggörs främst genom de grundläggande maktskillnaderna mellan majoritet och minoritet. Vi griper härigenom över ett större fält än tidigare utredningar inom "invandrarområdet". Vi har dock vår självklara förankring inom detta område. Våra värdepremisser utgörs av de invandrar- och minoritetspolitiska målen. Våra förslag grundas därför på en kombination av dessa båda förutsättningar: den strikt invandrarpolitiska och den som innebär en utvidgning till att innefatta majoritetsbefolkningen, dess individer, grupper och institutioner.

Diskriminering

Ordet diskriminering anges i uppslagsverk vara synonymt med särskillnad, urskillnad och åtskillnad. När man diskriminerar särbehandlar man. Inte all särskillnad är av ondo för den som utsätts för den. Man måste skilja mellan positiv, värdeneutral och negativ särbehandling. En person som har låg inkomst och hög hyra får bostadsbidrag och särbehandlas därigenom positivt. Att en lång värnpliktig får kvittera ut större uniformskläder än en kortare person som står bakom honom i kön är exempel på en särskiljande behandling som måste betraktas som värdeneutral. Det är uppenbarligen den negativa särbehandlingen som intresserar oss här.

En definition som täcker begreppet diskriminering med avseende på den negativa särbehandlingen lyder så här: Diskriminering är särbehandling av en grupp eller av en individ som uppfattas tillhöra gruppen i fråga. Genom särbehandlingen skapas en olägenhet av något slag för gruppen eller individen i fråga.

En av de primära utgångspunkterna för utredningens arbete är den FN-konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering till vilken Sverige anslöt sig år 1971. I denna definieras diskriminering som

> ... varje skillnad, uteslutning, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och andra områden av det offentliga livet.

I diskrimineringsutredningens rapport *Etnisk diskriminering och social identitet* av Anders Lange och Charles Westin (LiberFörlag, 1981) diskuteras bl.a. ett antal dimensioner av begreppet diskriminering:

- Föremålet för diskriminering (den utsatta personen eller gruppen, offret) — utövaren av diskriminering (agenten)
- Diskriminering av individer — diskriminering av grupper och folkslag
- Subjektiv erfarenhet av diskriminering — objektivt föreliggande diskriminering
- Individuell diskriminering — institutionell diskriminering
- Oavsiktlig diskriminering — avsiktlig diskriminering
- Diskriminering som produkt (resultat) — diskriminering som process
- Positiv diskriminering — negativ diskriminering

När det gäller frågan om offer och agent förutsätts offret vanligtvis tillhöra en etnisk minoritetsgrupp i samhället som av en härskande eller dominerande agent utsätts för politiskt, ekonomiskt eller socialt förtryck. Vidare är offret oftast en enskild individ ur en minoritetsgrupp. Man uppmärksammar vanligtvis oftare individuell diskriminering, även om negativ särbehandling av hela folkgrupper knappast är mindre frekvent.

En individs subjektiva upplevelse av att vara diskriminerad är inte detsamma som att diskriminering faktiskt ägt rum. Upplevelsen i sig är dock ofta ett tecken på att något inte står rätt till.

Distinktionen mellan individuell och institutionell diskriminering har med agenten att göra. Det kan vara frågan om en enskild person som diskrimineras av en annan enskild person eller något så svåröverblickbart som en administrativ byråkratisk apparat som bedriver en verksamhet med avsiktligt eller oavsiktligt diskriminerande konsekvenser.

Skillnaden mellan diskriminering som produkt och som process hänför sig framför allt till valet av observationsmetod. I ett individuellt fall kan man naturligtvis följa diskrimineringen som process, men oftast är detta inte möjligt. Folk drar öronen åt sig när de blir varse att deras handlande observeras. Ännu svårare är att observera institutionell diskriminering i verksamhet. I stor utsträckning har man därför inom forskningen fått hålla till godo med diskrimineringens produkter, antingen dessa nu framträder i form av statistiskt material eller i form av spår som offret kan tillhandahålla.

Vi har ovan försökt att i ett par enkla satser sammanfatta vad diskriminering är. Ännu enklare uttryckt — och en logisk slutsats av ovanstående resonemang — är att *all* negativ särbehandling på etnisk grund är (etnisk) diskriminering.

Detta skulle emellertid innebära att alla åtskillnader som den svenska staten gör med utgångspunkt i kravet på medborgarskap vore diskriminering, något som skulle föra för långt exempelvis med hänvisning till rättigheten att resa in i landet och vistas här. Rätten att delta i riksdagsval respektive lagreglerade begränsningar av tillträde till vissa offentliga tjänster är ytterligare exempel. Man kan alltså tala om förekomsten av såväl laglig som olaglig diskriminering.

Diskriminering är *i princip* liktydigt med negativ särbehandling, men andra principer, värderingar och intressen måste ta överhanden i vissa konkreta fall och leda till att en handling inte kan betecknas som etnisk diskriminering. Att den negativa särbehandlingen har skett på etnisk grund är ett nödvändigt villkor för att överhuvudtaget bedöma om diskriminering är för handen. I enskilda fall kan detta vara svårt att visa.

Fördomar

Ordet fördom innebär ju bokstavligen att det är fråga om en dom i förväg, dvs. en illa grundad uppfattning. Begreppet fördom är nära förenat med begreppet diskriminering. Fördomen uppfattas som en attityd, alltså som en beredskap att handla, medan diskrimineringen är själva handlingen.

En *attityd* definieras vanligen som det en individ har lagrat i minnet som resultat av tidigare inlärning och erfarenheter och som bibehålls i form av en benägenhet att handla på ett visst sätt.

Enligt en klassisk definition är fördomar antipatier som bygger på felaktiga och nästan orubbliga generaliseringar. Denna definition pekar ut en känslomässig beståndsdel (antipatin) och en begreppsmässig (generaliseringen). Arne Trankell har utvecklat en liknande definition som går ut på att förhandsuppfattningar i allmänhet är nödvändiga för att information om verkligheten skall kunna tolkas och organiseras av individen. Fördomar skiljer sig från andra förhandsuppfattningar genom att de är förbundna med starka antipatier, vilka hindrar korrigering av föreställningen även om starka motargument, bevis eller liknande skulle uppbringas och företes. Ett bättre uttryck än fördomar är enligt Trankell *oresonliga antipatier*[4].

Fördomar uppfattas alltså som idéer och föreställningar som i förväg dömer (i betydelsen nedvärderar) grupper eller individer på grundval av gruppens verkliga eller föregivna egenskaper.

I analyser av fördomsbegreppet brukar man ofta betona att fördomar kan sägas innehålla tre komponenter: en känslomässig, en begreppsmässig och en viljemässig.

Fördomens känslomässiga komponent rör således den antipatiska känslan. När det gäller fördomens begreppsmässiga komponent sätts vanligen ett likhetstecken mellan denna och stereotypin (se vidare nedan). Fördomens viljemässiga komponent, slutligen, har ansetts vara den som rör social distansering och diskriminering.

Stereotypi

En stereotypi kan definieras som en förenklad mental bild av någon kategori av personer, institutioner eller händelser som i allt väsentligt delas av en viss grupp människor. Kategorierna kan vara vida eller begränsade. Stereotypier åtföljs vanligen men inte nödvändigtvis av fördomsfullhet, dvs. fördelaktiga eller ofördelaktiga förhållningssätt till medlemmar av kategorin i fråga. Etniska stereotypier är sålunda generaliseringar (ofta negativa) av egenskaper hos människor av annan etnisk tillhörighet än

[4] Arne Trankell: *Invandrarproblem.* Norstedts, 1975.

den egna. Stereotypiernas individuella och sociala funktioner är att begreppsmässigt strukturera den sociala verkligheten, att försvara personliga värderingar, att skapa och upprätthålla gruppvärderingar som legitimerar sociala handlingar samt att i termer av positiva värden skilja den egna gruppen från andra sociala grupper.

2 Svenskarna i invandrarnas ögon

I varje samhälle där etniska minoriteter lever sida vid sida med en majoritetsbefolkning finns den etniska diskrimineringen som en latent risk. Den etniska indelningen av samhället bidrar på olika sätt till en form av konflikt som resulterar i diskriminering. Vi hävdar på goda grunder att det i Sverige — liksom i alla andra länder med etniska minoriteter — förekommer etnisk diskriminering. Vad som däremot är svårt att med säkerhet fastställa är i vilken omfattning det faktiskt förekommer diskriminerande handlingar och i vilken mån det svenska samhället är så inrättat att den etniska diskrimineringen blivit inbyggd i systemet.

I den internationella litteraturen om diskriminering finns mycket få exempel på undersökningar som syftat till att svara på frågor om "hur många" och "vilka" medlemmar av etniska minoriteter som drabbas av "hur mycket" diskriminering. Det mest kända exemplet är kanske den studie som genomfördes i Storbritannien i slutet av 1960-talet[1]. Däri uppmärksammades diskriminering inom samhällets institutioner såväl som diskriminering av enskilda. I övrigt avser så gott som all empirisk forskning och alla undersökningar om diskriminering dess yttringar och effekter. I dessa studier är diskriminering det som förklarar, inte det som skall förklaras.

Diskrimineringsutredningen har inte genomfört någon statistiskt representativ undersökning av etniska minoriteters erfarenheter av diskriminering i det svenska samhället. Vi har emellertid på olika sätt skaffat oss kunskaper som redovisas i det här kapitlet.

För det första genomförde vi under våren 1980 en intervjuundersökning bland invandrare ur fem olika etniska grupper[2]. För det andra har till utredningen varit knuten en referensgrupp bestående av representanter för olika etniska minoriteter. Några ledamöter har sammanfattat de ytterligare vittnesmål om etnisk diskriminering som kommit dem till del antingen genom den organisation de representerar eller genom undersökningar i den egna etniska gruppen. För det tredje har utredningen fungerat

[1] W.W. Daniel: *Racial discrimination in England.* Penguin Books, 1968.

[2] Undersökningen är redovisad i *Vittnesmål.*

som en klagomur för personer som ansett sig ha varit utsatta för etnisk diskriminering. Detta har inneburit ett väsentligt inflöde av kunskaper. (I vissa fall har det också gett oss anledning att ingripa genom att föra ett ärende vidare till berörda myndigheter — i första hand polis och åklagare.)

Vittnesmålsrapporten

Rapporten är resultatet av en intervjuundersökning genom vilken vi sökt fånga in den etniska diskrimineringens olika ansikten och former. Vi sökte utröna var, när och hur invandrare upplever diskriminering i det svenska samhället och koncentrerade oss alltså på en lokalisering av problemhärdar.

Intervjuerna ägde rum i fem olika grupper: finnar, italienare, turkar, latinamerikaner och svarta. Sammanlagt 201 intervjuer genomfördes på intervjupersonernas modersmål av för ändamålet särskilt utbildade intervjuare. Mycket ingående intervjuer genomfördes; huvudämnet var diskriminering. Vid en analys av materialet framgick att några större skillnader i fråga om erfarenheter av diskriminering egentligen inte fanns mellan de olika etniska grupper som medverkade i undersökningen. Här delar vi upp redovisningen på olika samhällsområden.

Arbetsmarknaden

Arbetet är ett av de viktigaste inslagen i en människas liv. En stor del av sitt vuxna liv ägnar människan åt arbetet och genom det tjänar hon sitt uppehälle. Genom arbetet kan självförverkligande, arbetsgemenskap och en mening i tillvaron nås. Ett bra arbete med god lön ger inte bara köpkraft och socialt anseende, det bidrar aktivt till självtilliten och självrespekten och det är en av de väsentligaste förutsättningarna för en positiv identitetsutveckling. Människors arbete är en nödvändig förutsättning för samhällets fortlevnad och för välståndsutvecklingen.

Inget samhällsområde drabbas av en så omfattande och samstämmig kritik för diskriminering som arbetslivet. Mer än 60 % av samtliga intervjuade har tagit upp händelser där de ansett sig ha blivit särbehandlade på arbetsmarknaden i det ena eller andra avseendet. De besvikelser och den bitterhet som många förmedlar kan visserligen upplevas lika starkt också av en svensk som t.ex. förlorar i konkurrensen om ett arbete. Det förefaller emellertid klart att många invandrare mer eller mindre grundlöst utsätts för ett antal extra sorteringsmekanismer.

I vårt material belyses svårigheterna för många att överhuvudtaget komma in på arbetsmarknaden och att där bli accepterade:

svårigheter i kontakter med enskilda arbetsgivare och med fackliga ombud; utländska arbetslivserfarenheter och utländska utbildnings- och studiemeriter räknas inte; vissa arbeten är stängda för utländska medborgare.

Det finns naturligtvis en mängd olika skäl till invandrares svårigheter på den svenska arbetsmarknaden. En persons bristande kunskaper i svenska språket är en grund. Ett annat exempel är lagen om rätt till ledighet och lön vid svenskundervisning för anställda invandrare. Den innebär att en arbetsgivare måste betala lön under studietiden för anställd invandrare som saknar tillräckliga kunskaper i svenska. Så länge fler lediga arbeten än arbetssökande fanns var detta en extrakostnad som vissa arbetsgivare tog på sig. Vid det omvända förhållandet har lagen lett till att arbetsgivare undviker att anställa invandrare med rätt till ledighet och lön för sådan undervisning.

Många av de personer som i undersökningen vittnat om upplevelser av diskriminering på arbetsmarknaden har varit införstådda med att problem på saklig grund kan uppstå på en arbetsmarknad som fylls på med människor med annan utbildning och erfarenhet, begränsade kunskaper i svenska och om svenskt samhälls- och arbetsliv osv. Det många i stället pekar på är vad som uppfattas som osakliga skäl till negativ särbehandling. Så här heter det exempelvis i en av intervjuerna:

Diskrimineringen på arbetsmarknaden sker på ett mycket raffinerat sätt; i allmänhet finns det inga synliga regler som hindrar invandrare, men de osynliga reglerna hindrar oss på ett väldigt effektivt sätt. Det gäller att få bort fördomarna: turkar *är* diskare, greker *är* städare, jugoslaver *är* fabriksarbetare osv.

De flesta redovisningar av diskriminering i arbetslivet gäller utsagt eller underförstått arbetsgivare eller deras företrädare. Ett viktigt led mellan arbetssökande och arbetsgivare är dock arbetsförmedlingen, som bl.a. har att bedöma den sökandes kvalifikationer i förhållande till anmälda lediga arbeten. Arbetsförmedlingen personifierar för många invandrare en diskriminerande arbetsmarknad. Så här hette det i en av intervjuerna:

Arbetsförmedlingen är ett exempel på en diskriminerande myndighet där invandrarna inriktas mot vissa områden inom arbetsmarknaden som kräver inga eller låga kvalifikationer. Det är utomordentligt svårt för en invandrare att få ett jobb som motsvarar ens kvalifikationer och erfarenheter.

Det finns många utsagor om upplevelser av diskriminering som intervjupersonerna lämnat om möten med arbetsgivare och personalanställare. I intervjuerna heter det bl.a. att vissa företag

överhuvudtaget inte anställer invandrare, att arbetsgivare bryter mot ingångna muntliga avtal om anställning när de fått klart för sig att den sökande var invandrare eller hade svart hudfärg eller något annat liknande skäl.

En del av den negativa särbehandlingen upplever invandrare från arbetsgivarnas sida, men också från de fackliga företrädarna och från arbetskamraterna under själva anställningen. Ett intervjuuttalande låter så här:

Det förekommer en fruktansvärd diskriminering av invandrare från arbetsgivarhåll. Man använder invandrare som ett sätt att få större vinst. Man anställer och sparkar invandrararbetare godtyckligt. De måste jobba övertid och får ingen betalning eftersom de inte känner sina rättigheter; särskilt gäller det här i småindustrier, restauranger etc.

En speciell form av diskriminering på arbetsmarknaden som många i undersökningen berör handlar om att tvåspråkighet inte är meriterande i anställningar där just språkkunskaper skulle kunna vara till stor nytta. Det exemplifieras ofta med tjänster inom den offentliga sektorn som arbetsförmedlare, bostadsförmedlare, poliser, tjänstemän vid försäkringskassa och socialsekreterare.

En intervjuperson har följande erfarenhet:

Jag har turkisk psykologexamen, men jag får inte samma lön som en svensk skolpsykolog och det trots att jag är anställd som skolpsykolog. Den enda skillnad som jag kan se är att jag inte talar precis perfekt svenska, men mina kunskaper är ju desamma. Dessutom kan jag ju faktiskt tala turkiska.

Utsagor om diskriminering på arbetslivets område är alltså mycket vanliga i våra intervjuer. Mot bakgrund av den friktion som rimligen måste uppstå i ett samhälle som under mer än tre decennier erhållit en betydande del av arbetskraften utifrån är det knappast förvånande, men väl oroande. Vi har efter samråd med arbetsmarknadens parter föreslagit regeringen en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983:18). Behovet av ett förbud får starkt stöd i vittnesmålen från invandrarna.

Myndigheterna

Invandrarnas största hinder i Sverige är myndigheterna. Diskrimineringen från allmänheten kan man undgå genom att undvika allmänheten, men från myndigheterna kan man inte fly.

Så svarar en invandrare på frågan om erfarenheter av etnisk diskriminering från de samhälleliga institutionernas sida. Han är

inte ensam om sin kritik. De allmänt formulerade synpunkterna handlar ofta om att invandrare tycker att svenskar får bättre behandling än de själva i kontakter med myndigheter av olika slag. "Det är enkelt att se hur riktiga svenskar får en annan behandling. En del svenskar är så djärva att de till och med medger det", säger en person med flera negativa erfarenheter av diskriminering i kontakter med samhälleliga organ. Inte sällan handlar den allmänna kritiken om att myndigheterna inte tillhandahållit tolk eller att tolkarna har otillräckliga kunskaper för uppdraget, vilket kan få diskriminerande effekter.

Förvaltningslagens reglering av tolkanvändningen lämnar inte myndigheterna stort utrymme för valfrihet. I lagen fastslås att myndighet vid behov bör använda tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska tillräckligt bra.

Särskilt omfattande kontakter har invandrare med statens invandrarverk och med polisen. När det gäller dessa myndigheters behandling av utlänningsärenden är den bild som framträder i undersökningen i huvudsak positiv. Några negativa synpunkter finns dock. De flesta handlar om långa handläggningstider för förstagångstillstånd. Under den tid man väntar har man inte rätt att arbeta. Andra negativa synpunkter gäller invandrarverkets bedömning i enskilda ärenden. Flera personer upplever att vissa nationalitetsgrupper behandlas generösare än andra.

Om man i huvudsak får en positiv bild av utlänningspolisens handläggning av tillståndsärenden så framträder en annan bild i undersökningen av invandrares kontakter med andra delar av den svenska poliskårens verksamhet. Polisen är den myndighet som får de flesta kritiska kommentarerna. De negativa erfarenheterna fördelar sig jämnt över samtliga fem etniska grupper. När det gäller polisens vanliga verksamhet återfinns många allmänna utsagor om hur man upplever enskilda polismän. De sägs vara aggressiva, våldsamma, särskilt misstänksamma, provokativa, fientliga, fördomsfulla, respektlösa mot invandrare osv. Flera berättar mycket detaljerat om händelser de varit med om. Av polisens handhavande av den inre utlänningskontrollen — särskilt i storstadsområdena — finns också många negativa erfarenheter. Polisens uppgift i denna kontroll är utomordentligt grannlaga. Kritiken handlar inte om själva förekomsten av kontrollen, utan det sätt på vilket den utförs.

Det finns anledning att ta särskilt allvarligt på kritiken mot polisen. Kritik kan med fog riktas mot vissa enskilda polismäns agerande, liksom mot polisbefäl och polisledning som inte aktivt söker komma till rätta med problemen. Dock bör man inte se de enskilda polismännens agerande isolerat från sitt sammanhang. Deras arbetsförhållanden, som också innebär täta kontakter med

kriminella utlänningar (varav en del är invandrare), brister i utbildning och fortbildning och andra brister i personalpolitiskt hänseende kan vara viktiga faktorer som påverkar polisernas möjligheter att fullgöra sina uppgifter med den respekt för den enskildes integritet och värdighet som skall prägla all offentlig myndighetsutövning.

Inställningen hos polis och åklagare till diskriminerande beteende återspeglas också av deras handläggning av anmälningar om brott mot bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Den genomgång av sådana anmälningar för den senaste tioårsperioden som utredningen redovisar i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering* ger vid handen ett stort antal felaktigt nedlagda ärenden.

Också i kontakten med de sociala myndigheterna redovisar invandrare erfarenheter av negativ särbehandling. Hos *försäkringskassan* är det vanligt att invandrare upplever sig vara utsatta för särskild misstänksamhet från kassans personal. Så här uttrycker sig en person: "Försäkringskassan diskriminerar invandrare genom sin stora misstänksamhet. Att misstänka människor är att förnedra dem." Flera personer säger sig ha haft problem med försäkringskassan i samband med sjukdomsfall utomlands under semestern. Brist på information från försäkringskassan är också ett stort problem som man uppfattar som diskriminerande: "Försäkringskassan har inte informerat på finska om nya regler om t.ex. föräldrapenning fast det bor massor av finnar i mitt område", säger en person.

Sjukvården är en del av samhällets "vårdapparat" där även många svenskar känner sig främmande och utan rimliga möjligheter att fungera och kommunicera. Många av de erfarenheter av diskriminering inom sjukvården som omvittnas i vår undersökning utgår från uppfattningen att invandrare får sämre vård än infödda svenskar. Inte sällan handlar utsagorna om bristfällig kommunikation mellan personal och patienter, om brist på tvåspråkig personal eller tolkhjälp, men också om att man som invandrare inte alltid blir tagen riktigt på allvar inom sjukvården. Ibland blir mötena mellan de två kulturer som representeras av den invandrade patienten och den svenske läkaren till veritabla kulturkrockar.

Negativa omdömen om *socialvården* består dels av utsagor av allmän natur, som berör bemötandet från socialsekreterare och annan personal, dels av preciserade berättelser om upplevelser av felaktig och fördomsfull handläggning av enskilda ärenden. Frågan om fosterhemsplacering av invandrarbarn har många känt sig föranlåtna att ta upp. Några har berört problemet med fosterhemsplacering av invandrarbarn i helt svenska miljöer.

Också *barnomsorgen*, främst barnstugeverksamheten, har föranlett en hel del kommentarer från intervjupersonerna i undersökningen. Många är av resonerande karaktär och belyser de svåra frågor som hänger samman med dels själva placeringen av barnen i enspråkiga eller flerspråkiga grupper, dels den försvenskning som barnen på dagis blir utsatta för. Många uttalar sig till förmån för enspråkiga grupper, dvs. att man om möjligt placerar barn från ett språkområde tillsammans i en daghemsavdelning. Å andra sidan menar några att helt enspråkiga daghem får en lägre standard i många kommuner och att detta blir till ett problem för sig i sammanhanget.

I intervjuerna riktas också kritik mot *utbildningsområdet*. Den berör nästan uteslutande förhållandena på utbildningsinstitutioner av olika slag. Det kan gälla situationen för invandrarbarnen i grundskola och gymnasieskola, de vuxna invandrarnas svenskundervisning m.m. I många fall riktas kritiken mot politikerna med krav på politiska åtgärder som exempelvis att man bör ge skolan ökade ekonomiska möjligheter att bedriva undervisningen på modersmålet i enspråkiga klasser.

I intervjuerna finns också många berättelser om hur invandrarbarn är särskilt utsatta för förtryck eller mobbning från svenska elevers sida och att detta får fortgå utan att särskilda åtgärder vidtas. Enligt några har invandrareleverna problem inte bara med de svenska eleverna utan också med lärarna. Många kritiska synpunkter på den otillräckliga hemspråksundervisningen framförs, främst av finska intervjupersoner. De menar att en sådan undervisningsform är en förutsättning för att man verkligen skall kunna bibehålla sin kulturella identitet och för att kunna återvända hem en gång.

I undersökningen ställdes också ett par frågor som gällde de intervjuades kunskaper i svenska, viljan att lära sig mer och eventuella obehagliga erfarenheter av bristande kunskaper i svenska eller av den brytning som de allra flesta har som invandrat hit som vuxna. Mer än 85 % av de intervjuade ansåg att de talade svenska sämre eller mycket sämre än sitt modersmål. De flesta uttryckte också en vilja att förbättra sin svenska för att klara sig lättare i samhället och för att bli mer accepterade av den svenska befolkningen. Friktionen mellan invandrare och det svenska samhället skulle rimligen bli betydligt mindre om kunskaperna i svenska språket förbättrades. Många ställer kravet att samhället skall göra det möjligt för invandrare att lära sig svenska bättre än vad som är möjligt idag. De finner den nuvarande svenskundervisningen helt otillräcklig och dessutom illa organiserad. (Ett reformförslag på detta område presenterades av SFI-kommittén redan år 1981. En regeringsproposition lades på riksdagens bord i maj 1984.)

Boende

Invandrarnas bosättning i Sverige är koncentrerad främst till de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö och till industriorter i mellersta och södra delarna av landet. Inom dessa regioner är många invandrare dessutom koncentrerade till vissa bostadsområden, företrädesvis till relativt ny bebyggelse i storstädernas ytterområden.

Intervjupersonerna har mycket att säga om boendet. De ser svårigheterna att få hyra eller byta lägenhet som ett utslag av diskriminering. Det handlar om en bostadspolitik som leder till gettobildning och om diskriminerande grannar, men också om den diskriminering som består i att bostadsföretag försöker begränsa inflyttningen av invandrare till vissa bostadsområden genom kvotering. Bostadsföretagens tanke är att genom inflyttningsstopp till ett visst område uppnå en jämnare fördelning av invandrare i hela bostadsbeståndet. Om kvoteringen i ett enskilt fall leder till att någon vägras hyra en bostad på de grunder som anges i brottsbalken står man inför ett brott mot bestämmelsen om olaga diskriminering (brottsbalken 16:9).

I det här och i andra sammanhang kommer bostadsförmedlarna i skottgluggen. För många invandrare med begränsade kunskaper om villkoren på den svenska bostadsmarknaden kan det tyckas att bostadsförmedlarna bär huvudansvaret när förmedlingsverksamheten leder till en ojämlik fördelning av bostäder.

Privata fastighetsägare anses också diskriminera invandrare. Det omvittnas att invandrare är mindre väl sedda som hyresgäster av vissa fastighetsägare. Bostadsförmedlingarna har ofta anpassat sig till detta och anvisar inte invandrare till lägenheter om man på förhand kan räkna med att hyresvärden kommer att säga nej.

I högre grad än både enskilda privata värdar och bostadsrättsföreningar (som också nämns i flera intervjuer) sägs bostadsföretag, privata och allmännyttiga, ha diskriminerande praxis. De allmännyttiga bostadsföretagen, som äger ca 20 % av bostadsbeståndet i landet, har i flertalet fall framstått som enda möjligheten för en stor del av invandrarna. Inte desto mindre anses de diskriminera.

Av alla svar som behandlar upplevelser av diskriminering på bostadsmarknaden i det ena eller andra avseendet är det segregationen som oftast tas upp som exempel på diskriminering inom boendet.

På bostadsförmedlingen skickar man alla invandrare till samma bostadsområde. De vill inte att man som invandrare förstör deras svenska bostadsområden.

I några intervjusvar tar man också upp segregationens konsekvenser när det gäller den snedrekrytering av svenskar till dessa områden som ibland tycks vara ett faktum:

Visst är det diskriminering att samla alla invandrare och fattiga och socialt utslagna svenskar i samma område.

I undersökningen ställdes också frågor om boendemiljön och grannkontakterna. Kontakter utöver att man bara hälsar på varandra säger sig de flesta sakna. Det gäller för de intervjuade i allmänhet, men det finns stora skillnader mellan olika grupper. Av finnar och italienare uppger ungefär hälften att de har grannkontakter, medan bland de övriga (latinamerikaner, turkar och svarta) bara en bråkdel har sådana.

Det förekommer en mängd förklaringar i intervjusvaren till varför det är så dåligt ställt. Några ser det som en del av svenskarnas fördomsfulla, avvaktande och misstänksamma attityd mot invandrare. Andra menar att svenskarna har lika svårt att få kontakt med varandra, att var och en lever i sin lilla värld, på sin lilla ö eller i sitt lilla glashus. Ytterligare andra menar att erfarenheterna skiljer sig så mycket att det inte finns någon gemensam grund att bygga upp en närmare bekantskap på.

Fritid

Nästan samtliga upplevelser av diskriminering på fritiden gäller händelser på restauranger, nattklubbar och liknande. Några intervjupersoner nämner också trakasserier på tåg, bussar och tunnelbana. Många berättar om upplevelser av diskriminering i detaljhandeln: dålig service, snorkigt bemötande, att hamna sist i köer eller att misstänkas för stöld, vilket naturligtvis upplevs som mycket obehagligt.

När det gäller restaurangernas värld kan de intervjuades erfarenheter summeras så här: svårt att komma in och lätt att åka ut. Några har stoppats redan vid ingången utan närmare förklaring. Det talas också om särregler för invandrare, bl.a. en noggrann kontroll i entrén som svenskar tycks passera lättare. Man bör helst vara snyggare klädd och nyktrare än vad svenskarna behöver vara eller ha medlemskort som ingen svensk behöver ha och som kanske aldrig ens existerat.

Varför diskriminerar svenskarna?

En av de frågor som ställdes i intervjuundersökningen var avsedd att spegla intervjupersonernas uppfattning om varför svenskar diskriminerar. De flesta intervjupersonerna har någonting att anföra. Här finns det intressanta skillnader mellan olika etniska

grupper, framför allt mellan äldre grupper (finnar, italienare) och nya (turkar, latinamerikaner, svarta).

Vid en närmare granskning av svaren framträder ett tydligt mönster. Det kan formuleras som en hypotes:

Ju längre en invandrargrupp har varit i Sverige, desto sannolikare är det att man förklarar svenskarnas diskriminerande handlande och beteende i termer av inneboende egenskaper (psykologiska förhållanden, svensk personlighet). — Ju kortare tid en invandrargrupp varit i Sverige, desto sannolikare är det att man förklarar svenskarnas handlande och beteende i termer av sociala förhållanden (kulturskillnader, strukturella förhållanden).

Varje person som invandrar till Sverige skaffar sig med tiden en viss föreställning och kunskap om hur det svenska samhället fungerar och om hur svenskarna är. Denna subjektiva kunskap kan ta sig uttryck i formuleringar som handlar om hurdana svenskarna är och vad svensk kultur är.

Ytterligare sammanfattande vittnesmål

Det finns bara små skillnader mellan grupperna när det gäller erfarenheter av diskriminering från de olika samhällsområden som redovisats. Däremot finns det alltså skillnader i fråga om förklaringar till varför svenskarna diskriminerar. För att fördjupa och nyansera bilden av diskrimineringserfarenheter har medlemmar i utredningens invandrar- och minoritetsgrupp sammanfattat de ytterligare vittnesmål om etnisk diskriminering som kommit dem till del antingen genom den organisation de representerar eller genom undersökningar i den egna etniska gruppen. Vi lämnar ordet till några medlemmar och redovisar deras *sammanfattningar* av situationen inom respektive grupp. Det skall handla om finnar, jugoslaver, greker, turkar, italienare, latinamerikaner, svarta och samer; således en handfull av alla de etniska minoriteter som bor i Sverige. Det är inte heller här fråga om statistisk representativitet. De som yttrar sig är dock personer med god inblick i förhållandena i den egna gruppen.

Finnar

Med tiden har sverigefinnarnas medvetenhet som språklig minoritet i Sverige blivit starkare och deras överblick och administrativa kompetens större. Detta innebär att många sverigefinnar är observanta på även mildare former av etnisk diskriminering. Den första invandrargenerationen ansåg att de hade fått bättre levnadsstandard och bättre bostad nästan som en gåva i och med utvandringen till Sverige. De tyckte inte att det passade att klaga över skol-, kultur- och språkproblem. De ansåg

dem som naturliga. Så är inte fallet numera. Sverigefinnarna tycker att även sådana behov är viktiga. Skolfrågorna har visat sig vara speciellt svåra. Bristen på jämställdhet på det området anser man nu vara djupt orättvis; detsamma gäller massmedierna. Sverigefinnarna torde möta de allra grövsta formerna av diskriminering mindre ofta än andra invandrar- och minoritetsgrupper. Inte heller är diskriminering något vanligt samtalsämne i gruppen. Härnedan görs en genomgång av några finska erfarenheter av etnisk diskriminering.

Många finnar har klagat över att de under 50-, 60- och 70-talen alltid fick de tyngsta och smutsigaste arbetena i de näringsgrenar där de var sysselsatta. Fortfarande är deras ställning på arbetsmarknaden sämre än svenskarnas. Befordran går långsammare för finnarna. Dock har de på sistone fått fler förtroendemannauppdrag i de fackliga organisationerna.

När anställning sker till tjänster där tvåspråkighet anges vara en merit upplever finnar i många situationer att de diskrimineras eftersom tjänsterna tillsätts med enspråkiga svenska sökande. Dock är den höga arbetslösheten bland sverigefinnarna inte enbart beroende av att man på grund av deras finska ursprung diskriminerar dem vid anställning och befordran, utan huvudsakligen därför att sverigefinnarna av andra skäl fortfarande är svagare på arbetsmarknaden. Brister i yrkesutbildning, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper är sådana hinder. Arbetsmarknadsutbildning skulle med säkerhet ge bättre resultat om den anordnades på finska för dem som så önskade.

Många finnar bevakar lediga arbeten både i Finland och i Sverige. Valet står då ofta mellan auktoritärare atmosfär på finska arbetsplatser och varierande former av etnisk diskriminering och andra svårigheter på den svenska arbetsmarknaden.

Massmedieförhållandena är ytterst dåliga för sverigefinnarna. Tidningspressen är outvecklad och radio och TV har hittills bjudit på ett magert utbud. Svenska massmedier är inte speciellt intresserade av Finland eller av sverigefinnarna. Svenskarna i allmänhet får en ytlig och felaktig bild av de finska invandrarna. Denna situation medverkar till att utveckla och bevara svenskarnas fördomar om finnarna.

Diskussionerna i den finska gruppen om diskriminering inom området social omsorg rör sig ofta om bristen på vård och service på det egna modersmålet. Man anser att mycket av den tvåspråkiga servicen hittills har varit mera resultatet av slump än av en medveten planering från huvudmännens sida. Den tvåspråkiga personal som finns används inte så att den ger effektiv service och omvårdnad. Det har hänt att tvåspråkiga tjänstemän har nekats att tala finska med en finsktalande klient. På vissa arbetsplatser är situationen den motsatta och det leder många gånger till en alltför tung arbetsbelastning för den tvåspråkiga personalen.

Det är främst inom denna sektor som de nämnda diskriminerande tjänstetillsättningarna äger rum. Arbetsgivarna bortser från att en tvåspråkig person skulle medverka till bättre vård för invandrare.

Många sverigefinska föräldrar anser att de diskrimineras då de inte ges reella möjligheter att välja finskspråkig barntillsyn. Möjligheterna varierar starkt från kommun till kommun och mellan olika delar av

samma kommun. Personal på finska avdelningar på barnstugorna upplever att de inte får tillräckligt stöd från arbetsgivaren i sitt arbete t.ex. i form av adekvat handledning och andra resurser som personal och barn på svenska avdelningar får.

Flera rapporter från olika håll i landet tyder på att sverigefinska barn är överrepresenterade när det gäller olika typer av samhällsingripanden, t.ex. omhändertagande av barn. Sverigefinska barn placeras dessutom ofta i svenskspråkiga hem, och det upplevs som medvetna försök till försvenskning.

Även inom missbrukarvården, hälso- och sjukvården och den psykiatriska vården upplever finnarna stora brister som i flera fall har med bristen på tvåspråkig personal att göra.

Många finnar anser att de blir diskriminerade i kontakten med försäkringskassan. Olika tolkningar, missförstånd och dålig information orsakar att kassornas beslut upplevs som orättvisa. Detta gäller särskilt beslut om förtidspensionering.

Det är på utbildningsområdet — främst inom grundskola och gymnasieskola — som finnarna redovisar de flesta erfarenheterna av etnisk diskriminering. På det området har de blivit mycket mer medvetna under de senaste fyra—fem åren. De säger allt oftare öppet att det är en rättvisefråga att få behålla det egna språket och därigenom nå bättre status i det svenska samhället.

När det inte finns någon lagstiftning som klart anger ramar för hur finskspråkig undervisning skall bedrivas fattas besluten lokalt i större utsträckning än i andra frågor. Besluten har i många fall haft diskriminerande karaktär. Bristen på klara besked från centralt politiskt håll visar sig också då exempelvis fackliga organisationer har sagt nej till finskspråkiga daghemsavdelningar eller klasser. De fackliga förhandlarna är oftast svenska och försvarar de svenskspråkigas arbetstillfällen som är hotade på grund av en efterfrågad ökning av finskspråkig verksamhet.

Det invandrar- och minoritetspolitiska jämlikhetsmålet åberopas i rent diskriminerande syfte när det sägs att finskspråkig undervisning inte kan anordnas eftersom man inte kan ge alla andra språkgrupper samma förmåner.

Även inom skolsystemet saknas tvåspråkig personal, exempelvis som speciallärare, kuratorer, psykologer etc. Relativt sett får då svensktalande elever bättre service och minoritetsgrupperna står helt utanför. Detta har bl.a. att göra med sättet att fördela generella resurser. Å andra sidan har man upplevt från finskt håll att de särskilda invandrarresurser som står till buds ger upphov till negativa attityder från majoritetsbefolkningens sida. Klarare regler och tydligare budskap från politikernas sida vore något att eftersträva.

Finska lärare upplever ofta situationen i lärarrummet diskriminerande. Svensktalande lärare säger öppet att finsktalande inte får prata finska eller klagar över att de isolerar sig. På skolgårdarna blir finska barn mobbade på grund av språket.

Sammanfattningsvis har sverigefinnarna erfarenheter av etnisk diskriminering från olika offentliga organs sida. Många har också en utsatt

ställning i arbetslivet. Men framför allt känner många stark frustration över den negativa särbehandling som förmedlas som ett socialt arv till den kommande generationen genom den svenska skolans försorg.

Jugoslaver

Det finns erfarenheter av diskriminering av jugoslaver inom alla samhällsområden. Erfarenheterna av och inte minst kännedomen om diskriminerande beteende från myndigheters och privatpersoners sida har samtidigt skapat en viss överkänslighet hos många jugoslaver. Den tar sig uttryck i att de upplever diskriminering också när den inte förekommer. Många jugoslaver har svårt att skilja mellan vad som är faktisk diskriminering, uttryck för antipatiska attityder och en allmän känsla av att bli kränkt, misstrodd, behandlad med misstänksamhet och avoghet. Brist på kunskap om samhället och få naturliga kontakter med svenskar och svenskt föreningsliv bidrar till den bild som skapas. Naturligtvis finns det också många med resurser och självförtroende som står emot och visar att de fungerar lika bra som sina svenska kamrater på en arbetsplats eller för övrigt i samhället. Men för många dominerar känslan av att stå långt ner på den sociala skalan.

Inom arbetsmarknaden har många jugoslaver erfarenheter av diskriminering vid anställningstillfällena. Data från bl.a. levnadsnivåundersökningarna visar att jugoslaver avancerar inom sitt yrke i mycket mindre omfattning än svenskar med exakt samma bakgrund. Det beror inte på att de skulle vara mindre duktiga.

Kontakter mellan jugoslaviska organisationer och arbetsförmedlingar på de orter där det bor många jugoslaver har givit vid handen att vissa arbetsgivare öppet säger att de inte anställer invandrare och framför allt inte jugoslaver. Exempel från Göteborg visar också på den onda cirkel som lätt kan uppstå: i en rapport om jugoslavernas psykiska och sociala situation i kommunen framkom att jugoslaver oftare sökte psykiatrisk vård än svenskarna; spridningen av dessa uppgifter i lokalpressen medförde att arbetsgivare började kräva intyg från arbetssökande jugoslaver på att de var psykiskt friska.

Många jugoslaver klagar också på att de fackliga organisationerna inte lämnar samma bistånd till jugoslaver som till svenskar t.ex. vid yrkesskada eller liknande.

På boendemarknaden upplevs de flesta kommuner vara starkt segregerade. Många jugoslaver har anvisats lägenheter i "lågstatusområden". Många har gjort erfarenheter av att privata hyresvärdar inte vill hyra ut till invandrare.

Många — främst kvinnor — tycker att de är diskriminerade i sjukvården, att de inte får adekvat hjälp, att sjukvårdspersonalen misstror dem. Ofta bestämmer sjukvårdspersonalen att patienten inte behöver tolk, trots att kunskaperna i svenska är bristfälliga. Det har blivit vanligt att jugoslaver i avsaknad av adekvat behandling i Sverige söker läkarvård i Jugoslavien i samband med hemresor.

Jugoslaviska kulturarbetare har mycket svårt att utöva sina yrken. Den

del av det jugoslaviska kulturarvet som förs vidare av författare och konstnärer riskerar att dö ut i den svenska miljön.

I skolan är direkt diskriminering av jugoslaviska barn och ungdomar inte så vanlig, men det finns exempel på mobbning av jugoslaviska elever. Det är också vanligt att dessa elever erbjuds sämre möjligheter. Lärarna har i regel inte så stora kontakter med jugoslaviska föräldrar. Information om yrkesval och annat når inte fram i den utsträckning som den borde.

Greker

För grekernas del är det många som omvittnar diskriminering från myndigheternas sida. De flesta nämner bara en myndighet i det sammanhanget: polisen. Men också rättsväsendet i övrigt får kritik, bl.a. domstolarna.

Ett skäl till att grekerna tycker sig vara diskriminerade från de rättsvårdande myndigheternas sida kan vara att massmedierna genom åren spritt en bild av att greker i allmänhet är hemfallna åt brott. Massmediernas bild anses också i övrigt vara kränkande. Allt som är negativt om greker (och andra invandrare) uppmärksammas, men inte det som är positivt.

På arbetsmarknaden upplevs inte diskrimineringen som lika omfattande. Däremot anser sig greker ha dåliga kontakter med sina svenska arbetskamrater på arbetsplatserna.

Likadant är det på bostadsmarknaden. Det är sällan fråga om diskriminering från de allmännyttiga bostadsföretagen — i vars bestånd de flesta greker bor — eller från bostadsförmedlingarnas sida. Däremot kan i många fall inställningen från de svenska grannarnas sida, särskilt i invandrartäta områden, kännas fördomsfull och kränkande.

Turkar

Många turkar tycker att invandrarfientligheten ökat och att svenskarnas attityder hårdnat. Denna inställning från majoritetsbefolkningen bidrar till att många turkar får en negativ uppfattning om sin egen etniska identitet. Det gäller framför allt turkiska ungdomar.

Det är uppenbart att många turkar i tider av ekonomisk kris, arbetslöshet och vidgade sociala klyftor inte bara finner diskrimineringen mer kännbar. Då skapas också en grogrund för antidemokratiska och fascistiska grupper att odla sitt förakt för de svaga, sitt främlingshat och sin våldsdyrkan. Invandrare och minoriteter blir syndabockar och det är ofta de allra svagaste som blir mest utsatta. Det är inte fransmän, britter eller amerikaner som diskrimineras. Det är turkar.

Man kan finna flera förklaringar till varför vissa grupper blir mera utsatta för diskriminering och invandrarfientlighet än andra.

- Gruppen i fråga är ganska ny i landet. Turkarnas invandring till Sverige är av relativt sent datum. Genom att vara en relativt ny etnisk grupp har turkarna dragit uppmärksamheten till sig.

- Det har också betydelse vilket land en invandrargrupp kommer från. De som kommer från u-länder — som exempelvis turkarna — har lägre status än de som kommer från i-länder.
- Det kan ha historiska orsaker när det gäller turkarna. Dessa har genom en stor del av västerlandets historia betraktats som barbarer och rövare.
- Den stora kulturella distansen spelar naturligtvis en väsentlig roll. Turkar betraktas som mer annorlunda än finnar, danskar och tyskar.
- Massmediernas presentation av turkarna blir ofta negativt snedvriden.
- Det har stor betydelse till vilken samhällsklass en invandrargrupp huvudsakligen hör. En stor del av turkarna i Sverige tillhör arbetarklassen.
- Den etniska gruppens relativa rikedom på resurser avgör om de blir utsatta för diskriminering eller invandrarfientlighet. Turkarna är en ur resurssynpunkt svag grupp: majoriteten av turkar har låg utbildning, analfabetismen är utbredd, särskilt bland kvinnorna; många turkar har bristfälliga kunskaper i svenska; graden av formell etnisk organisering är låg.

Ur turkisk synpunkt ser framtiden inte heller särskilt ljus ut när det gäller att stärka gruppens resurser. Utbildningspolitiken har en mycket viktig uppgift att fylla när det gäller att motverka en negativ utveckling på arbetsmarknaden. Om den misslyckas att ge invandrareleverna bättre utbildning kommer de att få svårigheter att finna sig tillrätta i samhället, inte minst på arbetsmarknaden. Idag finns det ca 2 000 turkiska elever i grundskolan. Mer än 80 % av dem har stort behov av stödundervisning för att kunna klara skolarbetet. Läs- och skrivsvårigheter är ett vanligt problem. För att förbättra undervisningsresultaten är det nödvändigt att invandrareleverna får genomgå hela grundskolan med undervisning på sitt eget modersmål. Om de tvingas in i en främmande språkmiljö innan de utvecklat sitt modersmål uppstår sådana problem att de inte kan använda sig av eller uttrycka sig ordentligt på något språk. Eleverna kan då inte tillgodogöra sig undervisningen och kommer så småningom i underläge på arbetsmarknaden. Detta är den för turkarna mest kännbara diskrimineringen i det svenska samhället.

Italienare

Den italienska gruppen är en av de äldsta av efterkrigstidens invandrargrupper. Blandäktenskapen är många. Den andra generationen och i förekommande fall den tredje generationen är ofta "försvenskad". Trots detta finns det gemensamma erfarenheter av etnisk diskriminering.

Framför allt är det myndigheterna som röner många klagomål, särskilt skattemyndigheterna på kommunal och statlig nivå. Italienare tycker att de i myndigheternas ögon anses vara skyldiga och att de måste bevisa sin oskuld. Många italienare säger att de har varit tvungna att ständigt bevisa att de är ordentliga, inte är kriminella, inte är våldsam-

ma, att de sköter sina arbeten och betalar skatt. Ibland räcker det att flytta till en ny kommun eller inom samma kommun för att det skall vara nödvändigt att behöva bevisa allt från början igen.

Personer med maktposition hos myndigheterna anses tolka lagar och andra bestämmelser så negativt som möjligt för den enskilde invandraren. Också inom rättsväsendet har man funnit sådana attityder. (Ett extremfall är den domare i Västerås som öppet i massmedierna talar om sina fascistiska sympatier.)

På arbetsmarknaden finns det också erfarenheter av diskriminering, främst bland högutbildade.

I skolan förekommer ofta mobbning mot barn med "utländskt utseende". Lärarnas roll är viktig i det sammanhanget. Man tycker att lärarna inte gör tillräckligt för att förhindra mobbning eller bearbeta dåliga etniska relationer. Hemspråkslärarna har ingen status i skolorna och har ibland svårt att samarbeta med sina svenska kolleger. Deras utbildning värderas inte särskilt högt av svenska lärare. Många italienska föräldrar tycker att den kulturella distansen gör att personalen i förskolan har svårt att lita på en italiensk förälder och att man även här ständigt måste bevisa sin oskuld, t.ex.visa att man inte misshandlar sina barn.

Inom sjukvården möter man också misstänksamma attityder hos läkarna. Dessutom händer det ofta att man vägras tolkhjälp vid läkarbesök.

Latinamerikaner

Latinamerikanernas situation i diskrimineringshänseende skiljer sig något från andra gruppers. Säkert betraktas de av personer ur andra grupper som mindre diskriminerade och sannolikt är inte diskrimineringen ett så aktuellt problem, framför allt på grund av att de inte är en grupp som blivit så tydligt marginaliserad som andra.

Dock har även de latinamerikanska grupperna gjort erfarenheter av negativ särbehandling i olika former. Förhållandet mellan dem och den svenska majoritetsbefolkningen är således inte entydigt positivt: latinamerikaner klagar mycket över isoleringen från det svenska samhället. Språkinlärningen är problematisk. Det är dessutom latinamerikaner som har blivit utsatta för det mest uppmärksammade politiskt-rasistiska angreppet under senare år (korsbränningen i Segeltorp sommaren 1982).

Myndigheterna har klagat över deras "orealistiska" krav på arbetsmarknaden. Arbetsanpassningen har varit svår medan tillvänjningen till konsumtionssamhället har gått lättare. Olika sociala ingredienser blandas i en invecklad process där diskriminering i många fall tar sig ovanliga uttryck.

Det är naturligtvis alltid problem att skilja mellan det som objektivt sett är diskriminering och det som av individen uppfattas som diskriminerande beteende, inte minst när man är nyanländ till en helt främmande kulturell miljö. Särskilt svårt är detta i fråga om latinamerikanska flyktingar i Sverige.

Nyanlända flyktingar upplever ofta stora svårigheter. De upphör efter

en viss tid för flertalet flyktingar. För andra kan svårigheterna bli större eller bestående. Om man exempelvis jämför polacker och latinamerikaner visar det sig att de förstnämnda snabbare kommer över de inledande svårigheterna och också fortare lär sig svenska och lättare lyckas placera sig på arbetsmarknaden. Skillnaden kan grunda sig på många saker, exempelvis på att latinamerikaner i högre grad än andra flyktinggrupper räknar med att återvända till hemlandet.

Vilka skälen än är så är det ett faktum att många latinamerikaner idag befinner sig i en karusell av avbrutna kurser, korta städjobb, perioder av arbetslöshet och nya kurser, något som de i viss utsträckning har gemensamt med andra flyktinggrupper.

Tillsammans med effekterna av den ekonomiska krisen blir också de "normala" svårigheterna större och långvarigare för invandraren och de förändras lätt till diskriminerande situationer. Det ställs större krav på den som söker ett arbete när också medlemmar av majoritetsbefolkningen konkurrerar med invandrarna om "lågstatusjobben", och då blir diskrimineringen en vanlig företeelse i den latinamerikanska invandrarens liv. I det läget blir de betyg som latinamerikanerna har från sin utbildning i hemlandet värdelösa.

Redan från början upplevde latinamerikaner i Sverige mycket speciella former av negativ särbehandling från arbetsgivarnas sida. Många arbetsgivare kände en rädsla att få arbetare med vänsterorienterad politisk bakgrund bland sina anställda. Det kan ha funnits en föreställning hos arbetsgivarna om att latinamerikanerna skulle komma att bli politiskt aktiva på arbetsplatserna och därmed skapa oro.

Under perioden 1974—1980 fick bara 9 % av de latinamerikanska kvotflyktingarna arbete i Sverige. Naturligtvis var det många faktorer som bidrog, inte minst det försämrade arbetsmarknadsläget. Bristande språkkunskaper kan också ha bidragit.

Arbetslösheten är regelmässigt dubbelt så hög bland invandrare som bland svenskar. Latinamerikaner tillhör de mest utsatta grupperna. Det är möjligt att det hos arbetsmarknadsmyndigheterna finns en tendens att betrakta vissa invandrargrupper som omöjliga att placera på den normala arbetsmarknaden.

Det finns dock tre grupper bland latinamerikanerna som i viss mån har lyckats få arbete inom yrkesområden där de har utbildning. Det gäller sjukvårdspersonal (läkare och sjuksköterskor), skol- och barnomsorgspersonal (hemspråkslärare, förskollärare) och psykologer.

Latinamerikaner har negativa erfarenheter av bosättning i "invandrartypiska" miljöer. Många försöker flytta från de invandrartäta områden dit de kommit, främst i stora och mellanstora kommuners förortsområden, dock utan att lyckas. Många har erfarenheter av diskriminering från främst privata hyresvärdars sida.

Få inslag i latinamerikanernas situation i Sverige är mer problematiska än fritiden. Många latinamerikaner ägnade fritiden de första åren nästan hundraprocentigt åt solidaritetsarbete. När entusiasmen med tiden bleknade blev ett tomrum kvar som de flesta fortfarande har svårt att fylla. Fritiden är en viktig del av socialisationsprocessen för varje etnisk grupp i samhället. Det finns vissa invandrargrupper som har

lättare än andra att komma svenskarna närmare just genom sättet att använda sin fritid. För latinamerikanernas del är detta inte fallet och bidrar till den känsla av isolering som man känner inom gruppen. Avståndet till den svenska majoritetsbefolkningen ökar i stället för att minska.

Svarta

Den övergripande frågan man som svart ställer sig i Sverige är om man blir mer diskriminerad än andra invandrare just på grund av hudfärgen. Det finns ett oundvikligt och omedvetet iakttagande av svarta. Det beror på de skarpa utseendemässiga skillnaderna. När en svart människa stiger in i en tunnelbanevagn registrerar nästan allas ögon henne, vilket knappast är fallet med en vit person även om denna är en invandrare. Gör en svart person något avvikande är det mycket mer sannolikt att många fler lägger märke till det än om det var en vit person.

När det gäller diskriminering av svarta är förhållandena i Sverige direkt jämförbara med dem i andra länder där det just är konflikten vit—svart som dominerar den etniska scenen.

En speciell aspekt av detta är att vara svart och kvinna. Det finns en förutfattad mening om att de svarta kvinnorna är förtryckta av sina män. Denna mening är utbredd och påverkar relationerna mellan svenskar och svarta invandrare.

På arbetsmarknaden har många svarta gjort erfarenheter av negativ särbehandling. Vid telefonkontakt med arbetsgivare har de kunnat komma överens om anställning, trots att det framgått att den sökande varit en icke-svensk. När denne sedan inställt sig hos arbetsgivaren har han trots detta avvisats med hänvisning just till hudfärgen. Härtill kommer att många svarta akademiker som kommit hit som flyktingar från i första hand Afrika möter stora problem på arbetsmarknaden på grund av att de utbildningsmeriter som de skaffat sig i hemlandet inte räknas här.

När det gäller de svarta finns det också något speciellt i själva benämningen. Ingen svart vill bli kallad för neger. Ingen enda av de svarta afrikaner och amerikaner som lever i Sverige använder ordet neger, inte ens de som anser sig vara likgiltiga för hur andra använder ordet. Detta är en viktig symbolisk del av de svartas befrielsekamp i USA, som också har visat sig ha betydelse i andra länder dit svarta invandrat under efterkrigstiden, exempelvis Storbritannien, men även Sverige. Inte heller ordet färgad upplevs som positivt av de svarta. Det associerar till att deras hudfärg inte vore naturlig utan som om någon hade färgat dem.

Samer

Trots att samerna är en ursprunglig etnisk minoritet i Sverige saknar svenskar i allmänhet kunskaper om den samiska kulturen. Denna brist har gjort utrymmet stort för mytbildning och ryktesspridning. I en diskussion om fördomar och diskriminering i fråga om samer är det histo-

riska perspektivet nödvändigt att anlägga, eftersom samerna är ett av svenskarna koloniserat folk, vilket skapat en konkurrens om livsutrymmet som alltjämt präglar relationerna. Diskrimineringen av samer är av gammalt datum.

Den diskriminering som upplevs av dagens samer kan sägas ske både på ett strukturellt plan, med rötter i historien, och på ett individuellt plan där det finns många erfarenheter från enskilda samers sida av negativ särbehandling på olika samhällsområden.

Den strukturella diskrimineringen är särskilt uppenbar i rennäringslagstiftningen. Den nu gällande rennäringslagen från 1971 härstammar i rätt nedstigande led från lagar från 1928, 1898 och 1886. I 1886 års renbeteslag fråntogs samerna rätten att bl.a. upplåta sina jakt- och fiskerättigheter inom samebyn med en uppenbart rasistisk motivering. Denna ordning gäller fortfarande. I det s.k. skattefjällsmålet hävdade samerna att 1971 års lag stod i strid med regeringsformens förbud mot att i lag missgynna etniska minoriteter. Den tolkningen vann dock inte gehör hos Högsta Domstolen. Efter HD-domen i det målet — som gick samerna emot — övervägde Svenska Samernas Riksförbund att gå vidare med saken till Europadomstolen i Strasbourg, men avstod och valde den politiska vägen. Det har hittills resulterat i att regeringen tillsatt en samerättsutredning. Förhoppningsvis kommer den strukturella diskrimineringen att behandlas där.

Den individuella diskrimineringen av samer är till stor del beroende av den brist på kunskap som nämndes. Vid intressekonflikter mellan samer och svenskar händer det alltför ofta att detta "kunskapsvakuum" skapar förutsättningar för att fördomarna får fritt spelrum. Samiska barn mobbas i skolan, samer provoceras på arbetsplatser och på restauranger och andra offentliga platser. Det sker ofta i samband med att samerna använder sin traditionella klädsel eller talar samiska, dvs. när de exponerar sin etniska tillhörighet. Det här sker framför allt i sameområdet i kontakten med lokalbefolkningen, men är mindre vanligt i Syd- och Mellansverige.

I kontakt med kommunala myndigheter upplever samer diskriminering som också den beror på bristande kunskaper. Det leder till att samiska initiativ uppfattas som provokationer och besvaras defensivt och fördomsfullt.

Svenskarnas uppfattning om etnisk diskriminering i Sverige

Hur uppfattar svenskarna själva förekomsten av diskriminering i det svenska samhället? I utredningens attitydundersökning ställdes frågor som var avsedda att mäta uppfattningen om förekomsten av etnisk diskriminering. En av frågorna löd: "Hur ofta tror du invandrare i Sverige behandlas sämre än infödda svenskar a) i affärer, b) på restauranger, c) av polisen, d) av socialvården, e) av arbetsgivare, f) av grannar?" Svaren framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Hur ofta tror du invandrare i Sverige behandlas sämre än infödda svenskar ...? Procentuell fördelning horisontellt

	Aldrig	Mycket sällan	Ibland	Ofta	Alltid	Tveksam/ Vet ej
a)...I affärer?	8	23	44	20	1	3
b)...På restauranger?	8	22	39	19	1	11
c)...Av polisen?	11	19	34	24	2	10
d)...Av socialvården?	24	34	24	6	1	11
e)...Av arbetsgivare?	12	23	39	21	1	6
f)...Av grannar?	6	16	44	26	1	7

Som synes är det mellan 60 % och 70 % av den svenska befolkningen som tror att etnisk diskriminering förekommer i de angivna situationerna, utom vad beträffar socialvården, där endast 31 % anger att diskriminering inträffar ibland, ofta eller alltid. De som hade svarat så på delfrågorna a)—f) fick frågan "Varför tror du de behandlas sämre?" Här svarade 27 % "språksvårigheter" medan 26 % ansåg att det berodde på "olika kulturer" och 15 % på att "svenskarna har fördomar"; 12 % trodde att det berodde på att invandrarna "uppför sig annorlunda". Flera av de övriga svaren gick i ungefär samma riktning.

På frågan "Vilka grupper av invandrare tror du blir sämst behandlade?" svarade 31 % "zigenare". Vidare nämndes assyrier (25 %), turkar (24 %), "färgade" (13 %), greker (9 %), jugoslaver (6 %). Finnar nämndes endast av några få intervjupersoner.

Sammanfattning

Vad får man för bild av den etniska diskrimineringen i Sverige på grundval av de återgivna vittnesmålen? På vilka områden anser sig medlemmar av etniska minoriteter vara mest utsatta? Vad är viktigast att förändra? Skall man försöka sig på en sammanfattning är det upplevelserna av brist på *likvärdig behandling* från myndigheternas sida som är det som förenar många av de redogörelser vi återgett ovan. Lika möjligheter i en mängd avseenden är ett krav som också ställs av dem som yttrar sig, uttalat eller outtalat. I övrigt är det mest framträdande gemensamma draget för alla vittnesmål som vi har presenterat omsorgen om den egna etniska gruppens fortlevnad. Den tar sig uttryck i kritik mot den svenska skolan, mot att modersmålet inte värderas tillräckligt högt, mot att den egna kulturen förkvävs.

De skillnader som görs mellan svenska och utländska medborgare (som alltså är en annan form av etnisk diskriminering än vad som för övrigt diskuteras i det här kapitlet) nämns inte av särskilt

många. Det har den senaste tioårsperioden gjorts mycket för att undanröja många av de rättsliga skillnader som funnits mellan svenskar och utlänningar i den svenska lagstiftningen. Vårt betänkande (Ds A 1984:6) *Om utlänningars rättsliga ställning* är det senaste bidraget härtill.

I andra länder är det ofta minoritetsorganisationernas sak att peka på missförhållanden av det slag som vi tagit upp här. Med några få undantag har dock de svenska invandrarorganisationerna inte gjort frågan om etnisk diskriminering till något stort tema. Deras roll i den etniska konflikten handlar snarare om att bidra till de etniska minoriteternas överlevnad på längre sikt.

Svenska institutioner — främst olika myndigheter — får klä skott i en hel del av den kritik som framförs. Det finns därför anledning att närmare diskutera om det förekommer något som man kan kalla *institutionell diskriminering* i det svenska samhället.

3 Etniska minoriteter och svenska institutioner

Institutionell diskriminering

I förra kapitlet fick vi möta exempel på hur diskriminerande handlingar i olika delar av det svenska samhället upplevs av invandrarna själva. Beskrivningarna handlade i många fall om institutionella förhållanden. I det här kapitlet skall vi uppehålla oss något vid de institutioner som utpekades av invandrarna. Är institutionernas praxis diskriminerande? Finns det något man kan kalla institutionell diskriminering?

Med *institutioner* avser vi följande: centrala, regionala och lokala offentliga myndigheter och verk, dvs. hela *den offentliga sektorn* med dess olika delar. *Statsmakterna*, regering och riksdag, är viktiga institutioner liksom också rättsväsendets olika delar: domstolar, åklagare, polis och rättshjälp i olika former. *Det enskilda näringslivet* består också av en mängd institutioner i form av stora, medelstora och mindre företag samt intresseorganisationer, branschorganisationer och liknande. Till institutionerna räknar vi här även *delar av folkrörelsesverige*: fackföreningsrörelsen, nykterhetsrörelsen, idrottsrörelsen men också svenska kyrkan och massmedierna.

Det är som synes större delen av det svenska samhället som är berört. Naturligtvis är det inte fråga om någon fullständig genomgång. Vi koncentrerar oss på några institutioner som är särskilt viktiga när det gäller de etniska relationerna.

De flesta fall av diskriminering utspelas mellan individer. Detta förhållande ändras inte av att den som diskriminerar agerar som företrädare för en grupp och den person mot vilken handlingen riktas betraktas som företrädare för en annan grupp. De flesta diskrimineringsfall inträffar i en samspelssituation mellan enskilda individer eller individer som representerar parter. Man kan göra en distinktion mellan individuell och institutionell diskriminering som har just med den diskriminerande agenten att göra. I det ena fallet är det fråga om en enskild person som diskriminerar, i det andra fallet kan det vara något så svåröver-

blickbart som exempelvis en administrativ byråkratisk apparat.

Institutionell diskriminering innebär att vissa regler, föreskrifter eller utvecklad praxis i ett socialt system avsiktligt eller oavsiktligt får diskriminerande konsekvenser. De diskriminerande handlingarna kan vara endera aktiva beteenden eller uraktlåtenhet att reagera på uppenbara missförhållanden. De utförs av personer som representerar olika typer av organisationer eller institutioner. Handlingarna är en del av de formella och informella rutiner som gäller i institutionerna. Denna institutionella diskriminering kan vara både direkt och indirekt — direkt om handlandet avsiktligt föreskrivs av organisationen i fråga, indirekt om handlandet i och för sig inte är avsett att diskriminera men gör det ändå. Handlingarna blir på så sätt *institutionellt förankrade.*

Socialt förankrade är de diskriminerande handlingarna när de inte möter något motstånd bland människor i allmänhet som bevittnar, hör talas om eller på annat sätt kommer i kontakt med dem. I vissa fall är denna förankring positiv, dvs. det är inte bara fråga om utebliven kritik, utan även om uppskattning. Här kommer frågan om normer in. I ett visst socialt sammanhang säger normerna att man *skall* diskriminera på etnisk grund. Det sociala trycket, den sociala kontrollen och de olika typer av sociala sanktioner som är förhärskande påverkar människor till diskriminerande handlingar. Här finns bl.a. föreställningen om att den person som blir utsatt för diskriminering faktiskt får stå ut med den — att den hör till migrationens villkor.

Det finns ett samspel mellan det som är socialt förankrat och det som är institutionellt förankrat. De sociala normerna för samvaro i den grupp som en diskriminerande person tillhör kan vara entydiga; människor påverkas härav till diskriminerande handlingar. Det är i många fall sådana omständigheter som styr mänskligt handlande. För den skull är det inte sagt att människan skulle sakna en fri vilja. Det finns givetvis ett samband också med den enskilda människans föreställningar och attityder. Att stå emot den sociala kontrollen, att bryta med sådant beteende som är socialt förankrat kräver ofta ett stöd utifrån, från andra som tänker likadant och som man vill efterlikna.

De normer som utvecklas inom institutionerna kan också vara starkt styrande på det som sker utanför institutionerna. De regler som finns i varje samhälle om hur samspelet mellan människor skall ske — med andra ord samhälleliga normer — omfattas i olika utsträckning av medborgarna. Vad som uppfattas vara institutionellt förankrat påverkar därmed den sociala förankringen av ett beteende.

Institutionell diskriminering har även att göra med det sätt på

vilket en institution fungerar. Man brukar tala om att det som händer — eller inte händer — är strukturellt betingat. Det kan i strukturerna finnas sådana mekanismer som konsekvent missgynnar medlemmar av etniska minoriteter när beslut fattas, planer utformas, frågeställningar definieras, antaganden, värderingar och attityder förs fram och blir allmänt vedertagna, åtaganden görs och resurser fördelas.

Det går inte att komma ifrån att de svenska institutionerna och invandrarna och de etniska minoriteterna på många områden förfogar över olika grad av expertis. Ulf Hannerz skriver[1]:

> Men det är lätt gjort att institutionernas befattningshavare då, i kraft av denna mera påtagliga sakkunskap och ofta helt enkelt på grundval av sin maktställning, tar för givet att deras kultur skall definiera formerna för det sociala samspelet med invandrare också i övrigt. Eller kanske, för att uttrycka saken något annorlunda, att de tror att deras egen kultur i sin helhet har samma expertisprägel, som däremot skulle saknas i invandrarnas tänkande och beteende.

Den negativa särbehandling som blir resultatet av myndigheternas handlande är som nämnts inte alltid avsiktlig. I många fall kan den rent av vara oönskad, dvs. myndighetens syfte är i själva verket att åstadkomma en likvärdig behandling. På grund av de kulturella skillnaderna kan det bli fel där "rätt man tänkt". I en uppsats i vår antologi *Att leva med mångfalden* (LiberFörlag, 1982) ger Charles Westin ett belysande exempel på hur oavsiktlig institutionell diskriminering kan inträffa utan att någon enskild befattningshavare har gjort sig skyldig till någon avsiktlig negativ särbehandling. Det rörde sig om ett försök att anordna arbete åt zigenare. De socialarbetare som engagerade sig gjorde betydande insatser för — som man trodde — zigenarnas sak. I grunden fanns dock den aldrig övervunna skillnaden mellan det svenska och det zigenska sättet att definiera vad arbete egentligen syftar till.

Ett annat exempel på indirekt institutionell diskriminering anförs från judiskt och muslimskt håll i Sverige och gäller frågan om s.k. rituell slakt. En lag från 1937 förbjuder den slakt som i olika former är påbjuden i dessa religioner. Ortodoxa judar och muslimer kan inte äta annat kött än det som är slaktat enligt föreskrifterna. De är därför hänvisade till import av mycket dyrare kött från utlandet. (Av länderna i västvärlden har endast Sverige, Norge och Schweiz ett förbud mot rituell slakt av detta slag.) Religionen och dess betydelse för kulturen i vid mening är en av grunderna för dessa gruppers etniska identitet. De hävdar därför att detta är en fråga om etnisk diskriminering.

[1] Ulf Hannerz: *Över gränser.* LiberFörlag, 1983.

Diskriminering och samhälleliga motsättningar

Låt oss nu utvidga diskussionen till att omfatta det motsatsförhållande som kan sägas råda mellan olika delar av institutionerna i samhället och mellan olika institutioner. Vi skall göra det i form av en teoretisk beskrivning av några olika typfall och diskutera huruvida den svenska situationen låter sig beskrivas av något eller några av dessa.

En utgångspunkt är den i kapitel 1 beskrivna strävan hos etniska minoriteter att bevara en viss kulturell autonomi. I de uppställningar som presenteras nedan kommer tecknet (+) att markera ett bejakande av denna strävan. Tecknet (—) betecknar en assimilationsideologi eller åtminstone en reserverad inställning till minoritetens vilja att bevara sin kulturella särart. Man kan naturligtvis tänka sig att invandrade etniska minoriteter strävar efter att assimilera sig kulturellt med majoritetsbefolkningen. Vi begränsar oss dock till det fall där de etniska minoriteterna själva och deras organisationer är inställda på viss kulturell autonomi och valfrihet.

Tecknet (+) markerar i övrigt också en positiv inställning till kulturell pluralism och en strävan efter likvärdig behandling.

En annan utgångspunkt är det tidigare beskrivna konfliktperspektivet. Etniska minoriteters strävan att bevara de egna kulturerna innebär att sociala friktioner uppstår, som ibland kan anta formen av djupa motsättningar mellan minoriteterna och majoritetsbefolkningen. Dessa motsättningar, denna etniska konflikt, tar sig i många fall uttryck i något som är eller uppfattas som diskriminering.

Vi skall behandla motsatsförhållanden inom skilda nivåer av det dominerande samhället. På den *första nivån* har vi statsmakterna, regering och riksdag. Denna nivå befinner sig på stort avstånd från invandrarnas och de etniska motsättningarnas konkreta verklighet. Den *andra nivån* står för den dömande och den verkställande makten i samhället, dvs. rättsväsendet samt de centrala statliga myndigheterna i deras olika uppenbarelseformer. På denna nivå finns också myndigheter på det kommunala planet, såväl statliga myndigheter som primär- och landstingskommunala. Här finns även större arbetsgivare och bostadsföretag m.fl. inom den privata sektorn. Den *tredje nivån* motsvarar enskilda befattningshavare, tjänstemän, handläggare eller andra yrkesverksamma som i sin verksamhet direkt hanterar de etniska relationerna.

Tabell 3.1 återger fyra typfall av förhållanden mellan central statsmakt å ena sidan och myndigheterna m.fl. å den andra när det gäller centrala inslag i en invandrar- och minoritetspolitik. Dessa typfall är avsedda att vara generella.

Tabell 3.1 Minoritetspolitikens fyra typfall

	Typfall 1	Typfall 2	Typfall 3	Typfall 4
Statsmakterna	+	-	-	+
Myndigheterna	+	+	-	-

Typfall 1 beskriver en situation som åtminstone på papperet är oproblematisk. Lagstiftande, beslutsfattande, dömande och verkställande myndigheter på såväl central som lokal nivå samt organisationer och näringsliv ser inte några problem i att verka för en kulturell pluralism och en likvärdig behandling. Det finns emellertid anledning att tro att detta i själva verket är en mycket instabil eller tillfällig social situation. Om inte en invandrar- och minoritetspolitik där målen innebär en positiv värdering av kulturell pluralism är mycket väl förankrad hos folkopinionen är den skenbara stabiliteten ständigt hotad. En serie i och för sig mindre väsentliga incidenter kan utlösa hotet.

Typfall 2 beskriver en situation som närmast kan liknas vid en intern kolonialism (detta begrepp beskrivs närmare i kapitel 5). Centralmakten motsätter sig en relativ etnisk autonomi inom en region där en minoritet har ett lokalt politiskt fotfäste. Detta typfall avser närmast förhållandet mellan centralmakt och territoriella minoriteter. Motsättningen kommer i dagen när statsmaktens intressen inte är förenliga med de värden som minoriteten värnar om. Även detta typfall innebär ett instabilt socialt system, där centralmaktens auktoritet ifrågasätts. Antingen undergrävs den lokala myndighetens ställning genom centralt ingripande eller också måste centralmakten ge vika. Situationen kan alltså inte bestå över någon längre tid.

Typfall 3 beskriver en situation där varken central statsmakt eller myndigheter m.fl. tolererar etniska självständighetsyttringar. Detta motsvarar ett monolitiskt centraliserat socialt system där makten utgår från centrum. Systemet som sådant är stabilt, ty varje självständighetsyttring från etniska minoriteter underkuvas med kraft. Det är en renodlad assimilationspolitik som bedrivs. Etniska minoriteter har inget politiskt gehör och saknar politiska kanaler inom systemet. Minoritetspolitiken i Turkiet, många öststater liksom politiken gentemot urinvånare i USA, Kanada och Australien under tidigare perioder låter sig exemplifieras med detta typfall, liksom även den tidigare svenska politiken gentemot samerna.

Typfall 4 beskriver ett system där centralmakten är positiv till ett begränsat etniskt oberoende för minoriteterna, åtminstone inom det kulturella området, men där lokala myndigheter av

olika skäl har svårigheter att konsekvent genomföra den fastställda politiken. De lokala myndigheterna har begränsade resurser till sitt förfogande, de kanske har en invandrarfientlig opinion emot sig, arbetsgivare och hyresvärdar vill kanske undvika friktioner på arbetsplatsen och i bostadsområdet. Detta typfall motsvarar ett förhållandevis decentraliserat system med självständiga myndigheter och stora frivilliga organisationer med väsentligt inflytande på olika områden. Paradoxalt nog är det ett stabilt socialt system. Den etniska motsättningen balanseras så att säga av andra motsättningar mellan den centrala nivån och den nivå som representeras av myndigheter, organisationer etc.

Vilket av typfallen beskriver bäst situationen i Sverige? Tecknen (+) och (—) är sammanfattande beteckningar av förhållanden som oftast präglas av både positiva och negativa inslag. Tecknet (+) betyder att de positiva dragen överväger och (—) betyder motsatsen. I modellen är typfall 2 och 3 uteslutna för Sveriges del. I de fallen motsätter sig statsmakterna etnisk pluralism och strävar inte efter likvärdig behandling, vare sig i ord eller handling. Så är det inte hos oss. I typfall 1 och 4 har statsmakterna en på det hela taget positiv attityd. Även om de svenska statsmakternas politik förtjänar att kritiskt skärskådas och även om det finns negativa inslag i den råder det inget tvivel om att det huvudsakligen är en politik med positiva förtecken.

Om man på den högsta nivån kan beteckna situationen i Sverige med (+) uppstår frågan vad som överväger på *nästa nivå.* Det är svårare att fastslå entydigt för hela dess mångfald av institutioner. Det finns inslag i ett antal framför allt invandrartäta kommuner — men också andra institutioner — som förtjänar att betecknas med (+). Det betyder alltså att typfall 1 skulle vara det tillämpliga. Trögheten och det passiva motståndet i flertalet andra kommuner och institutioner gör dock att tecknet (—) ligger närmast till hands för helheten. Därför är det *typfall 4* som bäst beskriver situationen i Sverige.

Man kan utveckla den föregående tabellen till att även omfatta den tredje nivån: tjänstemän, handläggare, enskilda arbetsgivare och arbetsledare, hyresvärdar, näringsidkare och andra yrkesverksamma som i sin dagliga gärning har att arbeta med den etniska motsättningens konsekvenser och yttringar.

Tabell 3.2 En utveckling av minoritetspolitikens fyra typfall

	Typfall 1		Typfall 2		Typfall 3		Typfall 4	
	1a	1b	2a	2b	3a	3b	4a	4b
Statsmakterna	+		-		-		+	
Myndigheterna	+		+		-		-	
Tjänstemän etc.	+	-	+	-	+	-	+	-

Typfall 1a med en tjänsteman som arbetar enligt myndigheternas intentioner för minoriteternas intressen är på papperet oproblematiskt. I den mån system av typfall 1 verkligen existerar och äger någon beständighet är denna variant dess naturliga form. I *typfall 1b* har vi en enskild tjänsteman som utan stöd från sin myndighet handlar diskriminerande. Det är relativt lätt att i så fall ersätta denna person så att typfall 1a återställs. Handlar det om en privat hyresvärd eller en enskild arbetsgivare kan det vara svårare, men man får förutsätta att en lagstiftning mot diskriminering i ett socialt system som detta verkligen är effektiv.

Typfall 2a är oproblematiskt. Föreligger *typfall 2b* uppstår dock en komplicerad konfliktkonstellation. Den av tjänstemannen diskriminerade minoriteten kan få stöd för sin sak på närmast högre nivå. Tjänstemannen kan å sin sida förbigå den lokala myndigheten och söka stöd hos statsmakterna och i deras politik. Vilken variant som kommer att dominera i ett sådant socialt system avgörs till sist av den relativa styrkan hos parterna i motsättningen mellan statsmakt och lokal myndighet.

Typfall 3a beskriver en situation där den etniska minoriteten har flyttat fram sin position och vunnit ett begränsat men kanske inte öppet fotfäste hos enskilda företrädare för den lokala myndigheten. Det är emellertid en enkel sak att ersätta en sådan person om konsekvenserna av vederbörandes verksamhet alltför uppenbart strider mot såväl myndigheternas som statsmakternas intressen. Den naturliga ordningen i ett system av typfall 3 är varianten *3b*.

Typfall 4a beskriver en situation där en tjänsteman med statsmaktens uttryckliga stöd verkar för den etniska minoritetens intressen som dock under vissa betingelser kan komma att kollidera med den lokala myndighetens. Vi ser att även här kan en komplicerad konfliktkonstellation uppstå. Tjänstemannen som skulle kunna karakteriseras som medlare kan inte utan vidare ersättas. Skulle den lokala myndigheten vara inne på en sådan linje kan tjänstemannen söka stöd hos den centrala statsmakten eller åberopa gällande lagstiftning. *Typfall 4b* gäller en situation där tjänstemannen är lojal mot sina närmaste överordnade på den lokala myndigheten och kan räkna med deras stöd. Skulle den etniska minoriteten anklaga honom för diskriminerande handlingar kan han sannolikt räkna med att backas upp av kolleger och överordnade. Ärendet stannar därmed.

Vi påstår naturligtvis inte att verkställande myndigheter, företag etc. är programmatiskt inriktade på att motarbeta minoriteternas strävanden efter viss kulturell autonomi eller att de vill undvika att tillämpa en likvärdig behandling. Men vi menar att bristande resurser, olika hänsynstaganden och prioriteringar in-

nebär svårigheter att verkställa en politik som går ut på jämlikhet, valfrihet och samverkan. Jämfört med statsmakterna är det de lokala myndigheterna och organisationerna m.fl. som måste bära den tyngre bördan av de etniska motsättningarna. Dessa omständigheter kan av enskilda invandrare uppfattas som diskriminering. Vi finner det sannolikt att samhörighet inom en kår, ett kollegium, en förvaltning eller en arbetsplats kan innebära att enskilda tjänstemän som faktiskt handlat diskriminerande inte utan vidare förskjuts av sina kolleger eller arbetsgivare, i all synnerhet om den diskriminerande handlingen är svår att fastställa eller bevisa.

Några svenska institutioner

Med denna modell som utgångspunkt kan man exemplifiera med några olika områden i det svenska samhället där viktiga institutioner är verksamma.

Skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård

Först de "reproduktiva" institutionerna. Vi uppehåller oss därvid huvudsakligen i skolans värld. *Skolan* är en central institution i det svenska samhället. Den utgör ett delsystem i en större helhet och står i ett komplicerat förhållande till andra institutioner. Framför allt är skolan en institution med egna regler, skrivna och oskrivna. Under långa perioder kan den framleva sitt institutionella liv nästan utan att ta intryck av det omkringliggande samhället. Dessutom är det viktigt att se skolväsendet som ett system. Vad som händer (och inte händer) inom detta kan förklaras genom strukturer och krafter i systemet som helhet. Individernas beteende liksom deras betydelse i systemet beror inte på deras inneboende egenskaper (även om dessa också har betydelse) utan på deras position i systemet. Men de samhälleliga förändringarna tränger mycket långsamt in i skolsystemet. Det finns t.o.m. de som anser att sådana politiska beslut som är direkt avsedda att förändra just skolan gör det i mycket liten omfattning — i vart fall i mycket mindre omfattning än vad som avsetts.

Man kan alltså konstatera att de institutionella hindren för att ta in och bearbeta etniska relationer är mycket starka. Annorlunda uttryckt utmärks det svenska skolsystemet av vad vissa teoretiker kallar "inramning". Detta innebär att man måste arbeta inom en på förhand fastställd ram och lära sig vilka frågor som får ställas och när de får ställas. Det innebär vidare att vardagsverkligheten får stryka på foten för skolboksvetandet. Den starka "inramningen" av kunskaperna bidrar bl.a. till att den etniska konflikten mycket sällan tillåts tränga in i skolans värld.

När det gäller skolboksvetandet visar en undersökning som vi gjort[2] att sådant stoff som på ett eller annat sätt berör invandringen till Sverige, invandrarnas situation i det svenska samhället, relationerna mellan majoritetsbefolkningen i vårt land och de etniska minoriteterna förekommer mycket sparsamt i de mest använda läroböckerna i samhällsorienterande ämnen på grundskolans högstadium. Även denna brist är en mycket stark institutionell faktor i sammanhanget.

Viktigare än de institutionella faktorerna som sådana är kanske ändå de kulturella. Senare i betänkandet diskuteras svensk kultur mera ingående. Här berör vi den svenska skolans socialisation av barn och ungdomar till svensk kultur.

I *Fostran till tolerans?* redovisas också en enkät till samtliga svenska skolstyrelser, av vilken man i korthet kan dra den slutsatsen att skolförvaltningarna/skolstyrelserna på det hela taget inte har något större intresse för etniska relationer. I rapporten framgår också att de som arbetar aktivt med invandrarfrågor och i viss mån med etniska relationer är enskilda lärare, vissa skolor och rektorsområden, men att det som görs är långt ifrån tillräckligt. Våra undersökningar visar också att det inte finns några grundläggande attitydmässiga hinder hos vare sig lärare eller elever att ta upp frågor om etniska relationer i skolarbetet.

Den svenska skolan bygger på svenska kulturtraditioner. Samtidigt måste det ske en anpassning till den samhällsförändring som invandringen medfört. Men hur sker egentligen socialisation till andra kulturer än den egna? Om barn ur olika kulturer möts och inte känner varandras kulturella särdrag, vilken blir då skolans roll? Den svenska skolan bidrar i hög grad till att elever ur andra kulturer än den svenska får veta ganska mycket om svensk kultur i vid mening. Däremot är det inte lika självklart att den kulturella överföringen skall kunna ske i motsatt riktning. En central fråga är om och hur denna överföring över huvud taget kan bli möjlig. En förutsättning är utvecklingen av det egna modersmålet. Undervisning inte bara i utan även på modersmålet under hela den obligatoriska skolan är ett berättigat krav från de flesta invandrarorganisationerna. Också invandrarbarnen skall kunna fortsätta att vara delaktiga i sin ursprungskultur och lära sig att tolka dess regler och mönster. Detta är en insikt som måste bli uppenbar för dem som nu arbetar i skolsystemet.

För socialtjänsten liksom för invandrar- och minoritetspolitiken är jämlikhet ett av målen för verksamheten. I *socialtjänsten* handlar det om jämlikhet i levnadsvillkor och i fråga om invandrare är det jämlikhet oavsett etniskt ursprung som man skall syfta till. I båda fallen är det de materiella förhållandena och de medel som står till buds som avgör om man kan uppnå en jämlikhet i

[2] Undersökningen redovisas i Erland Bergman: *Fostran till tolerans? Etniska relationer i skolan.* LiberFörlag, 1983.

praktiken. Inom socialtjänsten är man i hög grad medveten om jämlikhetsbegreppets olika aspekter. I arbetet med att stödja familjer i kris, i barnavårds-, missbruks- och socialbidragsärenden handlar det hela tiden om möten mellan olika kulturer — den svenska institutionens kultur, personifierad av socialarbetaren, och invandrarens kultur. I många fall är det fråga om ett personligt kulturellt filter som är verksamt eller rentav om fördomar som den enskilda tjänstemannen hyser. Huvudsakligen handlar det dock om institutionella faktorer. Frågan är om de utrednings- och behandlingsresurser som de sociala myndigheterna idag förfogar över på ett adekvat sätt kan tillgodose de behov som familjer ur etniska minoriteter har. Institutionella och kulturella hinder är således starka även inom socialtjänsten.

Hälso- och sjukvården uppvisar liknande drag som dem vi antytt ovan. Definitionen av vad som är sjukt och vad som är friskt och hur man skall hantera det sjuka — redan här finns nästan oöverstigliga kulturella motsättningar mellan den svenska vårdinstitutionen och invandraren[3].

Frågan om den svenska kulturen som en faktor av vikt i kulturmötet är på det här sättet bara antydd. Redan att få upp ögonen för att de kulturella faktorerna är ett hinder betyder mycket. I det genomorganiserade Sverige behöver man från tid till annan sådana insikter. Man behöver göra upptäckter som går ut på att de svåra omställningarna måste beröra institutionerna själva.

Arbetsliv

Aktörerna på arbetsmarknaden är många: arbetsgivare och deras organisationer, de anställda och deras fackliga organisationer samt arbetsmarknadsmyndigheter och utbildningsanordnare. I ett så komplext system kan sålunda hinder föreligga på en mängd delområden.

I betänkandet (SOU 1983:18) *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet* redovisar vi hur vissa förhållanden inom arbetslivet mer eller mindre konsekvent missgynnar människor med annat etniskt ursprung än majoritetens. Det finns skäl att tala både om direkt och indirekt diskriminering och om avsiktligt och oavsiktligt missgynnande av invandrade arbetssökande och anställda. Vi fann problemen på arbetsmarknaden så stora att vi föreslagit förbud mot etnisk diskriminering.

Det kan vara av intresse att peka på några detaljer i den statistik över arbetskraftens fördelning på näringsgrenar som vi presenterade i betänkandet. I verkstadsindustrin arbetar 21 % av finnarna, 30 % av jugoslaverna, 26 % av italienarna men bara 10 % av svenskarna. I restaurangbranschen finns 15 % av italie-

[3] Se Lisbeth Sachs: *Onda ögat eller bakterier.* LiberFörlag, 1983.

narna, 7 % av grekerna, 12 % av turkarna och 1,3 % av svenskarna. Inom renhållningsområdet arbetar 0,7 % av svenskarna, 2,2 % av finnarna men 16,8 % av grekerna.

Denna del av det mönster som är arbetskraftens etniska sammansättning motsvarar väl helheten. Frågan är i vilken grad denna snedfördelning är resultatet av diskriminering på etnisk grund från arbetsgivarnas sida. I den genomgång av teorier om orsaker till etnisk diskriminering som följer i kapitel 5 redovisas forskning om en "etniskt stratifierad" arbetsmarknad. I viss mån — och framför allt för vissa delar och i fråga om vissa etniska grupper — uppvisar den svenska arbetsmarknaden belägg för sådana teorier. Den uppåtgående rörlighet som finns för svenskar t.ex. med stigande ålder är inte lika stor för invandrarna.

Den etniskt kluvna arbetsmarknaden hindrar invandrare att få anställning och att utvecklas i arbetet på lika villkor med svenskar. Redan i yrkesvalet står många invandrare inför begränsade möjligheter. Vid sidan av en lag bör också arbetsgivare och de anställdas organisationer komma överens om de aktiva åtgärder som krävs för att motverka denna uppdelning av arbetsmarknaden och för att bekämpa de hinder i övrigt som missgynnar medlemmar av etniska minoriteter.

Kunskaper i svenska är av stor individuell betydelse för att få arbete och utvecklas i arbetet. Språkfrågan illustrerar också problem av institutionellt slag; det finns vittnesbörd om att arbetsgivare diskriminerar genom att generellt ställa orimligt höga krav på kunskaper i svenska i förhållande till arbetets karaktär. I vissa fall är det helt säkert avsiktligt; man vill helt enkelt inte ha invandrare på arbetsplatsen. I andra fall är det slentrian eller en förment omsorg om arbetskamraterna. Den finansieringsform som gäller enligt nuvarande lag om 240 timmars svenskundervisning har visat sig ha diskriminerande effekter. Lagen återspeglar förhållanden under en konjunktur som inte längre gäller. Vi pekade på detta i vårt remissvar på svenskundervisningskommitténs förslag för några år sedan. En kollektiv finansiering skulle förbättra förhållandena.

På stora delar av den svenska arbetsmarknaden återspeglas den etniska homogenitet som till för bara några decennier sedan kännetecknade hela det svenska samhället. Okunnighet om och misstänksamhet mot utländska yrkesutbildningar och examina är alltjämt utbredd och är ett strukturellt betingat hinder för invandrare. Det arbete som de senaste åren bedrivits för att skapa jämförbarhet med svenska utbildningar är därför värt allt stöd.

Ansvaret för utvecklingen inom arbetslivet delas i Sverige av parterna. Vissa av spelreglerna har skapats genom lagstiftning. När missförhållanden kommer i dagen kan, som en följd av det

delade ansvaret, skuldfrågan bli svår att avgöra. Därtill kommer att uppgivenhet inför missförhållanden kan underblåsas av insikten om att dessa i så hög grad är institutionellt betingade. I varje fall av diskriminering är dock alltid minst en aktör inblandad. Denne kan i sitt beteende antingen dölja sig bakom strukturen eller försöka förstå dess missgynnande effekter och själv motverka dem.

Bostadsmarknad

Från en allmän utgångspunkt kan hävdas att den svenska bostadsmarknaden präglas av ett starkt segregerat boende. Stora klassmässiga skillnader finns mellan människor i olika bostadsområden och i olika boendeformer. Näringslivets omstrukturering och den därav betingade flyttlasspolitiken på 1960- och 1970-talen reste krav på omfattande nybyggnation i storstadsregionerna och i industriorterna i mellersta och södra Sverige. Det s.k. miljonprogrammet tillgodosåg behovet av nya bostäder där industrin och tjänstesektorn expanderade.

Denna utveckling på bostadsmarknaden inträffade samtidigt med den stora inflyttningen till Sverige och det har i hög grad kommit att prägla invandrarnas bosättningsmönster. Många invandrarna har inte råd att köpa bostad i bostadsrättsförening eller småhus och det har förstärkt det segregerade boendet, liksom många invandrares berättigade önskemål att bo nära landsmän. Enligt en nyligen genomförd studie[4] skiljer sig dock segregationsgraden mellan olika etniska grupper. Genom att utarbeta ett s.k. segregationsmått har för utrikesfödda bosatta i Stockholms kommun visats att norrmän och danskar har väsentligt lägre grad av särboende än — i tur och ordning — personer födda i Jugoslavien, Grekland och Turkiet. I de flesta av de undersökta etniska grupperna gäller också att särboendet minskar med tiden.

I olika sammanhang har statsmakterna fastställt att bostadspolitiken bör utformas så att segregation i boendet motverkas till förmån för en allsidig hushållssammansättning. 1980 års bostadsanvisningslag tillkom i detta syfte men den har hittills fått mycket begränsad tillämpning.

Föregående kapitel och vår analys av rättstillämpningen av brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering på bostadsmarknaden[5], visar att diskrimineringen utförs i första hand av institutioner av olika slag. Det gäller privata bostadsföretag och bostadsrättsföreningar, men det gäller även allmännyttiga bostadsföretag och kommunala bostadsförmedlingar. I flera kommuner i landet förekommer sedan flera år att invandrare, trots

[4] Lillemor Brolin: *Etnisk bostadssegregation.* Doktorsavhandling vid sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 1984.

[5] Redovisas i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering.*

förbud i gällande lagstiftning, vägras att flytta in i lediga lägenheter i områden där andelen invandrare uppfattas som för hög. Bevekelsegrunderna är det övergripande önskemålet att blanda olika befolkningsgrupper i bostadsområdena i det angivna syftet att på sikt uppnå en etniskt allsidig hushållssammansättning. Invandrares behov av bostad i närheten av landsmän, släktingar och vänner tillfredsställs inte samtidigt som deras lagliga rätt till skydd mot sådan negativ särbehandling nekas dem.

Massmedier

Till institutionerna i vidaste bemärkelse vill vi här räkna massmedierna sammantagna. Deras betydelse för den allmänna opinionen är svår att mäta och därför också omtvistad. Det tycks emellertid råda betydande enighet om deras dagordningsfunktion, den som ger näring åt vad människorna talar om och diskuterar. Det medierna omnämner blir samtalsämnen i läsarnas, lyssnarnas, tittarnas vardagsliv. Det som inte omnämns drabbas av tystnad och förblir osynligt.

Vår attitydundersökning har i ett avseende gett ett något paradoxalt resultat. Med en stark förenkling som vi tillgriper för tydlighetens skull kan det beskrivas så här. Genom sina svar på våra frågor visar sig svenska folket ha blivit väsentligt mer förstående och tolerant mot invandrarna under senare år, men samtidigt tror den enskilde svensken att alla andra svenskar blivit mindre förstående, mindre toleranta. Starka indicier pekar på massmedierna som de "ansvariga". I centrum för deras nyhetsintresse ligger det ovanliga, det dramatiska, det konfliktmättade, och det framhävs gärna i rubrikerna, också i radio och TV.

Urval och redigering av nyheter i tidningarna är i hög grad kommersiellt betingade. Det gäller att sälja så många tidningar som möjligt, och det ovanliga och dramatiska anses sälja bäst. Radions och televisionens nyhetsredaktioner är inte på samma sätt beroende av ett konkret försäljningsresultat så länge de inte är finansierade av reklamköpare. Inte desto mindre är deras nyhetsvärdering i stort sett densamma som de kommiersiella mediernas.

Intoleransen tar sig mer dramatiska uttryck än toleransen och blir därför den som lägger beslag på utrymmet i massmedierna och i allmänhetens samtal. Under sju månaders arbete i en fabrik studerade Billy Ehn relationerna mellan de svenska och de många invandrade arbetarna. Samlevnadsfrid kallade han det tillstånd som rådde.[6] Sannolikt är den vanligare än sammanstötningar på arbetsplatserna och i grannskapen runt om i landet men finner inte vägen till nyhetsprogram och nyhetsspalter.

[6] Billy Ehn: Konfliktundvikande mellan svenskar och invandrare. Ingår i: *Att leva med mångfalden.* LiberFörlag, 1982.

Den kommersiella nyhetsvärderingen har naturligtvis inte tillkommit på grund av invandringen och tillgrips inte i någon avsikt att diskriminera invandrarna. Ändå drabbas de lika hårt som om den vore avsiktlig.

Invandraren i centrum för konflikt blir den förhärskande bilden, invandraren som skyldig till konflikt det extrema exemplet. Därtill bidrar den växande benägenheten att i strid mot hittillsvarande praxis och pressens gemensamt antagna etiska regler nämna eller rentav framhäva brottslingars utländska nationalitet. När det sägs i en kriminologisk undersökning att två procent av invandrarna är brottsligt belastade mot en procent av de infödda svenskarna, är det matematiskt riktigt att brottsligheten är dubbelt så stor bland invandrarna. Däremot är det både felaktigt och oetiskt att säga, att invandrarna är dubbelt så brottsliga. Alltför lätt glöms de 98 procent av invandrarna som inte är brottsliga. Många av dessa oskyldiga får bära hundhuvudet för de två procenten brottsliga. Något motsvarande drabbar inte de 99 procenten icke brottsliga svenskarna.

Rättsväsendet

När man studerar statistiken över anmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering under en tioårsperiod och vad som hänt med dem inom rättsväsendet, skulle man kunna dra slutsatsen att etnisk diskriminering knappast förekommer i Sverige. Under den studerade tiden har bara en handfull mål förekommit och med ett par undantag har påföljden blivit ungefär densamma som vid enklare trafikförseelser.

Den officiella statistikens bild av Sverige är med andra ord osedvanligt vacker. Det vore fint om den också vore sann. Tyvärr ges en långt mindre tilltalande bild av en lång rad övertygande vittnesbörd. Redan en bläddring i dokumenten bakom statistiken visar entydigt att brotten i verkligheten är många fler än åtalen och domsluten. Orsaken är att söka främst i rättsväsendets tillämpning av lagarna.

Diskrimineringsutredningen tillkom i själva verket av just denna orsak. Tillförlitliga rapporter visade att vissa restauranger i Göteborg systematiskt vägrade svarta gäster tillträde. Efter att länge ha ignorerat detta förmåddes polisen och åklagaren att intressera sig, sedan en grupp journalister noga utrett det inträffade. Tre personer åtalades och dömdes i enlighet med åklagarens yrkande till obetydliga dagsböter.

Det som hänt i Göteborg ledde till att ett "samlat program" mot etnisk diskriminering skulle åstadkommas genom en utredning. Det fanns emellertid redan då ett lagfäst förbud mot etnisk dis-

kriminering, det hade tillämpats och lett till fällande domar. Var det inte tillräckligt?

Tydligen ansågs rättstillämpningen skilja sig från lagstiftarnas avsikter.

I betänkandet (SOU 1981:38) *Om hets mot folkgrupp* redovisar vi ett antal fall, där långtgående uttryck för en straffbar missaktning av invandrare fått förbli opåtalade av de höga företrädare för rättsväsendet som haft att bedöma dem. Deras ställningstaganden måste ha bidragit till att hos andra rättsvårdare befästa uppfattningen om etnisk diskriminering som en mindre allvarlig förseelse.

I oktober 1982 deltog utredningen i riksåklagarens möte med landets statsåklagare. Efter en överläggning där vi uttalade vår kritik av hur ett antal anmälningar handlagts utfärdade riksåklagaren ett cirkulär till underlydande åklagarmyndigheter med innebörden att handläggning av ärenden om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp skulle ske på länsåklagarnivå. Åtgärden tolkar vi som ett uttryck för riksåklagarens missnöje med åklagarnas dittillsvarande handläggning av ärenden av det här slaget och den vikt han anser bör läggas vid brottsbekämpningen på området.

I betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering* redogör vi närmare för ett antal fall där polisen oriktigt avskrivit ärenden efter anmälan om olaga diskriminering, där åklagare oriktigt underlåtit att åtala och där domstolars domslut gett förvånansvärt lindriga påföljder.

Vår undersökning av hur lagen fungerat ger vid handen att rättsväsendets syn på etnisk diskriminering knappast kan stämma överens med lagstiftarens. Det lagfästa förbudet mot diskriminering hade tillkommit inför Sveriges anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention. I den heter det att "varje lära om överlägsenhet på grund av olikheter mellan raser är vetenskapligt falsk, moraliskt fördömlig, socialt orättvis och farlig" och att konventionsstaterna följdriktigt "fördömer rasdiskriminering i alla dess former". En internationell konvention skulle inte ha tillkommit för att bekämpa obetydliga förseelser, och riksdagen skulle inta ha tagit anslutningen på allvar om den haft en sådan inställning.

Ingen institution är ensam så viktig som det samlade rättsväsendet när det gäller att manifestera alla människors lika värde. "Likhet inför lagen" är inte ett tomt honnörsord utan en grundlagsfäst princip. Rättsväsendet är en symbol för denna princip, ett instrument för dess tillämpning och ett rättesnöre för alla att följa. Om det inte fungerar så är det — som konventionen säger — socialt farligt.

4 Invandrarna i svenskarnas ögon

Inledning

Systematiska undersökningar av majoritetsbefolkningens attityder till invandrarna och invandringen kan genomföras med hjälp av olika vetenskapliga metoder. De kan grovt indelas i två huvudgrupper, kvantitativa och kvalitativa. Valet av undersökningsmetod sammanhänger med vilken typ av frågor man önskar få besvarade. Kvantitativa studier, som ofta bygger på data insamlade genom representativa stickprov och som sedan bearbetas med statistiska metoder, kan ge tillfredsställande svar på frågor av typen *vilka, hur många* och *hur mycket.* Kvalitativa studier som bygger på data insamlade och bearbetade genom "mjukare" metoder, t.ex. psykologiska djupintervjuer eller deltagande observation, söker vanligtvis i första hand svaret på frågor av typen *hur* och *varför.*

Den undersökning av svenska folkets attityder till invandrare och invandring som utredningen genomfört bygger i huvudsak på kvantitativa data från ett representativt stickprov av 1 202 vuxna svenska medborgare, data som via intervjuare runt om i landet förmedlats till oss i tabellform och som sedan bearbetats och tolkats. Det är undersökningens huvudstudie.

Härtill genomfördes ett trettiotal djupintervjuer med personer som i huvudstudien uppvisat mycket toleranta eller mycket intoleranta attityder till invandrare och invandring. Det är undersökningens djupintervjustudie. Genom en sådan komplettering har vi fått underlag för analyser av mer kvalitativt slag.

Som en tredje delstudie har vi undersökt attityder till och erfarenheter av invandrare hos 500 personer i fem olika yrkeskategorier, nämligen högstadielärare, arbetsförmedlare, personalanställare, polisassistenter och socialsekreterare som slumpmässigt utvalts i de 29 invandrartätaste kommunerna i landet. Därtill har attityderna hos 100 kommunalpolitiker från dessa kommuner undersökts. Denna yrkeskategoristudie har dock mer karaktären av en problematiserande förundersökning, vars syfte varit att

bl.a. undersöka metoder för att studera skillnader i attityder och erfarenheter hos yrkesgrupper i samhället.

Projektledare för undersökningens huvudstudie och djupintervjustudie har varit Charles Westin vid pedagogiska institutionen, Stockholms universitet. I rapporten *Majoritet om minoritet* (LiberFörlag, 1984) har han redovisat dess resultat. Den följande framställningen är en koncentrerad sammanfattning av vissa centrala avsnitt i rapporten.

Syftet med undersökningen är att kartlägga den vuxna svenska allmänhetens syn på frågor om invandrare och invandring och att beskriva hur opinionen fördelar sig när det gäller ålder, kön, utbildning, socialgrupp m.fl. omständigheter.

En del studier, om än inte särskilt många, över svenskars inställning till invandrare och till etniska minoriteter har tidigare företagits i Sverige. Några har varit kvalitativa fallstudier, andra har utnyttjat kvantitativa data insamlade genom frågeundersökningar med representativa stickprov. Kvalitativa studier är bl.a. Ragnar Landéns studie *Inställning till zigenare vid en affärsgata i Stockholm*, Arne Trankells *Kvarteret Flisan* och Billy Ehns *Arbetets flytande gränser.*

Endast få undersökningar av svenska folkets inställning till invandrare och etniska minoriteter bygger på kvantitativa data insamlade genom frågor ställda till representativa stickprov av den svenska befolkningen.

Sifo har vid några tillfällen under den senaste femtonårsperioden haft några stående frågor om attityder till invandrare, som ställts i den så kallade veckobussen. Sifo har konstaterat att svaren under senare år förskjutits mot en mera intolerant inställning. Olof Petersson har för diskrimineringsutredningen analyserat en fråga om invandring, som ingick i 1976 års valundersökning. Han fann att de mest engagerade väljarna gav en skev bild av opinionen. De tystlåtna har en mindre positiv uppfattning om invandringen än de politiskt aktiva. Analysen finns redovisad i utredningens antologi *Att leva med mångfalden*, första upplagan. Den mest omfattande undersökningen före vår är den som invandrarutredningen lät genomföra 1969 och som Arne Trankell analyserade.

Invandrarutredningens surveyundersökning har varit en viktig utgångspunkt för diskrimineringsutredningen. Resultaten från 1969 är en referensram mot vilken resultaten från vår undersökning låter sig bedömas. Vissa frågor som då ställdes till det svenska folket har ställts om igen. Det gjorde det möjligt att bestämma om, och i så fall hur och varför, inställningen hos det svenska folket till invandrare och invandring har ändrats under tolvårsperioden mellan 1969 och 1981.

Vi återkommer strax till dessa frågeställningar och till den komprimerade redovisningen av Westins rapport. Först skall vi översiktligt och kortfattat redovisa några resultat från yrkeskategoriundersökningen som inte ingått i Westins uppdrag att bearbeta eller analysera.

Yrkeskategoriundersökningen

Som en mindre delstudie inom ramen för vår attitydundersökning genomfördes ett antal intervjuer med företrädare för fem yrkeskategorier och med kommunalpolitiker. De fem yrkena var högstadielärare, socialsekreterare, arbetsförmedlare, personalanställare och poliser. Sammanlagt omfattade undersökningen 600 personer, 100 ur vardera gruppen, slumpmässigt utvalda i de 29 invandrartätaste kommunerna i landet. De telefonintervjuades genom Sifo:s försorg och varje intervju tog ungefär en halvtimme. Undersökningen är i strikt bemärkelse inte statistiskt representativ för dessa grupper. Den bör snarare uppfattas som en problematiserande förundersökning. Ett antal frågor var desamma som i huvudundersökningen. Andra frågor (som inte ingick i huvudundersökningen) var gemensamma för de fem yrkeskategorierna och åter andra riktade sig till varje speciell grupp enbart.

Delstudien har haft flera syften. Ett har varit att studera huruvida yrkeskategorier, som har olika slags kontakter med och inflytande över invandrare, också utvecklar olika slags attityder till eller föreställningar om invandrare och invandring. Ett annat — och viktigare — har varit att, genom ett stort inslag av s.k. öppna frågor, skaffa oss erfarenhetsunderlag om bl.a. de intervjuade personernas syn på behovet av åtgärder inom respektive områden. För detta senare syfte har materialet utnyttjats i flera sammanhang. Så finns exempelvis högstadielärarnas erfarenheter redovisade i utredningens skolrapport *Fostran till tolerans?*. Vissa erfarenheter och synpunkter från personalanställare och arbetsförmedlare har redovisats i utredningens betänkande (SOU 1983:18) med förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och uppgifter från poliser har använts i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering.*

För att studera skillnader i attityder hos olika yrkesgrupper, är undersökningen alltför begränsad för att några säkra slutsatser skall kunna dras. Även om det var uppenbart redan vid uppläggningen av studien borde stora och systematiska skillnader mellan grupperna kunna vara ett indicium på att skillnader i attityder och föreställningar föreligger också i verkligheten. Egentligen är det ju alls inte konstigt om så skulle vara fallet. Yrkeskategorierna griper ju in i de etniska relationerna under vitt skilda förutsätt-

ningar och under strävan mot helt skilda mål. Polisens kontrollerande uppgifter har mycket litet gemensamt med lärarens kulturförmedlande. Personalanställarens arbetsuppgifter kan i många fall gå stick i stäv med de målsättningar som socialsekreteraren verkar för. Rekryteringen till de olika yrkena och utbildningen för dem skiljer sig åt på motsvarande sätt.

Vi skall här kortfattat redovisa fördelningen av svaren på ett antal frågor som var gemensamma för de fem yrkeskategorierna. Frågorna är avsedda att spegla de intervjuades syn på den hittillsvarande invandringen, inställningen till olika slags kommande invandring och attityder till invandrare i landet. (På grund av olika omständigheter ställdes den i sammanhanget udda gruppen kommunalpolitiker inte inför exakt samma frågor som de övriga, varför svaren från denna grupp inte redovisas här.)

För att söka fånga in en övergripande bild av intervjupersonernas syn på invandringen till Sverige under efterkrigstiden, ställdes några frågor. Den första av dessa löd:

- Under de senaste 30—40 åren har många personer från andra länder kommit till Sverige. Tycker ni på det hela taget att det varit bra eller dåligt?

Svaren fördelade sig sålunda.

Tabell 4.1 Inställning till den hittillsvarande invandringen. Procentuell fördelning horisontellt

Yrkesgrupp	Bra	Både bra och dåligt	Dåligt	Tveksam
Arbetsförmedlare	72	24	3	1
Lärare	57	32	1	10
Socialsekreterare	52	42	2	4
Anställare	48	40	5	6
Poliser	38	46	12	4

Frågan ställdes som en av de första i samtliga fem formulär. Avsikten var att fånga upp en första, allmän och direkt bild av yrkesgruppernas syn på invandringen till Sverige. Två följdfrågor till alla gav dem tillfälle att utveckla vad de uppfattat som bra och dåligt. Tillsammans med svaren på dessa följdfrågor får den första frågan en mer nyanserad belysning. Det skulle föra för långt att här redovisa dessa öppna svar, så vi får nöja oss med att konstatera att många av dem som övervägande ser något positivt i invandringen anger att den behövts för den svenska välståndsutvecklingen, att invandrarna tagit "skitjobben" och att de berikat den svenska kulturen. De angivna negativa återverkningarna är inte lika lättsammanfattade. En rad skilda aspekter anförs om bl.a. problem med kulturkollisioner, risk för tilltagande rasism,

problem med invandrade brottslingar och om att Sverige inte varit tillräckligt förberett. Möjligen kan man i de öppna svaren skönja en struktur som går ut på att yrkesgrupper med en majoritet som tycker invandringen övervägande varit positiv har delvis andra — och mer kulturrelativa — aspekter på både det som varit bra och dåligt än grupperna anställare och poliser. Tendensen är den att de mer positiva grupperna oftare framhåller de negativa fenomen som *invandrare* drabbas av i Sverige, t.ex. diskriminering, samtidigt som de framhåller de positiva effekter invandringen haft för *svenskarna*, t.ex. att vi blivit kulturellt berikade. Svaren på huvudfrågan kan sammantaget sägas spegla gruppernas syn på den hittillsvarande invandringen till Sverige.

Av de fem yrkeskategorierna tycks gruppen arbetsförmedlare ha den mest positiva synen och gruppen poliser den minst positiva. Däremellan fördelar sig i tur och ordning lärare, socialsekreterare och anställare.

Hur ställer sig nu yrkesgrupperna till den fortsatta invandringen? I fyra frågor om olika slags invandring bad vi intervjupersonerna ta ställning till om myndigheterna borde tillåta "fler", "som nu" eller "färre" att komma. Frågorna löd:

- ☐ Ett antal personer söker sig varje år till Sverige på grund av *politiska skäl.* Tycker ni att vi borde tillåta fler, ungefär som nu eller färre att komma hit?
- ☐ Ett antal invandrare kommer hit varje år för att de *fått arbete* i Sverige. Tycker ni att vi borde tillåta fler, ungefär som nu eller färre att komma hit?
- ☐ Ett antal personer invandrar till Sverige varje år därför att de har *nära anhörig* som bor här. Tycker ni att vi borde tillåta fler, ungefär som nu eller färre att komma hit?
- ☐ Varje år *adopteras* ett antal barn från andra länder av svenskar. Tycker ni att vi borde tillåta fler, ungefär som nu eller färre att komma hit?

Om vi nu redovisar hur många i yrkesgrupperna som svarat "färre" på de fyra frågorna så får vi ett mått på inställningen till den fortsatta invandringen.

Tabell 4.2 Den fortsatta invandringens storlek och karaktär. Andel (%) ur yrkesgrupperna som svarat "färre"

Yrkesgrupp	Invandrarkategori				
	Flykting	Arbetskraft	Anhörig	Adoption	Medelvärde
Lärare	10	29	10	7	14
Socialsekreterare	15	23	15	13	17
Arbetsförmedlare	21	41	16	15	23
Anställare	29	28	26	16	25
Poliser	52	47	40	20	40

Vi kan med detta mått konstatera att lärarna intar den mest positiva attityden till den fortsatta invandringen och att poliserna intar den mest negativa. Särskilt anmärkningsvärt är att poliserna är mera negativa till flyktingar än till någon annan kategori. (Motsvarande bild uppstår om vi i stället redovisat dem som angivit "fler".)

Intervjupersonernas attityder till invandrare sökte vi få en bild av genom fyra frågor. Dessa var uttryckta som påståendesatser i vilka man kunde "instämma helt", "instämma med tvekan", "ta avstånd från med tvekan" eller "ta avstånd från helt".

Påståendesatserna löd:

- □ Alla utlänningar som begår brott i Sverige bör tvingas att lämna landet.
- □ Det har varit fel att släppa in så många invandrare till Sverige som man gjort.
- □ Solidaritet med de svaga är viktigt för mig.
- □ Vad det här landet behöver mer än lagar och politiska program är några modiga, starka, uppoffrande och hängivna ledare som människorna kan sätta sin lit till.

De två första påståendena gäller attityder till invandrare, de två sista är av det slaget att de skall mäta intervjupersonernas eventuellt auktoritära inställning. (Höga svarsvärden här samvarierar med negativ inställning till invandrare.)

Svarsfördelningen var följande.

Tabell 4.3A Alla utlänningar som begår brott i Sverige bör tvingas lämna landet. Procentuell fördelning horisontellt

Yrkesgrupp	Instämmer helt	Instämmer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt	Vet ej
Socialsekr.	3	8	23	63	3
Lärare	6	21	13	52	8
Arbetsförm.	5	14	19	60	2
Poliser	12	31	16	36	5
Anställare	20	22	14	34	9

Tabell 4.3B Det har varit fel att släppa in så många invandrare till Sverige som man gjort. Procentuell fördelning horisontellt

Yrkesgrupp	Instämmer helt	Instämmer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt	Vet ej
Socialsekr.	8	20	18	50	4
Lärare	9	17	21	46	7
Arbetsförm.	12	16	19	52	1
Poliser	29	29	15	25	2
Anställare	20	18	13	39	9

Tabell 4.3C Solidaritet med de svaga är viktigt för mig. Procentuell fördelning horisontellt

Yrkesgrupp	Instämmer helt	Instämmer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt	Vet ej
Socialsekr.	94	5	0	0	1
Lärare	88	4	1	0	7
Arbetsförm.	94	5	0	0	1
Poliser	70	15	6	3	6
Anställare	74	16	2	0	8

Tabell 4.3D Vad det här landet behöver mer än lagar och politiska program är några modiga, starka, uppoffrande och hängivna ledare, som människorna kan sätta sin lit till. Procentuell fördelning horisontellt

Yrkesgrupp	Instämmer helt	Instämmer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt	Vet ej
Socialsekr.	8	2	4	79	7
Lärare	14	13	7	50	16
Arbetsförm.	18	4	10	61	7
Poliser	34	15	12	30	9
Anställare	39	12	9	32	7

I den mån svaren på de två första påståendesatserna kan sägas återspegla attityder i förhållande till invandrare inom respektive yrkesgrupp framstår socialsekreterare, arbetsförmedlare och lärare i vårt urval som väsentligt mer positiva till invandrare än anställare och poliser. Samma gruppering av yrkeskategorierna uppstår i svaren på de två sista påståendena.

Låt oss nu summera. Även om människors inställning till invandringen inte nödvändigtvis alltid överensstämmer med deras attityder till invandrare vet vi från huvudundersökningen att föreställningarna starkt samvarierar. Personer med negativa attityder till invandringen hyser ofta också negativa attityder till invandrare och vice versa. Av det redovisade materialet framgår att det finns ett samband mellan de olika yrkesgruppernas inställning till den hittillsvarande invandringen, till den fortsatta invandringen och till invandrare i landet. Socialsekreterare, arbetsförmedlare och lärare intar de mest positiva attityderna och anställare och poliser de mest negativa enligt våra mått.

Vi skall avslutningsvis redovisa svaren på ytterligare två frågor som är intressanta med hänvisning till detta resultat.

En fråga avsåg att återspegla intervjupersonernas syn på den egna yrkesgruppens attityder till invandrare. Den löd på följande sätt:

□ Tror du att (personer ur den egna yrkesgruppen) för det mesta är mer positiva, mer negativa eller ungefär som svenskar i allmänhet mot invandrare?

(Till socialsekreterare löd alltså frågan: "Tror du att socialsekreterare för det mesta är ..." osv.)

Svaren fördelade sig så här:

Tabell 4.4 Intervjupersonernas syn på den egna yrkesgruppens attityder till invandrare. Procentuell fördelning horisontellt

Yrkesgrupp	Mer positiva	Mer negativa	Ungefär som andra	Tveksam
Socialsekreterare	57	3	31	9
Lärare	53	5	41	1
Arbetsförmedlare	48	6	44	2
Anställare	23	19	38	19
Poliser	7	26	66	1

Vi kan här notera att bedömningen om den egna yrkesgruppens attityder följer samma mönster som det vi ovan redovisat. Socialsekreterare, arbetsförmedlare och lärare bedömer de egna gruppernas attityder som långt mer positiva än vad anställare och poliser gör. Svaren kan i någon utsträckning tjäna som ett stöd för de resultat vi kommit fram till.

En vanligt förekommande erfarenhet bland människor — bl.a. på SIV — som arbetar med att sprida kunskaper om invandrare och invandringen, är att efterfrågan på information är minst där den ser ut att behövas bäst, dvs. bland dem med negativa attityder. Denna observation får också stöd i svaren på en fråga som löd så här:

□ Hur stort behov känner du av ökade kunskaper om invandrarna i Sverige — mycket stort, ganska stort, ganska litet eller inget?

Om vi väger svarsalternativen så erhåller vi ett medeltal över upplevt behov av ökade kunskaper inom respektive grupp, som i detta fall kan variera från 5 till 1. Ju högre siffran är desto större är det upplevda behovet.

Tabell 4.5 Medeltal över upplevt behov av ökade kunskaper

Yrkesgrupp	Medeltal
Socialsekreterare	3.9
Arbetsförmedlare	3.8
Lärare	3.5
Poliser	3.1
Anställare	2.5

Som synes kommer poliserna och anställarna lägst, vilket betyder minst upplevt behov av ökade kunskaper. Sammanfattningsvis tyder våra resultat på att det föreligger skillnader i attityder till invandringen och invandrare mellan de undersökta grupperna. Två kluster utkristalliserar sig med socialsekreterare, arbetsförmedlare och lärare i det ena och anställare och poliser i det andra. Det förra synes representera personer med positivare attityder och det senare personer med negativare attityder.

Vilka är då de slutsatser vi kan dra av resultatet? Den viktigaste är kanske ändå *att* sådana här skillnader i attityder sannolikt existerar i verkligheten. Det brukar ju t.ex. i den från tid till annan uppblossande debatten om polisens attityder hävdas — från polishåll — att denna grupp inte har mer negativa attityder till invandrare än andra yrkesgrupper i samhället. (Se även tabell 4.4.) Om så ändå är fallet — vilket vårt resultat tycks tyda på — borde insikten om förhållandet föranleda omedelbara åtgärder. Samtidigt är det uppenbart att frågan om *varför* skillnader existerar inte nöjaktigt kan besvaras genom undersökningar som denna. För detta krävs forskning av en helt annan karaktär. Syftet måste då vara att analysera de olika bidrag till attitydbildningen som grunder för rekrytering, utbildning, fortbildning och personalsociala åtgärder, men främst yrkets samhälleliga mål kan utgöra. En annan viktig slutsats är att behovet av vidare forskning understryks. Den bör i första hand inriktas på kvalitativa analyser snarare än på kvantitativa studier.

Svenskarnas syn på invandrare i ett tolvårsperspektiv

I detta avsnitt skall vi redovisa några resultat från den jämförelse av befolkningens attityder till invandrare som grundar sig på att vi i huvudundersökningen år 1981 upprepat ett antal frågor som ställdes 1969. Eftersom resultaten redan publicerats i flera sammanhang[1] nöjer vi oss här med en kort rekapitulation.

År 1969 undersökte invandrarutredningen befolkningens inställning till invandrare i Sverige. Resultaten bearbetades av Arne Trankell och publicerades i invandrarutredningens huvudbetänkande 1974. Jämförelsen med invandrarutredningens undersökning gäller tjugotvå påståenden. Med identiskt samma ordalydelse, svarsalternativ och presentationsform ställdes de 1981 till ett representativt stickprov av svenska medborgare. Vissa bakgrundsförhållanden mättes på samma eller nära nog samma sätt som i undersökningen 1969.

En prövning har skett om skillnaderna i hur folk har svarat vid de två tillfällena är statistiskt säkerställda. Är de säkerställda betyder det att skillnaderna i sådana fall med nästan hundrapro-

[1] Se t.ex. *Invandrarna i svenskarnas ögon* (Ds A 1982:6) och Charles Westins uppsats med samma namn i utredningens antologi *Att leva med mångfalden*, andra upplagan. LiberFörlag, 1982.

centig sannolikhet motsvarar en verklig förändring av det svenska folkets inställning.

Trankell utnyttjade de tjugotvå frågorna för konstruktion av några mått i vilka han sammanfattade opinionsläget. Ett av dem kallade han "motvilja mot invandrare", ett annat "fruktan för invandrare". På motsvarande sätt har vi bearbetat svaren. Det tydligaste sättet att redovisa den förändring i opinionen som inträffat enligt de två undersökningarna görs med dessa två mått.

Tabell 4.6 Motvilja mot invandrare 1969 och 1981

Motvilja	1969	1981	
Ingen	27	57	Förändringen mot mindre
Måttlig	56	40	motvilja år 1981 är
Stark	17	3	statistiskt säkerställd
	100	100	

Tabell 4.7 Fruktan för invandrare 1969 och 1981

Fruktan	1969	1981	
Ingen	24	50	Förändringen mot mindre
Måttlig	50	43	fruktan år 1981 är
Stark	26	6	statistiskt säkerställd
	100	100	

Mätningarna visar mycket klart på en förändring av befolkningens attityder i riktning mot större tolerans och generositet gentemot invandrare.

Det finns många möjliga tolkningar av orsakerna till denna betydande förskjutning i positiv riktning. En faktor som Trankell särskilt uppehöll sig vid när han analyserade samband mellan attitydmåtten och vissa bakgrundsfaktorer var utbildningsnivån. En annan var kontakter med invandrare. Personer med högre utbildning eller med mer kontakter hyste både mindre motvilja och mindre fruktan. Dessa samband — och många andra — står sig också i 1981 års undersökning. Att befolkningen genomsnittligt sett fått del av utbildning i en långt högre utsträckning 1981 än 1969 kan alltså vara en orsak. Att bortåt var tredje vuxen svensk år 1981 i någon bemärkelse är släkt med en invandrare är ett av flera tecken på att också kontakten mellan invandrare och svenskar ökat högst märkbart under tolvårsperioden. Det kan vara en annan förklaring.

En orsak av ett annat slag — som bl.a. framförts av kritiker till resultatet av denna jämförelse — är att skillnaden i attityder 1969 och 1981 inte är reell utan bara återspeglar att människorna i sina svar 1981 låtit sig påverkas av en känsla av att negativa uppfattningar om invandrare är tabubelagda. Denna i sociologiska sammanhang välkända effekt brukar kallas social önskvärdhet. Genom flera olika åtgärder har vi i undersökningen kontrollerat för denna effekt. Utgångsantagandet var — även för oss — att det "socialt önskvärda" i sammanhanget skulle vara att uttrycka sig mer positivt om invandrare än vad man egentligen tyckte. Resultatet av våra kontroller visar dock att det i verkligheten tycks vara precis tvärtom. Social önskvärdhet synes i dessa opinionsfrågor vara att uttrycka sig negativt till invandring och till kulturell mångfald på ett sätt som ligger snubblande nära intolerans riktad mot invandrare.

Hur skall man förstå detta, att det socialt önskvärda tycks ligga i att ge uttryck åt en mindre generös inställning till invandrare än den man i själva verket har?

Det finns mycket som talar för att svaret på den frågan sammanhänger med människors *föreställning* om hur den allmänna opinionen ser ut när det gäller attityder till invandrare och invandring. Den tyska massmediesociologen Elisabeth Noelle-Neumann, till vars forskningsresultat vi återkommer i kapitel 9, har i sin teori om tystnadsspiralen förklarat detta skenbart paradoxala resultat. Den handlar om massmediernas betydelsefulla roll i samspelet mellan egna och andras attityder. Genom massmediernas koncentration till nyheter och reportage där invandrare på något sätt är i en konfliktsituation skapas och upprätthålls föreställningen att de etniska relationerna är dåliga.

För att få en bild av intervjupersonernas uppfattning om den allmänna opinionen ställde vi bl.a. fyra frågor som inte avsåg att bestämma de intervjuades personliga uppfattning om invandrare, utan deras bedömning eller föreställning om förhållandet mellan invandrare och svenskar och utvecklingen av de etniska relationerna under senare år.

Svaren visar att de flesta föreställer sig att svensken i allmänhet har vant sig vid att det finns invandrare i Sverige. Samtidigt föreställer de sig att flertalet svenskar är likgiltiga eller ovänligt inställda till invandrare. Förhållandet mellan invandrare och svenskar uppfattas dock som varken riktigt bra eller riktigt dåligt. Svaren på frågan om utvecklingen av relationerna visar emellertid att närmare hälften av de intervjuade menar att förhållandet mellan invandrare och svenskar har försämrats under senare år. Endast drygt en åttondel anser att förhållandet har utvecklats till det bättre.

Hur går då detta ihop med den redovisade förändringen av den verkliga opinionen från 1969 till 1981?

En näraliggande förklaring är att inställningen sedan 1969 under en följd av år utvecklades mot större tolerans. Så inträffade en vändpunkt någon gång förmodligen mot slutet av sjuttiotalet, så att inställningen nu är på väg mot ökad intolerans. Denna tolkning är förenlig med data. Några frågor från huvudundersökningen som återigen ställdes till svenska folket i en av Sifo:s s.k. veckobussar hösten 1982 har besvarats så att denna tolkning inte kan avskrivas.

En annan tolkning som är förenlig med data är att opinionsutvecklingen sedan 1969 kännetecknas av en tilltagande polarisering. För den stora majoriteten av svenska folket har inställningen till invandrare bara blivit positivare med åren. En liten minoritet hårdföra personer har trappat upp sin främlingsfientliga verksamhet. Bl.a. massmedierna upprätthåller bilden av att relationerna mellan invandrare och svenskar är dåliga.

Vi konfronterar nu dessa tolkningar med ytterligare data. På sedvanligt sätt redovisar vi samband mellan bakgrund och attityder till invandrare och invandring.

Bakgrundens betydelse

Till traditionella sociologiska bakgrundsvariabler brukar räknas sådant som kön, ålder, klassursprung, utbildning, yrke, inkomst, bostadsort, utlandsvistelse etc. Alla dessa förhållanden är inte av samma karaktär. Vissa bakgrundsförhållanden kan vi förhållandevis fritt påverka genom våra handlingar t.ex. utlandsvistelse; vissa är överhuvudtaget inte påverkbara, såsom kön och ålder. I det följande redovisas ett antal bakgrundsförhållanden i den ordningen att vi börjar med de påverkbara och slutar med de opåverkbara. För vart och ett undersöks hur det samvarierar med andra bakgrundsförhållanden och med ett antal mått på attityder till invandrare, invandring, syn på etniska relationer, uppfattning om etnisk distans m.m.

Att på ett meningsfullt sätt mäta attityder av detta slag är svårt. För att öka säkerheten när vi analyserat attityderna har svaren på många frågor sammanställts till några index, som är våra *attitydmått.* Så bygger t.ex. Trankells två mått, fruktan för invandrare och motvilja mot invandrare, på svaren på sju näraliggande frågor vardera.

När vi talar om *samvariation* mellan två mått eller variabler menar vi att en förändring av det ena måttet är förknippat med en förändring också av det andra. En stark samvariation innebär alltså att en förändring av det ena måttet kan användas för att med viss grad av säkerhet förutsäga förändringen av det andra.

Konsumtion av nyheter i massmedierna

Mycket talar för att massmedierna har stor betydelse för opinionsbildning i frågor som rör relationerna mellan svenskar och invandrare, särskilt genom nyhetsförmedlingen. Massmediernas beskrivningar av den interetniska verkligheten påverkar alltså säkert opinionen, kanske främst indirekt genom att öva inflytande på människors föreställningar om vad som är gångbara bedömningar och värderingar, snarare än att bidra med inlevelse och förståelse. Det är kort sagt inte samma typ av budskap och erfarenheter som tränger igenom vid massmedieskildringar som t.ex. vid personliga kontakter med invandrare.

Många undersökningar är så upplagda att massmediekonsumtion betraktas som den förklarande variabeln. Individens föreställningar, värderingar och idéer blir det som skall förklaras. Det går lika bra att tänka sig det omvända, att individens inställning till en viss företeelse påverkar valet av det innehåll i massmediernas stora utbud som han tillägnar sig.

Massmediekonsumtion är ingen entydig variabel. Konsumtion av massmedier rymmer allt från ett aktivt sökande efter den information som man är intresserad av till ett passivt lyssnande, slötittande och bläddrande, där man i bästa fall exponeras för motsvarande information. Mängden av massmediekonsumtion är heller ingen god indikator på att budskapet nått fram till konsumenten. Likväl saknar upprepningseffekten troligen inte betydelse. Om samma budskap upprepas tillräckligt ofta ökar sannolikheten att det når fram även till de mera ointresserade tittarna, lyssnarna och läsarna. Men det beror också på budskapets karaktär och komplikationsgrad. Ett enkelt och dramatiskt budskap som formuleras pregnant slår lättare igenom än ett odramatiskt komplicerat budskap.

Stor massmediekonsumtion sammanhänger med liten kontakt med invandrare. Det sistnämnda är av visst intresse. Personer som inte får sina erfarenheter genom direkta kontakter får troligen ta del av desto flera skildringar i massmedierna. De som ser mycket på TV hinner inte träffa så många invandrare på sin fritid.

Massmediekonsumtion samvarierar däremot inte med viktigare mått på attityder till invandrare och invandring som vi konstruerat.

Någon klarhet i valet mellan de två ovan nämnda tolkningarna av attitydernas förändring från 1969 till 1981 kan därför inte erhållas i data från denna undersökning enbart. Men en viss belysning av vad innehållet i massmediebudskapen betyder för opinionen ger en speciell uppföljningsundersökning. Hösten 1982 ställdes några frågor från huvudundersökningen än en gång till ett representativt urval av svenska folket i en av Sifo:s s.k.

veckobussar. Därtill ställdes några frågor om ett antal inträffade händelser, som under sommaren dessförinnan tagits upp i tidningar, radio och TV som utslag av rasism i Sverige.

Några stora skillnader kan visserligen inte uppmätas men en försiktig tolkning av data är dock att massmediernas uppmärksamhet av trakasserierna av enskilda invandrare under sommaren 1982 troligen har bidragit till att sprida uppfattningen att förhållandet mellan invandrare och svenskar i och för sig är bra men på väg att försämras. Möjligen kan de personer som under större delen av veckan följer nyheterna i TV bättre sätta in de skildrade konflikterna i sitt sammanhang. De som gör det mera sporadiskt tillskriver kanhända reportagen en större betydelse än vad som i verkligheten är motiverat, exempelvis genom att gå miste om diverse uppföljningsreportage.

Mot bakgrund av mätningarna 1969, 1981 och 1982 kan tolkningen av opinionsförändringen sedan 1969 formuleras så här:

Svenskarnas inställning till invandrare har utvecklats i positiv och tolerant riktning sedan 1969. En polarisering av åsikterna har ägt rum sedan 1969. Majoriteten har blivit betydligt positivare till invandrare. En liten minoritet utlänningsfientliga har under senare år tillgripit metoder för sin politiska verksamhet som syns tydligare idag än för ett antal år sedan. Korsbränning, vandalisering av invandrares egendom etc. är aktioner som ger eko i massmedierna, därav föreställningen att de etniska relationerna försämrats.

Tolkningen kan nu emellertid nyanseras. Opinionen har inte bara polariserats, den har också artikulerats alltsedan 1969. I fråga om artikulationen kan det vara befogat att tala om en "vändpunkt". Opinionen har blivit positivare till invandrare i den bemärkelsen att allt fler svenskar tar avstånd från den typ av vulgära uppfattningar som att invandrare kommer till Sverige för att utnyttja sociala förmåner. Men även påståenden med innebörden att invandrare tar jobben från svenskarna förefaller, den växande arbetslösheten till trots, alltför genomskinliga och ovederhäftiga för den större allmänheten. Hållningen hos den allmänna opinionen har dock skärpts i de frågor som har med brottslighet att göra, för övrigt företeelser med stort nyhetsvärde i massmedierna, som understundom kopplas till invandrarfrågorna. Åtminstone vad beträffar narkotikabrott och de utlänningar som figurerar där har inställningen hos den svenska allmänheten blivit hårdare.

Att massmedierna har stor betydelse för opinionsbildningen rent allmänt, liksom i de frågor som rör de etniska relationerna i Sverige är föreställningar som delas av många. Spörsmålet om hur massmedierna påverkar opinionen är alltför komplext för att

kunna rymmas inom eller besvaras av en undersökning som den här. Det handlar om de faktiska budskapen i massmedierna, som är nog så svåra att fastställa. Det handlar om hur mycket mottagaren exponerar sig för massmediebudskapen. Det handlar om den ännu mera svårbestämbara process som kallas internalisering och som innebär hur man tar till sig och bearbetar de budskap, som man av ren tillfällighet eller högst avsiktligt har tagit del av. Rubriken massmediekonsumtion är kort sagt förrädisk. Det som har mätts ger i bästa fall en viss indikation på exponeringen för vissa typer av massmediebudskap. Mängden exponering har emellertid ingenting att göra med internaliseringen. Mängden av exponering säger heller ingenting om hur skådespelen i massmedierna kommer in i samtalen människor emellan, hur de kan ligga till grund för berättelser som förs vidare in i den kulturella väven. Kanske massmediernas stora betydelse ligger i att de är ett samtalsämne.

Utlandsvistelse

I en diskussion om utlandsvistelsens betydelse bör man skilja mellan utlandsvistelse och utlandserfarenhet. Utlandsvistelse är det faktiska förhållandet att ha varit en längre eller kortare tid i annat land. Utlandsvistelse kan vara en god indikator på utlandserfarenhet, dvs. den subjektiva effekten av dessa vistelser utanför Sverige i form av minnen, kunskap, värderingar m.m. Liksom i 1969 års undersökning föreligger år 1981 mycket klara samband mellan utlandserfarenhet och inställningen till invandrare. Personer med en mera omfattande utlandsvistelse har för det mesta positiva uppfattningar om invandrare och personer som inte varit utomlands särskilt mycket uppvisar överlag en mera negativ hållning.

Utlandsvistelse samvarierar med inställning till invandrare så att personer med liten utlandsvistelse är motståndare till fortsatt invandring, värderar invandrare negativt, känner stor fruktan för och stark motvilja mot invandrare, anser att invandrare diskrimineras sällan och har enligt egen utsago dåliga kunskaper om invandrade minoriteter i Sverige. De identifierar sig i större utsträckning än andra med det svenska och känner en stor distans till etniska minoriteter i Sverige. De har också liten kontakt med invandrare.

Vad innebär sambandet mellan utlandsvistelse och inställningen till invandrare? Formerna för utlandsvistelse varierar i stor utsträckning för olika människor. Elva procent av de tillfrågade har en mycket omfattande utlandsvistelse. De måste förutom att ha besökt både nordiska, andra europeiska och utomeuropeiska

länder också ha bott sammanhängande minst tre månader i annat land. Med största sannolikhet innebär det att den stora resandeströmmen till de populära chartermålen inte är representerad i denna kategori.

Troligen har personer som vistats tre månader eller längre i annat land gjort det för arbete eller studier. I någon utsträckning bör de ha skaffat sig erfarenheter av dagligt liv i det andra landet. Även om denna längre vistelse bara var på andra sidan av Öresund måste man räkna med att deras erfarenheter åtminstone i vissa avseenden liknar de erfarenheter som invandrare till Sverige möter. En längre sammanhängande vistelse mer eller mindre på egen hand i ett annat land bör för många innebära en ökad förståelse för invandrares livsomständigheter i Sverige — språksvårigheter, isolering, kanske hemlängtan. En sådan vistelse bör också kunna innebära att man låter sig påverkas i olika avseenden av erfarenheter och människor man där möter. Påminnelsen om att man är främling återkommer ständigt.

För de 63 procent av stickprovet som har varit utanför Norden men inte bott sammanhängande i annat land, utgörs utlandsfärderna huvudsakligen av semesterresor. Utlandsvistelser genom det moderna charterresandet, som ju svarar för den större delen av det utomnordiska resandet, kan naturligtvis tänkas påverka människors syn på invandrare. Hur det sker beror på med vilka motiv man anträder resan. Är resmotivet bad, sol och nöjesliv på Mallorca, Rhodos, Maldiverna eller Bahamas är utsikterna relativt små att man annat än glimtvis konfronteras med de egentliga levnadsförhållandena i landet i fråga. Om resmotivet är att söka erfarenheter av levnadsförhållanden i andra länder, det som ligger bortom turistanläggningarnas fasader, ger charterresorna möjligheter för stora delar av den svenska befolkningen.

Det finns inget som tyder på att utlandsvistelse direkt påverkar inställningen till invandrare med undantag som nämndes ovan, alltså att en längre sammanhängande utlandsvistelse i samband med arbete eller studier kan bidra till inlevelse i invandrares situation. Sannolikt stimulerar inte heller inställningen till invandrare i Sverige annat än undantagsvis till egna utlandsresor. Det samband mellan utlandsvistelse och inställning till invandrare, som finns i det statistiska materialet från denna undersökning, är liksom i Trankells data huvudsakligen ett indirekt samband. Det finns bakomliggande förutsättningar som är gemensamma för utlandsresande och inställningen till invandrare i Sverige, såsom ekonomiska möjligheter och god självkänsla.

Kontakt med invandrare

I flera undersökningar av inställningen till invandrare har variabeln kontakt med invandrare betraktats som orsaksvariabel. Kontakt med invandrare kan emellertid lika väl vara en konsekvens av ens inställning till invandrare som orsak till den.

Personer med liten kontakt med invandrare är företrädesvis motståndare till fortsatt invandring, värderar invandrare negativt, känner stor fruktan och hyser stark motvilja mot invandrare, anser att de etniska relationerna är dåliga, men inte därför att invandrare diskrimineras, och har enligt egen utsago dåliga kunskaper om olika invandrade minoriteter i Sverige. De hör också till dem som känner en stark svensk etnisk identifikation.

Kontakt med invandrare samvarierar vidare med variablerna ålder, kön, bostadsort, yrkesverksamhet, socialgrupp, utbildning och hushållsinkomst. Liten kontakt med invandrare överväger bland de äldre, kvinnor och landsbygdsbor, ej yrkesverksamma, lågutbildade äldre och medelålders, arbetare och låginkomsttagare. Sist men inte minst viktigt förefaller det som om de personer som har liten kontakt med invandrare också har låg självkänsla.

De betingelser under vilka kontakter mellan svenskar och invandrare kommer till stånd och äger rum är mycket varierande — från nästan helt ofrivillig exponering, där människor av rena tillfälligheter utsätts för varandra, till målmedvetet och avsiktligt kontaktsökande. Om måttet kontakt med invandrare betraktas som en variabel som definitionsmässigt föregår föreställningar om invandrare, förbiser man den invecklade roll som kontakt spelar i relationer mellan etniska grupper. Individens värde på variabeln kontakt med invandrare härleder sig således i varierande proportioner till ofrivillig exponering (som inte ens kunnat undvikas) och resultatet av målinriktade handlingar. Att låg grad av kontakt med invandrare bl.a. sammanfaller med låg självkänsla och intolerans bör snarare tolkas som att negativ självkänsla skapar obenägenhet att utsätta sig för oprövade konfrontationer än som tecken på en enkel orsaksrelation, där kontakten är en orsaksfaktor.

Det är säkert så att nära personliga kontakter mellan svenskar och invandrare bidrar till att öka förståelsen mellan majoritetsbefolkningen och de etniska minoriteterna. På lång sikt leder också blandäktenskap troligen till att flertalet av minoriteterna mer eller mindre assimileras. Ännu en möjlighet är att de samband som kommer fram i det statistiska materialet speglar att de invandrare som svenskar aktivt söker kontakt med, är de som redan till en väsentlig del har anammat svenska värderingar och förhållningssätt.

Sambanden mellan kontakt med invandrare och andra bakgrundsförhållanden ger visst stöd åt resonemanget. Äldre människor, landsbygdsbor och de ej yrkesverksamma har av olika omständigheter haft färre möjligheter till kontakter med invandrare. Arbetare har också låga värden för kontakt med invandrare men torde i betydligt större utsträckning än de ovan nämnda grupperna ofrivilligt ha kommit i kontakt med invandrare på exempelvis arbetsplatserna. De mest omfattande kontakterna med invandrare redovisar högutbildade, höginkomsttagare och moderata samlingspartiets sympatisörer. Är det med den turkiske städaren eller den finske industriarbetaren som denna välsituerade del av den svenska befolkningen har skapat vänskapsband eller är det med den tyske ingenjören, den engelske läraren och den amerikanske affärsmannen för att uttrycka det stereotypt?

Av undersökningen framgår att till exempel kontakten med finnar är större inom arbetarklassen och den lägre medelklassen än inom de "högre" samhällsklasserna. Och omvänt är kontakten med tyskar större inom de högre samhällsklasserna än inom arbetarklassen. Här har bara angetts två exempel. Mönstret är emellertid klart. De högre samhällsklasserna har mera kontakter med tyskar, amerikaner, engelsmän, danskar och norrmän än arbetarklassen. Och arbetarklassen har en större andel av sina kontakter med finnar, jugoslaver, greker och turkar än vad de högre samhällsklasserna har, framför allt inom bostadsområdena och på arbetsplatserna. Det är alls inte märkvärdigt. Den svenska arbetarklassen kommer i kontakt med invandrargrupper vars medlemmar i Sverige huvudsakligen tillhör arbetarklassen. De högre svenska samhällsskikten träffar andra invandrargrupper, vars medlemmar i relativt stor utsträckning har liknande yrken. Poängen är att då arbetarklassen har klart lägre kontakter med invandrare över huvud taget än de högre samhällsklasserna finns det skäl att inte överdriva betydelsen av mötet mellan invandrare och svenskar som förklaring till utvecklingen av positiva uppfattningar.

Bostadsort

I undersökningen har bostadsort noterats efter schemat Stockholm, Stockholms ytterområden, Göteborg, Göteborgs ytterområden, Malmö, Malmös ytterområden, övriga städer, andra tätorter, ren landsbygd. Indelningen motsvarar i stora drag en traditionell sociologisk klassificering av bostadsort. De allmänna livsomständigheterna i en storstad å ena sidan och på den rena landsbygden å den andra skiljer sig i ett antal väsentliga avseenden, exempelvis i fråga om tillgången till arbete, bostäder, kom-

munikationer, utbildningsmöjligheter, nöjesliv, kulturliv etc. Men de svenska storstadsområdena liknar inte varandra i dessa avseenden och även inom en enda storstadsregion är de demografiska, ekonomiska, sociala och strukturella variationerna oerhört stora. Huvuddelen av invandrarna i Sverige bor också i storstadsregionerna eller i de större industristäderna i mellersta och södra Sverige. Samvariationerna mellan bostadsort och andra variabler måste ses mot den bakgrunden att landsbygdsbefolkningen representerar en grupp med förhållandevis litet samröre med invandrare.

Bostadsort samvarierar bl.a. med attityder till invandring och invandrare. Landsbygdsborna är i större utsträckning än andra motståndare till invandring, de har i större utsträckning än andra en negativ värdering av invandrare, de föreställer sig mer än andra att invandrare behandlas bättre (utsätts för endast lite diskriminering) och de tycker att deras kunskaper om invandrade minoriteter inte är särskilt goda.

Bostadsort samvarierar också med variablerna massmediekonsumtion, utlandsvistelse och kontakt med invandrare. Landsbygdsborna har mindre utlandsvistelser och mindre kontakt med invandrare än de som bor i städerna men större massmediekonsumtion. När det gäller sambanden mellan bostadsort och bakgrundsvariablerna är det inte oväntat så att landsbygdsborna överväger bland de fria yrkesutövarna, låginkomsttagarna och de lågutbildade.

Här kunde man stanna och kort och gott konstatera att den "objektiva" variabeln bostadsort uppvisar de ovan specificerade sambanden med bakgrundsvariablerna och de olika måtten på inställningen till invandrarna — t.ex. att massmedieskildringar av de etniska relationerna i Sverige utgör den huvudsakliga informationskällan om invandrarfrågor för dem som bor på landet. Två problem inställer sig emellertid. Bostadsort är för det första inte en oproblematisk bakgrundsvariabel. För det andra säger de redovisade sambanden ingenting om boendeförhållandena i storstadsregionerna och de större städerna, där de etniska relationerna utspelar sig. Det enda som kommer fram är att stadsbor har en positivare inställning till invandrare, flera kontakter, högre utbildning och bättre inkomster i genomsnitt än landsbygdsborna. Men vad förklarar detta?

Bostadsort som variabel är i denna undersökning framför allt intressant med hänsyn till *mötet* mellan olika etniska grupper. Bostadsområdet och de offentliga inrättningar som ligger i anslutning till bostadsområdet såsom skola, förskola, affärer m.m. är några av de viktigaste arenor där sådana möten i praktiken utspelar sig, där kontakter mellan medlemmar av olika etniska

grupper kan knytas eller där man avsiktligt kan vända varandra ryggen.

För att bättre belysa bostadsortens betydelse för inställningen till invandrare utformades ett annat klassifikationssystem. Bostadsorter indelades efter "invandrartäthet", dvs. efter den procentuella andel utländska medborgare som bor inom området. Kommun visade sig vara en alltför vid klassifikationsgrund, då det inom en och samma kommun oftast finns en mycket stor variation i detta avseende — Äppelviken kontra Tensta inom Stockholms kommun exempelvis. Indelningen bygger därför på postnummerområden. Genom en samkörning av de postnummerområden i vilka Sifo insamlade data med uppgifter hos statistiska centralbyrån om invandrartäthet per postnummerområde kunde en alternativ indelning av bostadsort åstadkommas.

Korstabulering av denna bostadsortsindelning med andra variabler i undersökningen ger överraskande resultat. Klara samband finns mellan denna indelning av bostadsort och andra bakgrundsvariabler, men mindre framträdande och delvis svårtolkade samband med mått på inställning till invandrarna.

Bakgrundsdata från denna undersökning visar, i likhet med andra studier, att de svenskar som bor i de mycket invandrartäta bostadsområdena förefaller att ha mindre resurser än befolkningen i övrigt, ekonomiskt, utbildningsmässigt, kanske i viss mån även psykologiskt, om man tänker på dem som migranter inom Sverige.

De flesta mått på attityder till invandrare som ingår i denna undersökning samvarierar med bakgrundsvariablerna av typ bostadsort (enligt den tidigare klassifikationen), socialgrupp, inkomst etc. Därför är det förvånande att praktiskt taget inga av dessa attitydmått samvarierar med indelningen av bostadsort efter invandrartäthet. Mätinstrumenten förefaller helt enkelt vara okänsliga för den omdefinierade bostadsortsvariabeln. Det kan bero på svagheter i mätinstrumentet, men det kan också bero på att bostadsorten bestämd på detta nya sätt faktiskt inte har betydelse för inställningen till invandrare.

Det kunde ha förklarats om en stor del av de svarspersoner som bor i de invandrartätaste områdena själva hade varit invandrare med svenskt medborgarskap. Men så är det inte. I stickprovet som helhet är 90% av de svarande födda av svenska föräldrar och i förekommande fall själva gifta eller sammanboende med svensk maka/make. Motsvarande andel för de invandrartätaste områdena är 86 %. En annan tänkt förklaring är att de allra flesta svenskar som bor i dessa s.k. betongförorter, som ligger utanför alla de större städerna där så många invandrare också bor, inte är mer intoleranta mot invandrare än de svenskar som bor på

andra håll. Denna tolkning går inte riktigt ihop med den stereotypa föreställningen om invånarna i dessa bostadsområden. Det är sant att de genomsnittligt har sämre resurser än befolkningen i övrigt, materiellt, ekonomiskt. Att därav dra den slutsatsen att de också i psykologiskt hänseende, känslomässigt, har mindre resurser är felaktigt.

De som bor i de invandrartätaste områdena har flera grannar och flera arbetskamrater som är invandrare än vad andra svenskar har. Men av alla dem som möter invandrare i grannskapet eller på arbetsplatsen utmärker sig de som bor i de invandrartäta områdena genom svaren att det mest rör sig om flyktiga bekantskaper, inte närmare personliga relationer. I de invandrartätaste liksom i de mycket invandrarglesa områdena har man mindre umgänge med invandrare än vad fallet är i andra områden. Med undantag för de mycket invandrarglesa områdena har man också mycket färre släktskapsband med invandrare än vad fallet är på annat håll.

Merparten av de svenskar som bor inom de mycket invandrartäta områdena tillhör arbetarklassen, är lågutbildade och låginkomsttagare. Utifrån de generella sambanden mellan dessa strukturella variabler och måtten på inställning till invandrare i materialet som helhet borde man därför vänta sig en mera påtaglig invandrarfientlig inställning hos svenskarna som bor i dessa områden. Så är alltså inte fallet. Förklaringen ligger inte i att de skulle ha omfattande och nära personliga relationer med invandrare, för det har de inte i nämnvärd omfattning. Sant är att en stor andel yngre människor bor i de invandrartäta områdena och yngre människor överlag synes vara mera toleranta. Det bor emellertid också en mycket stor del äldre människor i dessa områden och i det generella materialet är äldre mera intoleranta.

Möjligen ligger förklaringen i att det rör sig om en "samlevnadsfrid" av det slag som Billy Ehn beskriver. Föreställningen att människor kan gå omkring och hata varandra och misskreditera varandra dag ut och dag in finns nog mest i huvudet på välmenande opinionsbildare som tagit invandrarnas sak på entreprenad. När allt kommer omkring är det ganska naturligt att människor inrättar sitt liv så att de vardagliga rutinerna löper. Svensken i gemen som bor i Tensta ser jugoslaven som människa men utan att för den skull släppa in honom över tröskeln till det egna hemmet.

En besläktad tolkning är att svenskarna i Tensta m.fl. områden känner en klassgemenskap över nationalitetsgränserna. Eller kanske känner den relativt stora andel svenskar som flyttat från de svenska glesbygdsområdena och krisregionerna till betongförorterna såsom migranter inom det egna landet en ödesgemenskap med invandrarna.

Utbildning

Variabeln utbildning samvarierar i undersökningen med det stora flertalet bakgrundsvariabler, index och mått på inställningen till invandrare. Det gäller särskilt för ålderskategorin 31—70 år. För den yngre ålderskategorin går sambanden i allt väsentligt i samma riktning, men med något färre säkra samvariationer.

Beträffande sambanden mellan utbildning och måtten på inställning till invandrare förhåller det sig på följande sätt. De lågutbildade är i större utsträckning än de högutbildade motståndare till invandring. De uppfattar sig ha sämre kunskaper om de etniska minoriteterna än de högutbildade och de har en mera negativ värdering av invandrare, känner större fruktan och större motvilja mot invandrare än de högutbildade. De äldre lågutbildade anser att diskrimineringen av invandrare är mindre utbredd än vad de äldre högutbildade gör. Här föreligger inga signifikanta skillnader mellan unga hög- och lågutbildades bedömningar. De lågutbildade känner en större etnisk distans till invandrade minoriteter än de högutbildade, och de äldre lågutbildade utmärker sig också för en starkare svensk etnisk identifikation.

Utbildning samvarierar likaså med de mått på självkänslan som vi konstruerat. Lågutbildade synes ha en lägre självvärdering än högutbildade. Det gäller särskilt de äldre. En intressant åldersskillnad skall slutligen noteras. De äldre lågutbildade sympatiserar mycket klart med socialdemokraterna, de äldre högutbildade framför allt med moderata samlingspartiet. Men för ålderskategorin 18—30 år föreligger inget statistiskt säkerställt samband mellan utbildning och politiska sympatier.

Återstår då att resonera om hur det kan komma sig att utbildning uppvisar så klara samband med inställningen till invandrare. Det faktum att person A har en längre formell skolutbildning än person B, och följaktligen i större omfattning undervisats om andra länder, andra religioner och om förhållanden i det svenska samhället, har sannolikt en underordnad betydelse i sammanhanget. För det första är de inslag i läroplanen för gymnasiet (det som skiljer högutbildade från lågutbildade i denna klassifikation), både förr och nu, som behandlar kulturskillnader och invandrarfrågor till omfånget helt perifera. För det andra är det förmodligen inte faktiska kunskaper i dessa frågor som man främst lägger på minnet i ett utbildningssystem där betygen avgör möjligheterna att komma in på skilda utbildningslinjer på högskolenivån. Om inte innehållet i undervisningen har avgörande betydelse, vad är det då som påverkar?

Ett tänkbart svar är att undervisningssituationen som livsform under lång tid har en mera avgörande betydelse. Långvarig in-

skolning i kritiskt tänkande, kunskapssökande och över huvud taget ett mera intellektuellt närmande till viktiga samhällsfrågor kan möjligen vara en bidragande omständighet, vars betydelse dock inte bör överdrivas. För väldigt många människor fyller utbildning främst en instrumentell funktion. Bildning för dess egen skull är ett mål som åtminstone de senaste högskolereformerna inte primärt befrämjar.

Sambanden mellan utbildning och inställning till skilda samhällsföreteelser behöver granskas ur även en annan aspekt. Skenbart är utbildning en enkel sociologisk variabel att klassificera. Denna omständighet döljer emellertid att utbildning under skilda tidsperioder har mycket olikartad social innebörd oavsett innehållet i undervisningen. Studentmatematiken 1930 var i allt väsentligt densamma som 1980. Man läste klassiker då som nu, mera tyska och mindre engelska då, mindre samhällskunskap 1930 men å andra sidan mera kristendom. Innehållsskillnaderna synes vara av marginell betydelse. Saken är naturligtvis att en studentexamen 1930 fungerade som språngbräda till många tjänster och befattningar. En akademisk grundexamen idag leder ingalunda automatiskt till anställning. Medaljen har även en annan sida. Att som enda utbildning ha folkskolans sex obligatoriska år 1930 innebar inte ett svårt handikapp. Den som slutar sin skolgång före grundskolans nionde årskurs är idag närmast stigmatiserad. Det är mera problematiskt att dra slutsatser om utbildningens betydelse för opinionsbildningen än vad den enkla klassifikationen efter utbildningsnivåer i förstone ger sken av.

Att utbildning är klassbunden (högre samhällsklasser uppmuntrar sina barn att bedriva högre studier och kan samtidigt bära kostnaderna) är en vedertagen utbildningssociologisk sanning. Men samtidigt bestäms ofta indelningen i socialgrupper utifrån utbildningskriterier. I förhållande till socialgruppsindelningen är utbildning så att säga både höna och ägg. Att socialgrupperna inte skiljer sig i begåvningshänseende har ju Härnqvist[2] ådagalagt i en klassisk undersökning. De klara sambanden mellan utbildning och inställning till invandrare bör ses mot denna bakgrund. Sambanden är framför allt en effekt av stora skillnader mellan äldre hög- respektive lågutbildade.

Sammanfattningsvis förklarar troligen utbildningens innehåll i viss mån inställningen till invandrarna, men den viktigare förklaringen ligger nog framför allt i utbildningens betydelse för social mobilitet och därmed möjligheterna att råda över sina livsomständigheter. Möjligheterna skiljer sig dock mellan olika etniska grupper.

Två väsentliga utgångsbetingelser skall nu diskuteras, nämligen samhällsklass och kön. För en redovisning av den komplice-

[2] Kjell Härnqvist: *Beräkning av reserver för högre utbildning. Beräkningar och metoddiskussion.* SOU 1958:11.

rade inverkan som ålder och födelseår betingar hänvisas till Westins rapport.

Samhällsklass

Att social skiktning har sin historiska grund i en samhällelig arbetsdelning är kanhända en sociologisk truism. Att olikheterna i livsstilar mellan klasserna har en kulturell dimension hör också till de välkända sociologiska sanningarna. Arbetsdelning kan alltså lägga grunden till kulturella skillnader mellan olika socioekonomiska skikt men arbetsdelningen kan också följa eller utnyttja existerande kulturella gränser, något som historien ger åtskilliga exempel på (etnisk stratifiering, kulturell arbetsdelning). Det är i alla händelser samhällsklassen som kulturell kategori, som alstrare av normer och värderingar, som är av intresse i detta sammanhang.

Även klassbyte, dvs. social mobilitet, har visats stå i samband med uppfattningar av detta slag. Vid analysen av föreställningar och värderingar är alltså klassursprung av minst lika stor betydelse som individens aktuella klasstillhörighet. Klassursprung och aktuell socialgruppstillhörighet bestäms ofta externt, vanligen i undersökningar av den här typen med utgångspunkt i vederbörandes yrke och utbildning. Lika betydelsefull i sammanhanget är emellertid individens subjektiva uppfattning om sin klasstillhörighet.

Socialgrupp samvarierar klart med måtten på inställning till invandrare. I samtliga fall är arbetare den övervägande andelen av de personer som bokförs för en mot invandrare mindre tolerant uppfattning. Arbetare är i större utsträckning än andra motståndare till fortsatt invandring och värderar invandrare mera negativt. Mer än andra anser de att invandrare sällan diskrimineras. Arbetare noteras för en genomsnittligt större etnisk distans än andra socialgrupper och i genomsnitt bedömer de sina kunskaper om invandrade minoriteter vara sämre än vad de andra socialgrupperna gör.

Socialgrupp har lika klara samband med våra mått på självkänslan. De tyder på att arbetare har en lägre självvärdering än andra socialgrupper. Som väntat röstar arbetare huvudsakligen socialdemokratiskt och de högre yrkeskategorierna borgerligt. Lika väntat är att de som enligt denna objektiva kategorisering räknas till arbetare också till en övervägande del identifierar sig subjektivt med arbetarklassen. Mera oväntat är kanske att arbetare noteras för en starkare svensk etnisk identifikation än andra socialgrupper.

Sambanden mellan socialgrupp och bakgrundsförhållanden är

också mycket påtagliga. Arbetare har mindre utlandsvistelse och mindre kontakt med invandrare än andra grupper. Arbetare överväger bland landsbygdsborna (men självfallet återfinns kategorin arbetare huvudsakligen i mellanstora städer och storstadsområden). Bland låginkomsttagare, de ej yrkesverksamma, de lågutbildade och de äldre överväger de också. Andelen kvinnor och män är lika bland arbetarna. De högre yrkeskategorierna domineras dock av män, de lägre av kvinnor. Den enda variabel med vilken socialgrupp i denna objektiva mening inte samvarierar är massmediekonsumtion.

Den omfattande statistiska analysen av materialet har gått till så att olika kombinationer av objektivt bestämd klasstillhörighet och subjektivt bestämd klassidentifikation har parats ihop. Dessa parkombinationer har sedan signifikansprövats mot ett antal attitydmått.

En sammanfattande slutsats av vår analys är att klassmedvetenheten, den subjektiva identifikationen med ursprungsklassen liksom med den uppnådda klassen, är på väg att förändras med den sociala mobiliteten. Valforskare har formulerat det så att klassröstningen håller på att minska medan sakfrågorna ökar i betydelse för det politiska ställningstagandet. Vilka konsekvenser den sociala mobiliteten och förändringarna av det inbördes förhållandet mellan arbetarklass och medelklass på sikt kan komma att få för inställningen till etniska minoriteter i Sverige är osäkert. Idag har medelklassen en mera tolerant inställning till etniska minoriteter än arbetarklassen. Att medelklassen, enligt de objektiva mått som brukar användas i sådana här sammanhang, i framtiden kommer att bli större och arbetarklassen mindre innebär inte automatiskt att inställningen till etniska minoriteter i befolkningen som helhet blir mera positiv.[3] Inställningen till etniska minoriteter har en djup kulturell förankring, som idag manifesterar sig i skillnader mellan de två stora samhällsklasserna och de subjektiva kulturer som de bär upp. I morgon kan helt andra sociala avgränsningar än klasskillnaderna vara betydelsebärande för skilda interetniska opinioner. Det är möjligt att de sociala förändringar som inletts med kvinnors inträde på arbetsmarknaden, i högre utbildning och högre befattningar på sikt får betydelse även för de etniska relationerna.

Kön

Kön är en biologisk kategori, men inte bara det. Ett antal biologiska och psykologiska utgångsbetingelser — både möjligheter och begränsningar — grundläggs redan vid konceptionsögonblicket. Det är också en kulturell kategori. När barnet föds inom

[3] En annan sak är att en social mobilitet, som leder till att alltflera invandrare och ättlingar till dem rycker in i medelklassen, kan bidra till att stärka invandrares självkänsla och öka den svenska omgivningens respekt för dem.

en viss familj i ett visst samhälle och en viss kultur, vid en viss historisk tidpunkt, föreligger en uppsättning kulturellt bestämda innebörder, möjligheter och restriktioner av kön som material för självdefinition.

Det är kön i bestämningen könsroll, den kulturella och sociala kategorin, som är av intresse när det är fråga om föreställningar och värderingar. Könsroller kan ses som kulturella bearbetningar av biologiska elementa. Könsroller ritualiserar sexuellt beteende och anger handlingsramar under skilda biologiskt viktiga faser av livsloppet. Den omständigheten att det i de flesta kända kulturer ligger i den kvinnliga könsrollen att vara kulturbärare är av direkt betydelse när det handlar om etniska relationer. Innan denna sak diskuteras skall sambanden mellan variabeln kön och övriga variabler som hastigast redovisas.

Först bakgrundsvariablerna. Kvinnor har som väntat en något lägre yrkesintensitet än män, en genomsnittligt lägre socialgruppsplacering efter yrke och överväger följdenligt bland låginkomsttagare. Utbildningsskillnader mellan könen finns dock inte i detta material. Kvinnor konsumerar massmedier i mindre utsträckning än män och har färre kontakter med invandrare.

Det senare kan sammanhänga med den lägre yrkesintensiteten med färre möjligheter till otvungna kontakter. Men sannolikt finns här också rollbestämda restriktioner.

Det mest iögonenfallande är att de många måtten på attityder till invandring och värdering av invandrare i olika avseenden inte samvarierar med kön. Måtten som däremot är relaterade till etnisk identitet i ett eller annat avseende gör det. Kvinnor noteras för en större etnisk distans än män. De känner en starkare svensk etnisk identifikation än män och de anser i större utsträckning än män att de etniska relationerna i Sverige är dåliga. Kvinnor, mer än män, anser sig också ha dåliga kunskaper om de etniska minoriteterna i Sverige.

Sammantaget styrker dessa iakttagelser tesen att etnisk identitet och svensk kultur i dess etniska skepnad bärs upp i första hand av kvinnor.

När nu kvinnor i ökande utsträckning deltar i det offentliga livet, vad innebär detta för den traditionella rollen som kulturbärare? Är det så att den kulturbärande funktionen framför allt är förenad med kvinnans traditionella sysslor — med barnuppfostran, hemarbete och vård? Följande uppgifter tyder på att så skulle kunna vara fallet.

Det finns ingen klar skillnad mellan unga män och unga kvinnor (18—30 år) i fråga om etnisk identifikation och unga känner över huvud taget en mindre svensk etnisk identifikation än de äldre. Det är däremot statistiskt säkerställt att kvinnor i åldrarna

31—70 år känner en starkare svensk etnisk identifikation än män i motsvarande åldrar.

Det är inte otänkbart att de sociala förändringar, som kvinnans inträde i yrkeslivet innebär, kan komma att få kulturella återverkningar. Gamla traditioner dör ut och nya kommer till. Frågan är om institutioner som förskola och skola kan ersätta den kulturella förmedling som tidigare burits upp av kvinnor.

Vad får jämställdheten för konsekvenser för den etniska identiteten och de etniska relationerna? För närvarande ligger det i tiden att bejaka de etniska rötterna. Etniciteten uppfattas som ett positivt värde, som en kraftkälla, som ett i den gemensamma biografin förtöjt kollektivt självbejakande. Medaljens andra sida är emellertid att krafter därmed släpps fram som under speciella omständigheter, t.ex. där styrkeförhållandena mellan skilda etniska grupper är ojämnt fördelade, ger upphov till etnisk degradering, etnisk diskriminering och etnisk konflikt. Om kvinnan i en framtid inte längre är den primära kulturbäraren, kommer då båda könen att på lika villkor vara traditionsförmedlare? Kan känslan av etnisk tillhörighet vara en institutionellt förmedlad hållning via t.ex. förskola och skola?

Det svenska samhället undergår för närvarande enligt mångas mening en kulturell omdaning av oanad omfattning, fullt jämförbar med den kulturella förändring som industrialismens genombrott och massemigrationen till Amerika innebar i slutet av 1800-talet. Förändringarna i slutet av 1900-talet är knutna till könsrollsförändringar och efterkrigstidens stora invandring till Sverige. Det är möjligt att jämställdhetskamp och etniska intressemotsättningar i en framtid kommer att spela en roll i samhällsutvecklingen som är jämförbar med den roll som klasskampen har spelat under de senaste hundra åren.

Djupintervjustudien

Inledningsvis har vi nämnt att utredningens undersökning av svenska folkets attityder till invandrare och invandringen, vid sidan om huvudstudien, även omfattade en mindre serie av djupintervjuer med några särskilt toleranta och intoleranta personer. Avsikten med denna speciella studie har varit att söka fånga in ett mer individuellt perspektiv på attityder och attitydbildning än vad som kan utläsas och tolkas ur tabeller och statistiska samband.

Den metod som utnyttjats för dessa djupintervjuer har utvecklats av socialpsykologen Marisa Zavalloni, som sedan något tiotal år är verksam vid det franskspråkiga universitetet i Montreal.

Utgångspunkterna för metoden kan anges på följande sätt:

Utifrån sett kan varje människa identifieras i termer av kategoritillhörigheter som kön, samhällsklass, yrkesgrupp, åldersgrupp, civilstånd, politiska värderingar, etniskt ursprung och religion m.m., med andra ord traditionella sociologiska variabler. Zavalloni definierar människans sociala identitet som det subjektiva motstycket till dessa kategoritillhörigheter. Till varje individuell uppsättning av kategoritillhörigheter hör en symmetrisk och komplementär uppsättning av identiteter, som alltså representerar utgrupper i förhållande till en viss individ: det motsatta könet, andra nationaliteter, andra åldersgrupper osv.

Zavallonis metod gör det möjligt att studera hur den enskilda individen strukturerar denna sin sociala verklighet med dess invecklade nätverk av ingrupper och utgrupper, inifrån- och utifrånbestämning av individen i det sociala rummet.

Den svenska version av metoden, som används i denna undersökning, har av tidsskäl begränsats till tre grupp- eller kategoritillhörigheter: nationalitet (dvs. här svensk/icke-svensk), kön (man/kvinna) och åldersgrupp (äldre/medelålders/yngre).

Det är inte möjligt att inom ramen för denna översiktliga sammanfattning redovisa metodens tillämpning i detalj eller att återge enskilda intervjuer och analyser av dessa. Här får vi nöja oss med några sammanfattande tankar om resultatet av de trettio intervjuerna.

Vilka som är toleranta respektive intoleranta — och som alltså skulle komma att ingå i djupintervjustudier — har bestämts utifrån svaren på två attitydmått i den riksrepresentativa undersökningen. Vid enkla korstabuleringar av dessa två mått med olika bakgrundsvariabler, frågor och index från andra delar av frågeformuläret till huvudundersökningen växer en bild fram av de intoleranta som politiskt och socialt alienerade människor, som inte känner sig trygga i sin tillvaro. Korstabuleringarna visar också att den negativa inställningen till invandrare överväger hos grupper i samhället, som har en svagare ekonomisk, yrkesmässig och statusmässig ställning. Det är emellertid kombinationen av svagare social ställning och otrygghet eller alienation som föder intolerans.

Den särskilda intervjuundersökningen med Zavallonis metod ger ett individuellt djupperspektiv på denna allmänna trend. De toleranta och intoleranta skiljer sig inte enbart med avseende på vilket slag av attribut de förbinder med nationalitet, kön och åldersgrupp. Även när de har associerat till samma eller näraliggande attribut lägger de in skilda innebörder i begreppen. Intoleranta är något mera benägna än toleranta att särskilja mellan ingrupper och utgrupper. För de intoleranta är åtskillnaden mellan *vi* och *dom* mera skarpskuren och värdeladdad än vad den är

för de toleranta. Toleranta synes ha något lättare än intoleranta att bejaka negativt värderade attribut, såväl hos grupper som man identifierar sig med som hos andra grupper. De tolerantas värderingar av attribut synes inte vara dikterade av grupptillhörighet utan snarare förankrade i normsystem, som griper över alla grupper. Man kan uttrycka det så att de tolerantas värderingar ligger närmare universella normer än de intolerantas. Man har inte bara den egna gruppens förtjänster och andra gruppers brister för ögonen. Man ser också egna brister och andras förtjänster.

Förvisso är detta en starkt karikerad bild, men kontentan är att sociala identiteter är viktigare för de intoleranta än för de toleranta. Nationaliteten intar en särställning bland de sociala identiteterna för de intoleranta.

Djupintervjuerna åskådliggör att en struktur finns i den enskilda människans självföreställningar om sociala identiteter. Vilka dimensioner som strukturerar dessa föreställningar varierar från individ till individ. Intervjuerna visar också att det inte rör sig om helt godtyckliga eller situationsbetingade dimensioner, utan om dimensioner som har fått sin mening genom individens totala livserfarenhet. Oförlösta kriser eller traumata kan vara särskilt betydelsefulla. Sex fall som analyseras närmare i undersökningsrapporten visar att de intoleranta förmodligen har en sämre självkänsla än de toleranta. Fallbeskrivningarna visar också att karaktären av tolerans respektive intolerans i det individuella perspektivet kan vara mycket olikartad. Ett försök att frilägga några mera generella bakomliggande föreställningsdimensioner leder fram till dimensionerna aktiv—passiv, bra—dålig, stark—svag. De tolerantas associationer färgas mera av dimensionen aktiv—passiv, de intolerantas av dimensionen stark—svag.

Den teoretiska utgångspunkten för denna specialstudie är den version av teorin om social identitet som närmare presenteras i nästa kapitel. Resultaten från denna studie ser ut att i princip stödja teorin: särskiljande av in- och utgrupper och de differentiella värderingar som därmed skapas bidrar till att utveckla en positiv social identitet och en positiv psykologisk särprägel, vilket (i bästa fall) kan bidra till en positiv självkänsla.

Några avslutande ord

I detta kapitel har vi bl.a. sökt sammanfatta några centrala resultat ur rapporten från utredningens undersökning av svenskarnas attityder.

Undersökningen visar att den allmänna bilden av relationerna mellan svenskar och invandrare, såsom den kommer till uttryck i massmedierna, stämmer ganska bra i vissa avseenden. Men

undersökningen visar också, och det är viktigare, att denna bild i många andra avseenden är en vrångbild. Svenskarnas inställning har utvecklats i tolerant riktning. Särskilt unga människor uppvisar förhållandevis stor tolerans. Den ekonomiska nedgången under senare år har av allt att döma inte avsatt spår i någon generellt tilltagande främlingsfientlighet. Svenskar som bor i mycket invandrartäta bostadsområden är inte mera intoleranta än andra. Tvärtom, i många hänseenden har de en mera nyanserad uppfattning om olika invandrade minoriteter och om relationerna mellan svenskar och invandrare.

I undersökningen visas att människors sociala livsomständigheter, såsom de är givna av födelseår, kön, hemort och samhällsklass, har ett indirekt samband med deras inställning till invandrare och etniska minoriteter. Alla dessa bakgrundsförhållanden är inte beständiga utan präglas av samhällsförändringar och kulturella förändringar och utgör restriktioner för människors livsbanor. Livserfarenheterna i sin totalitet, formade av individens strävanden och mål, avsätter sina spår i självuppfattningen. Inställningen till invandrare är speglingar av det sammansatta förhållandet mellan människors livserfarenheter, handlingar och självuppfattning.

5 Teorier om orsaker till etnisk diskriminering

Om orsak och verkan

Uttryck för etnisk konflikt kan förklaras på olika sätt. Det betyder att det finns en mängd teorier om orsakerna till etnisk diskriminering och att fördomar kan ha olika grund. Vi har varit inne på det i samband med redogörelsen i första kapitlet för de olika nyckelbegrepp som vi använder. Det här kapitlet bygger på den forskningsöversikt som återfinns i diskrimineringsutredningens rapport *Etnisk diskriminering och social identitet* av Anders Lange och Charles Westin (LiberFörlag, 1981).

Det handlar till stor del om vetenskapliga *teorier*. Inom alla grenar av vetenskapen är en teori något som forskaren skapar och som är en bild av verkligheten. Alla människor är i en viss mening "teoretiker", eftersom vi hela tiden försöker ordna den verklighet som omger oss efter ett begripligt mönster. Detta gäller även orsaker till etnisk diskriminering.

En vetenskaplig teori är en uppfattning av verkligheten som tar sig uttryck i form av en modell. Den erbjuder möjligheter att inordna annars disparata observationer av verkligheten i begripliga och sammanhängande mönster. Orden "modell" och "mönster" antyder att det är fråga om rekonstruktioner av verkligheten.

Samhällsvetenskapliga teorier är "modeller" och likt bilmodeller kan man i den allmänna samfärdseln se förra årets modell liksom 1950 års eller 1927 års sida vid sida.

I fortsättningen håller vi oss till teorier om mänskligt beteende och människors attityder, om människan som samhällsvarelse och om människans inre. Det finns inte någon allmänt accepterad teori om dessa företeelser. Det finns brett upplagda ansatser vilkas upphovsmän har haft ambitionen att förklara människan som samhällsvarelse eller samhällenas utveckling, men ingen sådan ansats har vunnit allmänt erkännande.

Till yttermera visso handlar vår genomgång i det här kapitlet om *orsaker* till fördomar och diskriminering. Det är ytterst vanskligt att tala om orsakssamband vid förklaringar av sociala feno-

men. Det finns naturligtvis inte någon enkel formel med vars hjälp man skulle kunna förklara alla de olika slag av etnisk diskriminering som kan förekomma. Frågan är om det ens finns någon komplicerad formel som fångar in alla aspekter.

En annan sak är att vissa handlingar — eller händelser — eller deras resultat kan förstås med hjälp av någon enskild teori. *Allt* är naturligtvis inte under *alla* förhållanden så komplext. Ibland måste man låta sig nöja med att tolka handlingar, utsagor, händelser, resultat med utgångspunkt i en eller ett par teorier. Dessa teorier låter sig fördenskull inte alltid tillämpas på andra situationer — inte ens på alla av liknande slag. Med andra ord måste man försöka värja sig mot en *reduktionism* som återför *allt* till den ena eller andra förklaringstypen (strukturell, individuell etc.). Å andra sidan: om en handling går att förklara på ett enklare sätt än genom att tillgripa hela apparaten skall man använda det enkla sättet. Ytterligare faktorer i sammanhanget är att skilda teorier är på modet under olika tidsperioder, framför allt inom forskarsamhället, och att användandet av teorierna i samhällsdebatten ibland följer politiska mönster.

När det gäller orsakssamband finns en belysande bild i Langes och Westins bok som förtjänar att återges här.

Ett barn kastar en boll, som oturligt nog träffar en fönsterruta. Fönsterglaset går naturligtvis i tusen bitar. Barnet får skulden för det som inträffat, och får självt eller med föräldrarnas hjälp ersätta skadegörelsen. Alla parter är överens om att orsaken till att fönstret gick sönder kort sagt är att barnet kastade boll. Men så enkelt är det inte. Glas är ett skört material, och i detta fall var rutan måhända gammal. Med en tjockare ruta är det möjligt att glaset skulle ha tålt påfrestningen. Eller med en lättare och mjukare boll skulle samma ruta kanske klarat sig. Eller om barnets lekplats inte placerats i direkt anslutning till bebyggelsen skulle situationen inte behövt uppstå alls. Glasets tjocklek, bollens hårdhet och tyngd, lekplatsens placering är betingelser vilka har möjliggjort att fönstret gick i kras. Med själva kastet förhåller det sig emellertid inte riktigt på samma sätt. Den kraft med vilken bollen slungades iväg bidrog på ett mera aktivt sätt till den otursamma utgången. Med ett löst kast hade glaset kanske inte gått sönder. Med ett kraftfullt kast i riktning mot fönstret var utgången däremot given. . . . men inte heller kraften som sådan är orsak. Det kan å andra sidan tänkas att barnet faktiskt avsåg att ha sönder rutan, och då fungerade bollen som instrument. Det ligger i barns natur att leka. Under vissa åldrar kan lekarna bli våldsamma. Leken kan med andra ord frambringa situationer där vissa föremål avsiktligt eller oavsiktligt bringas till skada.

I presentationer av teorier om etnisk diskriminering är det vanligt med en indelning av förklaringarna på olika nivåer. I Langes och Westins forskningsöversikt görs en kombination av två olika

indelningsgrunder. För det första kan man tala om förklaringar på intraindividuell, interindividuell och socioekonomisk nivå. Intraindividuella förklaringar grundas på psykologiska modeller och handlar om individuella förhållanden. De interindividuella utgår från människan som gruppvarelse och relationer mellan den enskilda individen och kollektiv av olika slag. På socioekonomisk nivå finner vi förklaringar som utgår från samhällsförhållandena i stort.

För det andra kan man som indelningsgrund utgå från i vilken utsträckning teorin i fråga uppmärksammar eller inriktar sig på

- egenskaper hos majoritetskulturen (på det individuella planet egenskaper hos utövaren av diskriminerande handlingar);
- relationer mellan majoritet och minoritet;
- egenskaper hos minoritetskulturen.

För enkelhetens skull delar vi in teorierna i två huvudkategorier: de som främst betonar individuella faktorer och de som baseras på strukturella och situationella faktorer.

Teorier på individuell nivå

En central teori som utvecklar tankar som finns inrymda i flera socialpsykologiska forskningstraditioner är *teorin om social identitet.* Den är en allmängiltig teori som främst utvecklats ur experiment i små grupper. Dess giltighet för relationer mellan etniska grupper har visat sig vara betydande.

Den bygger på ett par grundantaganden. Det första är att en förutsättning för att medlemmar i *en* grupp (ingruppen) skall kunna tycka illa om *en annan* grupp (utgruppen) är att de först måste känna med sig att de tillhör en grupp, som klart och tydligt är åtskild från den ogillade gruppen. Ingruppens betydelse för dess medlemmar härrör alltså ur dess relationer med utgruppen.

Denna tes är också central i en annan teori, *etnocentrismteorin.* Etnocentrismens funktion är att utveckla solidaritet med den egna gruppen och fientlighet mot andra grupper. Etnocentriska attityder är sådana där den egna gruppen i alla moraliskt viktiga avseenden värderas högt och alla andra grupper undervärderas och nedgörs. Den egna gruppens idéer och levnadssätt, som anses vara de enda rätta och som vidarebefordras till de unga genom uppfostran, fungerar som en måttstock efter vilken andra grupper värderas.

Men tillbaka till teorin om social identitet. Det andra grundantagandet i den är att människor i de västerländska samhällen som det här är fråga om söker uppnå en positiv självuppfattning. I schematisk form innebär teorin om social identitet följande.

- Social kategorisering, vilket innebär att människor ordnar omgivningen i sociala kategorier och grupperingar av olika slag. Det rör sig i första hand om andra människor, men även objekt och händelser förs på detta sätt samman i olika grupperingar.
- Det leder i sin tur till föreställningen hos individen om medlemskap i en viss social grupp. Denna självföreställning genomsyras av den emotionella betydelse som medlemskapet i gruppen har. Föreställningen om medlemskap vilar naturligtvis på en mängd både objektiva och subjektiva faktorer. Man är med i gruppen därför att man på objektiva grunder hör dit, men även för att man delar dess mål och värderingar. Social identitet är den del av individens uppfattning om sig själv som är förankrad i medlemskapet i gruppen. Hur individen handlar i olika situationer bestäms delvis av hans unika individuella identitet (personlighet), delvis av hans gruppbaserade sociala identitet.
- Individen identifierar sig således med sin egen grupp. Han favoriserar gruppens egna medlemmar på olika sätt och behandlar andra gruppers medlemmar negativt. (I själva verket är uppfattningen av andra grupper, som det är viktigt att skilja sig från i olika avseenden, en del av känslan för den egna gruppen.) I vissa fall diskrimineras andra gruppers medlemmar.
- Individen jämför fortlöpande sin egen grupp med andra grupper. Sociala jämförelser är "verklighetstest" med avseende på den egna gruppens (och andra gruppers) kännemärken.
- Genom kategorisering, identifikation med den egna gruppen och jämförelserna mellan den och andra uppnås differentiering, dvs. en uppfattning av särprägel mellan grupperna. Genom favorisering av den egna gruppen och diskriminering av andra uppnås en positiv värdering av den egna gruppen och därmed en positiv social identitet.
- Slutsteget i den schematiska beskrivningen kallas psykologisk särprägel. Det är alltså den positiva värdering av den sociala identiteten som bidrar till en positiv självuppfattning som, enligt grundantagandet, alla individer strävar efter.

En av poängerna i denna teori är att individen måste försöka skaffa sig en säker social gruppidentitet, dvs. han måste vara säker på den egna gruppens position i förhållande till andra grupper. Den psykologiska särprägeln måste alltså inte bara uppnås och erövras, den måste också ständigt befästas. I ett samhälle med ojämn makt- och resursfördelning — några andra existerar inte — sker hela tiden förändring. I denna föränderliga sociala

verklighet måste den psykologiska särprägeln hela tiden upprätthållas för att en dominerande grupps överläge skall säkerställas. När en eller flera underordnade grupper i systemet — etniska minoriteter — inte godtar fördelningen av sociala identiteter uppstår en konfliktsituation som ger upphov till fientliga attityder mellan grupperna och i sista hand diskriminering.

Det sistnämnda understryker att teorin om social identitet givetvis är tillämplig på alla grupper. Även för medlemmar av etniska minoriteter är positiv social identitet viktig. Om denna upplevs som otillfredsställande kommer medlemmarna i gruppen att försöka förbättra den.

Ett annat sätt för individen att förbättra sin egen situation är att lämna sin grupp och ansluta sig till någon annan som ger positivare social identitet. Detta kan sägas gälla generellt; i fråga om etniska grupper ställer det sig svårare.

För dem som formulerat denna teori blir den övergripande slutsatsen att så länge komplexa samhällen existerar kommer distinkt olika sociala (och etniska) grupper att existera. Den sociala identiteten bygger på psykologisk särprägel baserad på gruppskillnader. Gruppens kännetecken värderas och därvidlag har majoriteten oftast sista ordet. Teorin om social identitet manar fram bilden av en kamp om positiv social identitet som ett slags "nollsummespel", dvs. ett spel där den ene vinner precis det den andre förlorar.

Teorin om social identitet är således en generell socialpsykologisk modell, som inte i första hand förklarar de specifika särdragen hos *etnisk* identitet och relationerna mellan *etniska* grupper. Det väsentliga är dock att fördomar och diskriminering även mellan etniska grupper inte uppfattas som orsaker till beteende mellan grupperna, förtöjda i människors individualpsykologiska egenskaper, utan som ofrånkomliga inslag i mycket vanliga relationer mellan grupper, byggda på allmänmänskliga sociala behov.

Andra teorier är än mer baserade på tankar om människors personlighet. *Teorin om diskriminering som förskjuten aggressivitet* och *teorin om den auktoritära personligheten* har båda sina rötter i olika delar av den psykoanalytiska teoribildningen. Enligt den sistnämnda är den vuxna individens personlighetsdrag resultatet av upplevelser under barndomen, ungdomen och olika stadier av utveckling. Under den allra tidigaste perioden i livet (0—6 år) genomgår individerna i stort sett samma utvecklingsstadier. Under denna period formas i allt väsentligt individens personlighet. Om de för varje stadium grundläggande behoven inte tillfredsställs kan resultatet bli någon form av framtida "fixering" vid detta behov, som innebär att individens psykiska energi un-

der kommande stadier — och under hela livscykeln — ägnas åt att tillfredsställa behovet snarare än åt att utvecklas. På grund härav är det många vuxna som aldrig når full psykisk mognad.

Till bilden av personlighetens struktur hör också idén om de olika krafter som är i ständig konflikt om kontroll över beteendet: "jaget", "detet" och "överjaget". "Jaget" är klämt mellan "detets" drifter och "överjagets" restriktioner. När "jaget" har kontroll över de andra krafterna i personligheten har individen lyckats med en rationell anpassning till sin omgivning.

Teorin om diskriminering som förskjuten aggressivitet tar främst sin utgångspunkt i denna del av psykoanalytisk teori, vars vidareutveckling hävdar att försvarsmekanismer undermedvetet mobiliseras för att skydda "jaget" mot skuldbelagda drifter ("detet") och ångestframkallade känslor ("överjaget"). Aggressivitet är en i många sammanhang förbjuden känsla och drift — inte minst i vår kulturkrets. Den väcker ångestkänslor, ty den är skuldbelagd. "Jaget" söker bemästra aggressiva impulser bl.a. genom förskjutning. Låt oss upprepa att det handlar om undermedvetna processer som kan blottläggas endast genom psykoanalytisk metod. I de flesta individuella fall handlar det naturligtvis inte om att tillämpa denna terapeutiska metod. Sådana kliniska empiriska data tjänar som stöd för teorin, vilken i sin tur blir en utgångspunkt för tolkningar av individernas attityder och handlingsmönster.

Ett annat element i teorin är sambandet mellan frustration och aggression. Var och en erfar ständigt i sin normala livssituation frustrationer till följd av störningar och hinder i olika målinriktade aktiviteter. Dessa frustrationer framkallar en aggressivitet som måste utlösas för att den psykiska jämvikten skall bestå. Det är emellertid inte alltid som aggressionen kan riktas mot det som är källan till frustrationen. I stället riktas den mot andra objekt, oftast mindre farliga; mot människor och grupper som är annorlunda, ofta mot människor i ett mera utsatt läge. På det viset fungerar försvarsmekanismen *förskjutning*. Andra etniska grupper än den egna — med annorlunda livsstil och värderingar — blir lätt föremål för sådan förskjuten aggressivitet. Teorin uttalar sig också om hur andra omedvetna försvarsmekanismer kan resultera i negativa attityder mot andra etniska grupper. Den anger emellertid inte under vilka betingelser frustration övergår i aggression riktad mot dessa grupper. Inte heller klargör den hur individuell aggressivitet hänger ihop med diskriminering som utbredd social företeelse.

Även *teorin om den auktoritära personligheten* har som sagt sina rötter i psykoanalytiskt tänkande. Det är säkert den mest kända av alla teorier på det här området. Den dominerade den social-

psykologiska och psykologiska scenen under hela 50- och 60-talen. Dess grundläggande tes är att sociala attityder är delar av sammanhängande värderingssystem, som är rotade i personlighetsdrag som danas i uppfostringsprocessen. Den avgörande perioden är givetvis den allra tidigaste i livet. De auktoritära personlighetsdragen formas mera av uppfostringssättet än av innehållet i uppfostran. Auktoritär fostran skapar auktoritära personligheter. Även här handlar det om "jagets" försvarsmekanismer som träder i funktion, i det här fallet mot fruktan för att bli bestraffad, eller övergiven. Känslorna omvandlas till det värderingssystem som hos den vuxne kännetecknar den auktoritära personligheten. Den utmärks av benägenhet till bortträngning och projektion, konventionalism, auktoritär underkastelse, auktoritär aggression, oemottaglighet, vidskeplighet och benägenhet att generalisera utan grund, maktsträvan, cynism, rigiditet m.m. Den auktoritära individens värderingssystem innefattar entydigt negativa attityder mot människor som är annorlunda i olika avseenden. Han utvecklar ett "förakt för svaghet" som även riktar sig mot etniska minoritetsgrupper.

Problemet med den här teorin — som prövats i ett antal empiriska undersökningar — rör dess grundförutsättningar: att barn till auktoritära föräldrar själva blir auktoritära behöver inte förklaras omvägen över omedveten konflikt (mellan "jaget", "detet" och "överjaget") och "jagets" försvarsmekanismer, utan kan mycket enklare förstås i termer av införlivande av åsikter och attityder som råder i hemmet.

Teorin om föreställningskonsonans knyter an till teorin om den auktoritära personligheten men med tonvikten lagd på begreppsmässiga aspekter snarare än känslomässiga. I anslutning härtill skiljer man till att börja med mellan "öppna" och "slutna" individer. En sluten individ har behov av ordning i sin värld. Han omtolkar en motsägelsefull verklighet för att på så sätt skapa en föreställning om ordning. Det är ett slags självbedrägeri, om man så vill. Den öppna individen däremot är självkritisk och kunskapssökande. Naturligtvis menar inte teorin att man kan dela in mänskligheten i två grupper enligt denna grund. Det handlar snarare om en skala på vilken man kan placera individerna. Den personlighetsdimension som sålunda kommer till uttryck kallas *dogmatism* — den öppna individen mera odogmatisk och den slutna mera dogmatisk.

Begreppen som individen relaterar sig till utgör hans totala *föreställningssammanhang*. Det består av hierarkiskt ordnade idéer. Överst i hierarkin återfinns idéer om jaget och självet. De följs av idéer om högt värderade universella mål som frihet, jämlikhet, broderskap etc. Dessa kallas för "terminala värden".

Sedan kommer vad som kallas "instrumentella värden" (hörsamhet, lojalitet etc.), attitydsystem (t.ex. politisk ideologi) och individuella attityder (hit räknas bl.a. fördomar).

Ju högre plats i hierarkin — ju högre ordning — desto mera stabil är idén enligt denna teori. Förändringar i en föreställning eller en idé leder till störningar i det totala föreställningssystemet. Detta inger känslor av otillfredsställelse med återverkningar på den högsta nivån.

Enligt teorin beror antipatiska attityder på att individen blir medveten om att andra individer hyser andra föreställningar och värderingar än han själv. I många fall handlar det om personer som tillhör illa ansedda grupper. Mera avgörande än den andra personens tillhörighet till en annan etnisk (eller social) grupp är att det visar sig finnas grundläggande föreställningsskillnader. Ju högre upp i idéhierarkin skillnaderna finns, desto svårare blir det att förändra sina egna värderingar för att de individuella attityderna skall bli positiva. Teorin förklarar således antipatiska attityder — fördomar — som ett sätt att återställa eller vidmakthålla balans (konsonans) mellan de olika nivåerna i hierarkin. Man ogillar eller stöter bort en person som förmodas ha avvikande uppfattningar i viktiga principfrågor. Om det däremot står klart att den andres åskådningar stämmer överens med de egna — även om han tillhör en annan etnisk grupp — är man benägen att bemöta honom positivt.

En uppfattad skillnad i fråga om någon framträdande egenskap hos en individ — tillhörighet till en annan etnisk grupp — leder alltså till en förmodad skillnad i värderande föreställningar. Uppfattade föreställningsskillnader förorsakar ogillande och antipatiska attityder. Så kan man sammanfatta teorin i denna del. En alternativ tolkning är emellertid att de antipatiska individuella attityderna i sig är orsak till att människor förmodar att föreställningsskillnader faktiskt är för handen.

Attributionsteorin är egentligen inte någon enhetlig teoribildning utan handlar om antaganden om hur individen uppfattar andra individer och grupper. Teorin handlar om slutsatser som man drar av andras handlingar och beteenden. Dessa slutsatser kan vara av olika slag. En människas (eller en etnisk minoritetsgrupps) handlande uppfattas som förorsakat av antingen inre disposition (såsom personlighetsegenskaper och liknande) eller av yttre omständigheter. Attributionsteorin uttalar sig inte primärt om orsaker, utan snarare om regler för mänskligt handlande, om människors ställningstaganden till andra människor och grupper. Kärnpunkten i teorin är att de slutsatser man drar om orsaker till andra människors handlande skärper skillnaden mellan grupper.

Enligt attributionsteorin tenderar människor — främst i västerländska samhällen — att uppfatta handlingar som förorsakade av inre disposition. En omfattande forskning om *stereotypa* föreställningar om andra folkgrupper bekräftar detta. I ett samhälle som är etniskt stratifierat — på det sätt som ovan beskrivits — utvecklas en känslighet hos individerna i fråga om att lägga märke till egenskaper som är relevanta för andra etniska grupper. Egenskaper som man inte rimligen kan observera direkt (intelligens, moral, karaktär) tillskrivs (attribueras) de andra personerna oftast med negativa förtecken. Sammanfattningsvis säger alltså attributionsteorin inte att stereotypa tillskrivningar orsakar diskriminering. Dock kan de *legitimera* diskriminerande handlingar så att stereotypierna får en självuppfyllande natur.

Teorier på strukturell nivå

Referensgruppsteorin handlar om människor som gruppvarelser. Den förklarar diskriminerande beteende med att en person som är medlem i en grupp handlar i överensstämmelse med gruppens normer. Men inte bara om man verkligen är medlem av en grupp, utan också om man strävar efter att förvärva medlemskap i den kan man bringas att handla i enlighet med gruppens normer. Om referensgruppen föreskriver eller förväntar sig diskriminerande beteende ger individen vika för dessa krav, även om han själv inte hyser några negativa uppfattningar om den grupp vars medlemmar bör diskrimineras. Det är alltså fråga om att ge efter för ett socialt tryck från gruppen.

Som ovan nämnts är många teorier som kan förklara etnisk diskriminering inte utvecklade för just detta syfte, utan det rör sig om mer generella teorier om relationer mellan människor. Så är det i hög grad med referensgruppsteorin som är avsedd att vara en generell socialpsykologisk teori. Flertalet av de undersökningar och experiment som gjorts för att stödja teorin har inte heller handlat om etniska relationer. Detta med grupptillhörighet är ju inte något entydigt. Enskilda personer tillhör ju flera mångskiftande gruppbildningar i samhället: yrkesgruppen, församlingen, grannskapet, familjen, den etniska gruppen etc. De skilda grupperna tillgodoser olika personliga intressen och behov. Teorin hävdar att människor rättar sig efter de normer som gäller för stunden, de mest näraliggande, de som dikteras av den referensgrupp som man just vid det givna tillfället ingår i — eller strävar efter medlemskap i.

Eftersom teorin är generell kunde man tänka sig att dess tillämpning när det gäller att förklara just etnisk diskriminering skulle begränsas till de tillfällen när grupptillhörighetens känne-

tecken är just etniska. Men så är det inte alls. Alla andra grupper individen kan tillhöra — eller sträva efter att tillhöra — kan ju ha mer eller mindre väldefinierade normer för etnisk diskriminering eller för önskvärdheten av ett visst slag av attityder i förhållande till andra etniska grupper. Det är med säkerhet så att för många individer kan det handla om att *olika* värderingar i detta avseende är rådande inom individens olika referensgrupper. Följden för individen blir ett *inkonsistent* handlande.

Referensgruppsteorin har något att säga om båda parters handlande i den etniska konflikten. Den förklarar emellertid inte varför etnisk konflikt uppstår, utan bara varför individer i ett sammanhang som präglas av etnisk konflikt handlar som de gör. Vi kompletterar redovisningen av referensgruppsteorin med en kort hänvisning till *teorin om segregerade sociala nätverk.* Den förklarar att diskriminering uppkommer ur ett nätverk av segregerade sociala relationer. Teorin behandlar konsekvenserna av segregeringen, inte dess orsaker. Segregeringen som har sin bas i de sociala nätverken får konsekvenser exempelvis på bostadsmarknaden. Bostadssegregering kan i sin tur ha konsekvenser för skolsegregering liksom i övrigt för ojämna fördelningar av sociala förutsättningar att tillägna sig samhällets goda.

På den strukturella nivån finns vidare ekonomiska förklaringar till etnisk diskriminering i olika typer av samhällen. I *neomarxistiska teorier* är utgångspunkten att arbetsgivarna genom att spela ut olika (etniska) grupper inom arbetarklassen mot varandra får till stånd lägre lönenivå. I en typ av *liberal ekonomisk teori* utgår man från att vita inte anställer eller arbetar tillsammans med svarta och att de är beredda att betala för att slippa göra det. På det här viset förlorar visserligen också de som diskriminerar ekonomiskt, men de som blir diskriminerade förlorar ännu mer genom att de inte kommer i åtnjutande av vissa typer av arbeten. Liknande tankar utvecklas i *teorierna om en kluven arbetsmarknad.* Enligt dessa är arbetsmarknaden uppdelad i två sektorer: den primära och den sekundära. Invandrare finns huvudsakligen i den sistnämnda. Det medför att en grundläggande motsättning uppstår mellan de arbeten som framför allt utförs av invandrare och dem som bemannas av den inhemska befolkningen. Den sekundära sektorn innehåller arbeten med lägre status och osäkrare villkor.

En teori som kombinerar ett ekonomiskt synsätt med ett brett makrosociologiskt perspektiv är Gunnar Myrdals i hans arbete om rasism och det amerikanska samhället, *An American Dilemma.* Hans teori handlar främst om *ideologiers betydelse.* I denna del rör det sig om de vitas fördomar mot och diskriminering av de svarta. Det leder till lägre levnadsstandard för de svarta, vilket

i sin tur förorsakar brister i de svartas förmåga att hävda sig i samhället, som späder på de vitas fördomar osv. Denna onda cirkel är dock inte lagbunden enligt Myrdal, som pekade på ett flertal sätt att bryta den.

Den viktigaste komponenten kan mycket förenklat beskrivas så här. Rasism är en central företeelse i det amerikanska värdesystemet. Den representerar en konkurrerande ideologi till den som Myrdal kallar "the American Creed" och som utmärks av tankar om människors lika värde och människans strävan efter frihet. Teorin förklarar förekomsten av diskriminerande handlingar i termer av att människor följer den rasistiska ideologin. Det dilemma Myrdal talar om består i att den enskilde diskriminerande amerikanen är helt medveten också om den ideologi som finns förankrad i det amerikanska credot, men han kan inte leva upp till den. Ideologier som råder i samhället tränger in i byråkratin och politiken, på arbets- och bostadsmarknaden, i läromedel och massmedier. Så sker också med den rasistiska ideologin, som har en stark historisk förankring i det amerikanska samhället. Även i andra samhällen än det amerikanska kan en ideologi som bygger på fientlighet mot etniska minoritetsgrupper vinna bred anklang och konkurrera ut "officiella" ideologier som grundar sig på ett helt annat synsätt.

Det finns några olika *teorier om etnisk stratifiering och diskriminering.* Gemensamt för dem är att de är historiska teorier och att de utvidgar den marxistiska analysen av samhälleliga motsättningar. Medan marxistisk teori lättvindigt likställer etnisk konflikt med klasskonflikt sätter de här aktuella teorierna fingret på den etniska konfliktens särskilda karaktär och visar hur denna konflikt förhåller sig till konflikten mellan arbete och kapital.

Ett grundläggande begrepp är intern kolonialism. Man utgår från frågan om hur etniskt pluralistiska samhällen uppstår och svarar att det sker genom invandring eller kolonisation. Begreppet intern kolonialism utvecklades i analogi med extern kolonialism, alltså kolonisation av Asien, Afrika etc. från de västeuropeiska staternas sida. Kolonialism innebär att en etnisk grupp kontrolleras kulturellt, politiskt och ekonomiskt av andra än de egna.

Poängen i fråga om den interna kolonialismen är att vissa etniska minoriteter inte *valt* att invandra utan *tvingats* in i sin minoritetssituation. Det är alltså inte enbart fråga om grupper som ursprungligen är bosatta i ett territorium som erövrats av andra (som fallet är med t.ex. indianer och samer), utan också om exempelvis svarta afrikaner som genom slaveriet tvingats till den amerikanska kontinenten. Men även en rad minoritetsgrupper i de västeuropeiska nationalstaterna är koloniserade: basker, bretagnare, walesare etc.

Den sociala stratifieringen definieras som samhällets indelning i sociala skikt med resurser ojämnt fördelade mellan skikten. Etnisk stratifiering innebär på motsvarande sätt att resurser inte är likformigt fördelade mellan etniska grupper i samhället.

Om intern kolonialism är ett av nyckelbegreppen i förståelsen av hur denna stratifiering kan ha kommit till stånd så är ett annat *kulturell arbetsdelning*. Härmed avses en stratifiering fixerad vid kulturella, ibland etniska, särdrag. Uppkomsten av en kulturell arbetsdelning förutsätter — i vissa samhällen — regionala skillnader ifråga om sedvänjor, språkbruk m.m. mellan ett expanderande ekonomiskt och politiskt centrum och motsvarande i periferin. Andra samhällen är i sig själva detta centrum till vilket immigranter söker sig från periferin — i meningen andra länder på exempelvis en lägre ekonomisk utvecklingsnivå. Immigranterna bildar en kulturell skarpt avgränsad grupp som koncentreras till lågstatusyrken och särskilda bostadsområden. Teknologisk utveckling vidgar den kulturella arbetsdelningen, som får hierarkisk karaktär, och etnisk stratifiering upprättas.

Ett tredje närbesläktat begrepp — utvecklat inom en annan av teorierna om etnisk stratifiering — är *den kluvna arbetsmarknaden*. På arbetsmarknaden finns en högavlönad och en lågavlönad part, där skiljelinjen följer etniska gränser. En tredje part utgörs av arbetsgivarna. I ett samhälle med kluven arbetsmarknad står kampen mellan dessa tre parter, som kan liera sig med varandra i olika konstellationer. Olika utfall blir följden:

- förskjutning, som innebär att billig arbetskraft (lågavlönade) tränger ut dyrare arbetskraft från vissa sektorer av arbetsmarknaden;
- uteslutning från arbetsmarknaden av den billigare arbetskraften;
- kastsystem, där vissa arbetsuppgifter är reserverade enligt lag för den dyrare arbetskraften;
- radikalism, där arbetarklassens två delar enas i gemensam kamp mot arbetsgivarparten.

Diskriminering är enligt denna teori ett inslag i en större etnisk konflikt mellan skilda delar av arbetarklassen som är etniskt distinkta.

Förutsättningarna för att konflikt skall uppstå är dels att ägandeförhållandena är sådana att intressekonflikt föreligger mellan kapitalägare och arbetare, dels att ett möte kommer till stånd mellan etniskt skilda befolkningsgrupper som inte har jämnstarka resurser. I vissa fall, t.ex. vid utbredd arbetslöshet, kan etnisk medvetenhet och etnisk lojalitet vara ett starkare band än klassmedvetenhet.

En flerorsaksteori

Det finns — som vi antydde i inledningen av detta kapitel — inte någon aldrig så komplicerad formel som kan förklara den etniska diskrimineringen. Flera försök har dock gjorts att ställa samman komplexa s.k. flerorsaksteorier om etnisk diskriminering. Lange och Westin gör i sin studie ett sådant försök. Vi avslutar genomgången av teorier med att i förenklad form återge denna flerorsaksteori eller generativa modell. Byggstenarna utgörs huvudsakligen av vissa av de teorier som presenterats i det här kapitlet.

Först några reflexioner från en annan utgångspunkt.

En övergripande fråga i samband med teorier om orsaker är "varför?". Men det är inte den enda frågan. Med hjälp av den amerikanske filosofen Kenneth Burke kan man utvidga frågeställningen till att omfatta alla de frågor som är relevanta när man diskuterar motiven till människors handlingar. Förutom "varför?" som handlar om *syftet* är frågorna "vem? vilka?" som anspelar på *agenten*; "vad?" som utpekar *akten*; "hur?" och "när? var?" som handlar om *instrument* respektive *scen*. Enligt Burke är det alltså fem begrepp som är både nödvändiga och tillräckliga — och dessutom oupplösligt förbundna — med alla utsagor om motiv.

Ungefär så här kan man använda begreppen på det område vi behandlar.

Agent: den som diskriminerar. (Man kan även tänka sig en *motagent*, den diskriminerade.)

Akt: den diskriminerande handlingen, händelsen eller dess resultat; en fördomsfull attityd.

Syfte: att förbigå, att nedvärdera, att utesluta etc.

Instrument: lagstiftning, myndighetsutövning, våld, missaktande yttranden m.m.

Scen: Sverige, lokalsamhället, bostadsområdet, arbetsplatsen, skolan, myndigheten.

Vi återgår till Langes och Westins generativa modell. Den är komplex i sin uppbyggnad. Den omfattar diskriminering i tre olika sammanhang: ett *samhälleligt sammanhang*, ett *interaktionssammanhang* och ett *föreställningssammanhang*.

Det samhälleliga sammanhanget

Nyckelord i denna del av modellen är begreppen *möte, etnisk konflikt* och *ojämn maktfördelning.*

Ett möte mellan etniska grupper är en förutsättning för att etnisk konflikt överhuvudtaget skall uppkomma. Den sammantagna effekten av alla diskrimineringssituationer i samhället, dvs. den etniska konflikten, är att en ojämn maktfördelning mellan etniska grupper skapas och upprätthålls. Denna ojämna maktfördelning återverkar på och bestämmer i sin tur villkoren för mötet mellan medlemmar i olika etniska grupper. En förändring av maktfördelningen eller en politisk strävan att ändra maktförhållandena uppfattas lätt som ett hot mot vitala intressen hos den grupp som i så fall måste frånhända sig någon del av maktställningen. Med makt avses inte enbart politisk och ekonomisk makt. Begreppet innefattar även kulturell makt, makt genom organisationsstyrka och makt genom psykologiskt och ideologiskt övertag.

Mötet mellan etniska grupper präglas av dessa ojämna maktförhållanden men kommer till stånd exempelvis genom framväxten av vad som ovan beskrivits som en kulturell arbetsdelning. Det innebär med nödvändighet möten mellan enskilda personer som tillhör de olika etniska grupperna. Ännu viktigare är att en ojämn maktfördelning mellan grupperna på den samhälleliga scenen återkommer i interaktionssammanhanget som ett verkligt eller psykologiskt övertag för den ena parten.

Interaktionssammanhanget

Nyckelord är *aktör med diskriminerande motiv, diskriminerande handling* och en av båda parter iakttagen *differentiell värdering av grupper.*

Dessa tre begrepp samverkar med varandra i interaktionssammanhanget i ett slags cyklisk form där behovet av vad som kallas psykologisk särprägel är något av drivande kraft, dvs. behovet av att nedvärdera människor ur andra grupper än den egna för att på så sätt bidra till utvecklingen av en positiv självkänsla hos en själv. Det bestämmer individens handlande i förhållande till personer ur andra etniska grupper än den egna. Handlande och värdering är bryggor mellan interaktionssammanhanget och föreställningssammanhanget.

Föreställningssammanhanget

Här är kärnsekvensen förhållandet mellan *social kategorisering* (och stereotypa föreställningar), *oresonliga antipatier* (och diskriminerande intentioner) och *social identitet.*

Social kategorisering är en förutsättning för att fördomsfulla attityder skall kunna riktas mot något bestämt objekt. Föreställningen om och värderingen av den sociala identiteten bestäms i förhållande till föreställningen om och värderingen av andra. Den sociala identiteten återverkar i sin tur på social kategorisering av den egna gruppen och andra grupper.

Den bakomliggande drivkraften är behovet av en positiv självuppfattning som genom attribution och selektiv perception lägger en grund till social kategorisering.

De i det här kapitlet beskrivna teorierna är avsedda att vara allmängiltiga. Om de i teorierna uppställda förutsättningarna är uppfyllda skall de kunna förklara etnisk diskriminering. Hur generella orsaksförklaringar än är måste de ändå ses i ett svenskt kulturellt sammanhang. Genom att utgå från svensk kultur och svensk historia fördjupas och utvecklas resonemanget. De två kapitel som följer är försök till en sådan fördjupning och utveckling.

Den genomgång av teorier vi gjort här antyder att människors fördomar inte gärna låter sig "åtgärdas" på något enkelt sätt genom statens försorg. Förhoppningsvis har det framgått hur nära sådana psykologiska fenomen sammanhänger med en rad påverkande faktorer i den omgivande verkligheten. Dessa faktorer går däremot i viss mån att påverka med samhälleliga medel. Det tar vi fasta på när vi i kapitel 9 diskuterar åtgärdernas grundförutsättningar. Ojämlik makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla blir då utgångspunkter.

6 Om svenskhet i kulturmötet

Teorierna vi presenterat förklarar från olika utgångspunkter etniska konflikter i allmänhet. De säger däremot inget om de speciella förhållanden som råder i Sverige. På senare år har allt fler forskare intresserat sig för svensk kultur och dess roll i mötet mellan svenskar och invandrare.

Vi stöder oss på tankar som sålunda utvecklats inom det svenska forskarsamhället. I flertalet fall rör det sig inte om färdiga forskningsresultat utan om hypoteser, ibland om teorier. Givetvis ankommer det på forskarna att utveckla forskningsprojekt ur dessa hypoteser.

I avvaktan på mer utvecklade forskningsresultat är det viktigt att bidra till den framväxande diskussionen om svenskhet och om svensk kultur. Vi vill här betona det kontrastiva, den bild som uppstår vid mötet mellan svenskar och utifrån kommande betraktare, tillfälliga besökare eller invandrare. Vi är medvetna om att vi kan kritiseras för att kolportera alltför förenklade bilder och begrepp. Kritik kan säkert också riktas mot en del av det som återfinns härnedan för att det i alltför liten utsträckning tar hänsyn till skillnader i fråga om exempelvis klass, kön osv., för att det har en alltför idealistisk prägel och inte tar hänsyn till materiella grundförutsättningar i samhället. Kritik har också riktats från olika håll inom forskarsamhället mot kulturforskarnas sätt att diskutera den svenska kulturens innehåll i sådana termer som används här. Det som förs fram rubriceras av kritiker som tankegods som ännu inte fått kunskapens fasta form. Till vårt försvar kan vi bara anföra att någonstans måste en kulturell självrannsakan ta sin början.

Sverige och svenskarna har vid flerfaldiga tillfällen blivit bedömda av utifrån kommande betraktare som haft förmågan att formulera sina intryck av vad de sett. En person från en kultur eller ett samhälle som i väsentliga avseenden liknar vårt eget blir varse vissa skillnader som finns eller uppfattas finnas. Även ganska subtila skillnader sticker honom i ögonen, något som en person från en mera avlägsen kultur inte i första hand uppmärk-

sammar. En sådan person finner helt andra saker iögonenfallande, mera påtagliga skillnader, fundamentala värden, religion, hudfärg, språk. Föreställningarna om Sverige skiljer sig åt i en kvalitativ mening. Givetvis finns det idiosynkratiska inslag i dessa föreställningar. Det kan hävdas att de är relativa och att andra människors sätt att karakterisera svenskarna alltid beror på deras särskilda erfarenheter, på deras uppfattningar om sig själva och om andra människor i deras omvärld, alltså vad de upplever svenskarnas livsmönster som alternativ till. Men de har onekligen många gemensamma drag.

Låt oss inleda med vad vi menar med "kultur" i det här sammanhanget. Det har blivit allt vanligare att man i diskussionen skiljer mellan två uppfattningar av vad kultur är. Den ena — formulerad i första hand av kulturbyråkrater och kulturarbetare — är snävare och omfattar i stort sett det konstnärliga skapandet. Den andra — formulerad av antropologer och etnologer — är bredare och omfattar en hel del utöver det konstnärliga skapandets produkter: kunskaper, föreställningar, seder och bruk, språk, sociala kontaktmönster, föremål m.m. Det går säkert inte att enas om en för alla parter acceptabel definition, men det gör mindre så länge som man är på det klara med vem som formulerar sig och för vilka syften.

Det sker dock förändringar inom ramen för respektive uppfattning. Sålunda är den definition som vann allmänt gehör hos delegaterna — politiker, tjänstemän och kulturarbetare — vid Unesco:s globala kulturpolitiska konferens i Mexico sommaren 1982 klart influerad av vad antropologer menar med kultur i dess mest uttänjda form. Samtidigt verkar det som om "vad antropologer menar med kultur" undergår en förändring i snävare riktning. Kultur sägs därvid vara liktydigt med *gemensamt medvetande*, som människor gör tillgängligt genom att på olika sätt kommunicera med varandra[1].

Vi har i ett annat sammanhang formulerat en definition påverkad av den antropologiska skolan. Den definitionen såg ut så här:

> Kultur är ett mönster av kunskap och begrepp som kan ta sig såväl symboliska som icke-symboliska uttryck. Detta mönster har människor i social gemenskap utvecklat ur det förflutna och stegvis förändrat och utökat för att ge mening åt och bearbeta nuvarande och förväntade problem som påverkat deras tillvaro.

Mot en sådan bakgrund måste man räkna med att alla möjliga slag av tänkesätt och beteenden kan förekomma som inslag i en grupps — eller ett folks — kultur. Människor är i grunden lika. Det är kulturerna som av olika skäl funnit olika lösningar på fundamentala problem. Detta kulturrelativistiska synsätt, som

[1] Ulf Hannerz: *Över gränser*. LiberFörlag, 1983

innebär att det också finns en specifik svensk kultur, börjar alltmer vinna insteg. Fortfarande är dock den inställningen allmänt spridd att man helst inte bör försöka sig på några sammanfattande analyser av svensk kultur. Sådana breda omdömen brukar gärna stämplas som förlegade utsagor om "nationalkaraktär". Det har funnits en återhållsamhet också hos kulturforskarna härvidlag. Man har ogärna talat om vad som skulle kännetecknа svensk kultur annat än på ett anekdotiskt plan. Historiskt sett har en viktig tillbakahållande faktor bl.a. varit den verksamhet Herbert Tingsten och andra tongivande skribenter bedrev och som i första hand hade en antirasistisk utgångspunkt. De menade att mycket av det ohyggliga som hade följt i nazismens spår och som pågick i USA:s sydstater och alltjämt pågår i södra Afrika hade sin grund i stereotypa uppfattningar om nationalkaraktärer och liknande. I en uppsats från 1941 visade Tingsten med exempel från Danmark, Tyskland, England, Frankrike och Sverige att de beskrivningar av den egna kulturen som var i svang i alla dessa länder under slutet av 1800-talet innehöll identiska drag. Tingstens slutsats i det och andra sammanhang blev att man inte skall tala om nationalkaraktärer eller nationella kulturella särdrag. Vi är varandra ganska lika när allt kommer omkring. Det enda som talet om nationella särdrag medverkar till är ett underblåsande av nationell animositet, som sedan kan utnyttjas av politiker i skumma syften.

Detta ansågs alltså vara gamla rester från en förfluten tid som borde städas ut ur vårt tänkandes skafferi. Det påminde om äldre uppslagsböckers notiser om folkslag som var svartmuskiga, lata, opålitliga och levde på fårstölder. Att uppfattningar av det slaget ändå var mer värda att skratta åt låg säkert bakom inslag i den berömda zigenarsketchen i revyn "Gula hund" från år 1964 av Hasse Alfredson och Tage Danielsson.

Ett helt annat slag av spärr mot att tänka i termer av svensk kultur är uppfattningen att det är invandrarna som är särskilt kulturbundna och som i sitt beteende styrs av mer eller mindre irrationella trosföreställningar och traditioner. Svenskar däremot betraktas som "moderna". Särskilt "moderna" skulle våra värderingar om exempelvis demokrati och jämställdhet vara. Svenskar menar — även om det sällan sägs rent ut — att alla länder så småningom kommer att ansluta sig till svenska värderingar. Det är naturligtvis ett etnocentriskt betraktelsesätt. Svenskens sätt att leva är lika kulturspecifikt som varje annat folks. Att vi kallar det "modernt" gör det inte mindre kulturbundet. Själva benämnandet är en del av kulturen och därmed en återspegling av vår självuppfattning.

Här bör något antydas som kan verka självklart, men som ändå

måste formuleras. Enklast uttryckt handlar det om att det finns en skillnad mellan den egna bilden av den kultur man tillhör och andra människors bild, vilka tillhör andra kulturer. I själva kulturmötet finns en obalans mellan kontrahenternas syn på varandra; en obalans på bägge håll, som inte uppväger vartannat. Vi exemplifierar med ett möte mellan två personer från olika etniska grupper, en svensk och en grek. Var och en av dem har en uppfattning — uttalad eller outtalad — om hur den egna kulturen bör definieras. (Var och en har också en uppfattning om både den egna etniska identiteten och den andres.) Svensken har således en bild av det som är svensk kultur och greken har en bild av det som är grekisk kultur. Anta att de är typiska representanter för respektive etniska grupp och att deras bild är den relevanta kulturella självbilden. De har också var och en sin bild av den andres kultur. Självbilden och den andres bild motsvarar dock inte varandra. Svenskens bild av grekens kultur skiljer sig från grekens bild av den. Det är bara delvis samma sak som att svensken och greken har stereotypa uppfattningar eller "fördomar" om den andres etniska grupp. De olika kulturbeskrivningarna — den egna och den andres — har naturligtvis en stereotyp prägel, men obalansen ligger framför allt i att beskrivningar och betoningar av olika drag i kulturen och värderingarna av dem skiljer sig åt mellan det som är självbilden och det som är den andres bild. Vi skall redovisa att utomståendes beskrivningar av svensk kultur kan ha många sammanfallande drag med det sätt, på vilket svenskar beskriver sig själva. De svenska forskare vilkas tankar vi lånat ljus av har dessutom gjort sig till "utomstående". Vad som alltså händer i kulturmötet är inte bara att svenskheten i sig (respektive grekiskheten i vårt exempel) utgör ett hinder i kulturmötet, utan att *bilden* av svenskheten (respektive grekiskheten) bidrar till att göra kulturmötet till en komplicerad historia.

Utöver uppfattningen om svenskar som "moderna" finns det också många andra utvecklade bilder av vad som är svensk kultur. De finns i de skönlitterära författarnas, filmskaparnas och bildkonstnärernas gestaltningar och i forskarnas beskrivningar och tolkningar. Men det finns också ett antal många "folkliga" uppfattningar, mer eller mindre sammanfattande. Även om vi saknar regelrätta undersökningar härav finns dock exempel i ett par forskares redovisningar[2].

Den ene av dem (Arnstberg) har erfarenhet från grupparbeten vid olika typer av fortbildningskurser. I sådana sammanhang har bl.a. definitioner av svensk kultur diskuterats. I detta uttryck låg för deltagarna betoningen på begreppet "svensk". Det var därvid åtminstone fyra tankespår som korsades.

□ Kultur är levande traditioner som att äta köttbullar, dansa

[2] Charles Westin: *Majoritet om minoritet*, Liber-Förlag, 1984 och Karl-Olov Arnstberg m.fl.: *Korallrevet*, Carlsson & Jönsson, 1983.

kring midsommarstången och fira Lucia. Denna representativa kultur är i hög grad synlig för oss själva om vi antar ett utifrånperspektiv, menar Arnstberg. Grundelementen består av vad vi äter och dricker, hur vi dansar, vår musik, årets fester, våra kläder etc.

- Kultur är gamla seder och bruk, sådant som vi gjorde förr. Detta var en mycket vanlig uppfattning. Kultur är alltså liktydigt med folkkultur, samtidigt som det är något som handlar mycket om hur det var förr.
- Kultur är det förnämsta vi kan uppvisa inom litteratur, teater, musik, dans etc.
- Kultur är värden, regler, språk etc. — ett slags mentalt kapital. Detta var den kulturdefintion som visade sig vara vanligast bland deltagarna i de ovannämnda kurserna.

Den andra infallsvinkeln på folklig självbild av svensk kultur återfinns i två avsnitt av slutrapporten från diskrimineringsutredningens attitydundersökning. I den del av undersökningen som omfattade djupintervjuer med trettio mycket toleranta och mycket intoleranta personer angav dessa olika attribut som skulle beskriva svenskarna.

De kännetecken som oftast nämndes hade att göra med utseende, nationalitetskänsla, kontaktsvårigheter, vällevnad, arbetsamhet och etnisk intolerans.

I fråga om *utseende* hänför sig de attribut som nämns utan undantag till ett konstaterande att svenskar är långa och blonda, storvuxna och ljusa. I många fall är det — enligt Westin — exempel på hur en självbeskrivning präglas av föreställningar om hur den egna gruppen, svenskarna, bör se ut.

Till kategorin *nationalitetskänsla* har Westin fört samman sådana attribut som anspelar på ett gemensamt ursprung, territorium och/eller språk, en gemensam etnisk tillhörighet. I många fall griper de som uttalar sig efter något specifikt svenskt genom att formulera kontraster med andra icke-namngivna folk eller grupper.

Allra vanligast bland attributen är sådana som syftar på svenskarnas *kontaktsvårigheter.* Svenskarna är stela, formella, kyliga, tråkiga, inbundna. I det sammanhanget framförs också en ganska utbredd vardagspsykologisk föreställning om att det skulle föreligga en parallell mellan svenskarnas påstådda känslokyla och det förhållandevis kalla klimatet på vintern i Sverige.

Några av de personer som tillfrågats i undersökningen anser att svenskarna är fördomsfulla. Till det attributet får vi också anledning att återkomma. Ett annat vanligt förekommande attribut är att svenskarna är *bortskämda* och *välmående*, medan en hel

del personer talar om svenskarna som *arbetsamma, flitiga* och *duktiga*. Dessa attribut har nog sina djupaste rötter i den protestantiska etiken, menar Westin.

Ett annat avsnitt av rapporten går mera i detalj in på det kristna inflytandet på den svenska kulturen. Den delen av undersökningen omfattade — till skillnad från den nyss redovisade — samtliga de 1 202 intervjupersoner som slumpmässigt utvalts för medverkan. De fick under intervjun sig förelagda ett formulär där de med så många enstaka ord (attribut) som möjligt skulle beskriva sig själva. I bearbetningen av samtliga utsagor var det emellertid möjligt att analysera även en kollektiv dimension, som blev synlig när frekvenserna av de olika attributen räknades samman och de vanligaste bland dem framträdde.

Individernas självföreställningar som återfinns på formulären har mycket gemensamt med den sortens stereotypa föreställningar människor har om andra. Eftersom den totala uppsättningen av attribut har frambringats av ett för den svenska befolkningen representativt stickprov kan den förstås som en återspegling av kulturella värden, föreställningar och regler för självpresentation. Denna uppsättning av attribut kan således belysa innehållet i "subjektiv svensk kultur".

Diskussionen kretsar härefter kring de oftast nämnda attributen och har följande innehåll i kort sammanfattning.

Ett stort antal attribut hänför sig till egenskaper som *arbetsam*, noggrann, samvetsgrann, punktlig, *ordentlig*, pålitlig, flitig, *ekonomisk*, sparsam, skötsam, plikttrogen och så vidare. Attributet arbetsam är ett av de oftast nämnda. (Motsatserna, dvs. lat, slarvig, opålitlig, oekonomisk osv. nämns mycket mera sällan.) Det är huvudsakligen äldre personer, lågutbildade och industriarbetare som nämner egenskaper av detta slag. Män betonar arbetsamhet och kvinnor betonar ordentlighet.

Andra samhällsklasser nämner attribut, som är besläktade med de normer som nämns ovan. Den högre medelklassen nämner oftare än andra nyfikenhet, öppenhet, kreativitet och intelligens, dvs. intellektuella värderingar. Ett förhållningssätt som dominerar inom den lägre medelklassen är envishet. Attributet envis är verkligen ett "medelfenomen". Det överväger inom den lägre medelklassen, bland lägre tjänstemän, medelålders, unga högutbildade, medelinkomsttagare och sympatisörer till mittenpartierna. Arbetarklassens arbetsamhet, den lägre medelklassens envishet och de högre samhällsskiktens kreativitet kan ses som olika formuleringar av arbetets ideologi.

De två vanligaste självbeskrivningarna i undersökningen är glad och snäll. Vissa andra attribut som positiv, lycklig, harmonisk förefaller att vara mer eller mindre besläktade med glad.

Attributen vänlig, godhjärtad, hänsynsfull och omtänksam synes vara besläktade med snäll. Westin begränsar sig till att diskutera innebörderna av glad och snäll. Han sammanfattar sin analys sålunda:

Mitt intryck är att attributen glad och snäll (i betydelsen god) har djupa rötter i den svenska jordbrukarkulturen. De motsvarar om man så vill bilder av den goda modern, både i överförd och bokstavlig bemärkelse. Det är uppenbart att de kulturella värderingarna glad och snäll står för någonting helt annat än de värden om ära och skam som är förhärskande i medelhavskulturerna. Rötterna till glad och snäll ligger i den kristna etik som införlivades i det svenska kulturarvet före reformationen och den protestantiska etiken. Det är kanske framför allt väckelserörelser, som ger dem nytt liv.

Det personliga attributet glad tycks vara en transformation från den kristna allomfattande glädjen i Herren till vanlig vardaglig gladlynthet och förnöjsamhet. Många psalmer och böner i den Svenska Psalmboken betonar glädje under umbäranden och svårigheter som en gudfruktig handling. Under detta århundrade har det svenska samhället sekulariserats i betydande omfattning. Före industrialiseringens samhällsomvandling var religionens ställning stark.

...

På motsvarande sätt synes värdet snäll (eller god) i själva verket vara en transponering av det kristna budet "Älska din nästa". I grunden motsvarar således glad och snäll etiska påbud som hänför sig till handlande inför Gud och gentemot medmänniskor. De har sitt motstycke i skuld. Glad och snäll förhåller sig med andra ord till skuld som ära förhåller sig till skam. Varför dessa kristna värden har tagit sig uttryck så här kan nog endast förstås mot bakgrund av det svenska jordbrukarsamhällets kultur, men det är en annan fråga.

De två attributen ... tillhandahåller känslan av kulturell kontinuitet. Deras innebörd förändras med samhällets omvandling och de är idag anpassade till den rådande sekulariseringen.

De väsentliga inslag i svensk subjektiv kultur, som kommer fram genom denna analys av självföreställningar, är normer som hänför sig till arbetets nödvändighet, liksom till en ännu djupare liggande kristen etik om gudfruktighet och kärlek till nästan. Men är dessa aspekter av svensk subjektiv kultur även inslag i den svenska etniska identiteten?

Den etniska identiteten har sin grund i kontraster. När det gäller arbetets ideologi finns det skäl att anta att svenskar som folk uppfattar sig som mera arbetsamma än andra folk. De är även möjligt att svenskar uppfattar andra etniska grupper (i Sverige) som mindre lyckliga och harmoniska, som mera missnöjda, hänsynslösa och hårda. Zigenare (och troligen även en del andra etniska minoriteter i Sverige) utmålas enligt fördomarna bl.a. som mindre arbetsamma, mindre ärliga, mindre nöjda och mer bråkiga än svenskar. ... Om denna kontrast existerar, vilket inte låter sig avgöras i denna undersökning, innebär det att attributen glad och snäll tillsammans med attributet arbetsam är innehållsliga beståndsdelar i den svenska etniska självföreställningen.

Härnäst skall vi redovisa några andra beskrivningar av svenskhet och svensk kultur som har sin förankring i ett empiriskt material av annat slag. De ovannämnda utifrån kommande betraktarna — författare, journalister, forskare — har sammanfattat sina intryck i böcker och artiklar. Med vissa undantag är dessa personer tillfälliga besökare i Sverige. En som tagit sådana utsagor till utgångspunkt för några reflexioner är Ulf Hannerz[3]. Han visar att deras analyser av det svenska sammanfaller på många punkter. Härefter gör han en genomgång av grundläggande svenska uppfattningar och värderingar kring hur människor skall förhålla sig till sig själva, till varandra, till sina arbetsuppgifter och till omvärlden överhuvudtaget. Han går igenom ett antal begrepp som han menar på olika sätt är nyckelord i förståelsen av det svenska: *duktig, bråkig, lagom, trygghet, naturen, fantasi.*

Ordet *duktig* har ett högt positivt värde. Den höga svenska värderingen av duktighet har mycket att göra med en svensk syn på samhället som en väloljad maskin. Säkert har — på det sätt som antytts ovan — den protestantiska etiken haft inverkan också på det svenska duktighetstänkandet.

Duktighet har att göra med att lösa intellektuella problem och klara av praktiska uppgifter. Det är dock mera osäkert om svenskar är benägna att erkänna social skicklighet, dvs. en förmåga att hantera andra människor, som duktighet. Detta är också något flera utländska betraktare som Hannerz refererar till tagit fasta på, t.ex. Susan Sontag, som om svenskarna säger att "för ett så självmedvetet folk är de anmärkningsvärt opsykologiska. Psykiatri — i någon av de former som stammar från Freud — har aldrig rotat sig här".[4]

Det svenska sättet att handskas med personliga relationer för över till nästa nyckelord, *bråkig.* Om duktighet har högt positivt värde, så är bråkig något negativt värdeladdat men på ett speciellt sätt. Den svenska regeln är konfliktundvikande, säger Hannerz, och att vara bråkig är inte nyttigt varken för en själv eller för samhället. Vi sopar gärna konflikter under mattan och söker oss så snabbt som möjligt fram till en kompromiss.

Det tredje nyckelordet, *lagom,* knyter nära an till det som tidigare sagts. Ordet tycks sakna motsvarighet i många språk, åtminstone med den positiva värdering som vi lägger in i vårt särskilda ord för "inte för lite, inte för mycket". Detta nyckelord för att betona måttfullhet och försiktighet är väl också det som har den bredaste folkliga förankringen.

Även nästa nyckelord har vunnit öppet och medvetet erkännande som ett svenskt nyckelord. Det är ordet *trygghet.* Det har ett omfattande användningsområde. Det står för en psykologisk utstrålning av inre personligt lugn likaväl som för betydelsen av

[3] Ulf Hannerz: *Den svenska kulturen.* Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet, 1983.

[4] Susan Sontag: *A letter from Sweden.* Ramparts No 1, 1969. (Citerat från Hannerz.)

ett välorganiserat pensionssystem. Det är den egenskap som välfärdsstaten förkroppsligar. Trygghet är att föredra de kända rutinerna framför improviserandet, försiktigheten framför hasardspelet.

Naturen är ett nyckelord av något annorlunda slag. Utländska betraktare menar, att trots att svenskarna anser sig vara så sekulariserade, så har de en religion och den har med naturen att göra. Den svenska kalendern är en naturens kalender. De riktigt stora folkliga högtiderna har inte så mycket med kristendom att göra, de är snarare ljusets och mörkrets ritualer. Det är valborgsmäss med de stora bålen som hälsar vårens ankomst, det är midsommar, det är det begynnande höstmörkrets kräftskiva och det är ett julfirande som egentligen handlar mera om midvintermörker än om Kristi födelse. Naturen är en starkt förenande symbol; varje svensk kan ge den mycket av ett eget innehåll, utan att därför behöva vara medveten om skillnaderna.

Det sista nyckelordet är *fantasi.* Det handlar framför allt om svenskars benägenhet att hålla sig nära till fakta och att undvika att ge sig ut på de bråddjup, där fakta inte finns. Susan Sontag påstår att svenskar i stället för psykologiska insikter fyller sina samtal med kvantifieringar: hur många solskenstimmar det var förra månaden, när man gick och lade sig kvällen innan, hur mycket man betalar i hyra. Siffror, säger hon, är emotionellt neutrala. Med dem kan man göra även det intima mer opersonligt.

Denna faktabundenhet breder också ut sig från vardagsliv till vetenskap. Man kan tillägga att påverkan naturligtvis också går åt andra hållet. Utländska sociologer har beskrivit att de bland sina svenska kolleger funnit en utstuderat formalistisk metodmoral. Svenska sociologer tvekar att leka med idéer och de känner obehag inför det som till sin natur är oklart.

Visserligen har vad Orvar Löfgren kallar "vetenskapliggörandet av vardagen" varit en allmän västerländsk tendens, men kanske har den ingenstans gått så långt som i Sverige. Det är inte bara frågan om att vetenskapens kalla fakta i sig själva har genomslagskraft. Det ger oss också ett förhärskande förklaringsidiom. Vi är benägna att tro, att vi gör som vi gör inte på grund av vår kulturs konventioner, inte "för att vi alltid gjort så", utan därför att det är fastslaget att det är bäst för oss. Det är det som är det svenska. Vår nationalitet blir rationalitet.[5]

Ulf Hannerz reflexioner är exempel på en ovanlig genre: hanterandet av en hel kultur med utgångspunkt i ett fåtal nyckelord. Ännu ovanligare är det dock att forskare utgår från någon del av den svenska verkligheten och utifrån iakttagelser av denna drar slutsatser om den svenska kulturen. Exempel på ett slags metod

[5] Hannerz kommer alltså till ungefär samma slutsats som Hans L. Zetterberg i uppsatsen Sweden — A land of Tomorrow, där han utpekar rationalism och humanitär hänsyn som påtagliga inslag i den svenska samhällsordningen. (Ingår i I. Wizelius (red.): *Sweden in the Sixties*, Almqvist & Wiksell, 1967.)

finns i Westins ovan citerade analys av vår attitydundersökning. Ett annat exempel är Billy Ehns studie av livet på svenska barnstugor[6]. Han visar att man via daghemmen kan få perspektiv på svensk kultur i allmänhet. Han påpekar att det ofta är enskildheter laddade av helhetens väsen som symboliserar den nationella kulturen. Var och en av oss som uppfattar sig som svensk kan göra en egen lång lista av symboler för svenskhet. Han fortsätter:

> Jag undrar om någon skulle placera dagis på en sådan lista. Och ändå är det så att daghemmet, såsom jag beskrivit det, representerar många av de egenskaper som anses vara typiskt svenska: kompromisstänkandet, strävan att finna rationella lösningar, lagom—är—bäst-mentaliteten, ordningssinnet, den sociala försiktigheten, naturdyrkan och även antimysticismen.

Ehn har tillsammans med Orvar Löfgren i ett annat sammanhang[7] sammanfattat en liknande tankegång ungefär så att varje kultur innehåller ett antal kulturella handlingsprogram eller förebilder, s.k. nyckelscenarier, som anger såväl livsmål som strategier för att nå målen. Att formulera det här slaget av scenarier kan vara ett sätt att beskriva den svenska kulturen. Ett annat sätt som återges i båda de senast refererade böckerna är att medvetandegöra vardagslivets underförstådda tolkningar av verkligheten genom "tematisering" av viktiga kategorier och förhållningssätt.

Vi snävar nu in synfältet och tar utgångspunkten i sådana sidor av svenskheten, som invandrare (och således inte bara enstaka tillfälliga besökare) har mer eller mindre svårt att acceptera i kulturmötet. Billy Ehn har analyserat de funderingar som invandrare gör sig över det folk, gör sig över det folk som de hamnat hos[8]. I det material han har undersökt har han kunnat extrahera några typiska föreställningar. Det visade sig finnas fyra stereotypier, som uttrycktes av invandrare ur olika etniska och nationella grupper: 1) svenskarna som herrefolk; 2) svenskarna som utlänningsfientliga; 3) svenskarna som socialt slutna; 4) svenskarna som andligt tomma.

Jens Allwood[9] har talat med invandrare om svenska "kommunikationsmönster": ögonkontakt, hälsning, presentation, telefonsamtal, måltider, dörröppning, avsked, tackande, samtalsregler och kroppskontakt och han sammanfattar:

> Den bild som i våra intervjuer framtonar av en svensk som känsloförmedlare är alltså den av en person som är lätt deprimerad (åtminstone på vintern), samförståndsvillig och som inte använder alltför yviga gester och minspel.

Allwood hör till dem som pekat på det svenska kulturdraget att dra en skarp gräns mellan arbetsliv och privatliv. Detta är något

[6] Billy Ehn: *Ska vi leka tiger? Daghemsliv ur kulturell synvinkel.* LiberFörlag, 1983.

[7] Billy Ehn och Orvar Löfgren: *Kulturanalys.* LiberFörlag, 1982.

[8] Analysen ingår i *Vittnesmål.*

[9] Jens Allwood: Finns det svenska kommunikationsmönster? Ingår i: *Vad är svensk kultur?.* Institutionen för lingvistik, Göteborgs universitet, 1981.

som förvånar invandrare i allmänhet och som är svårt att acceptera. Det har också den konsekvensen att invandrare inte så lätt får umgängesvänner bland svenskar. De har ju i allmänhet varken varit lekkamrater, skol- eller studiekamrater med svenskar. Arbetet är för de flesta den enda kontakten.

Jean Phillips-Martinsson har i sin bok om svenska affärsmän utomlands[10] påpekat att benägenheten att dra en skarp gräns mellan arbetsliv och övrigt liv är ett handikapp för dem i deras kontakter med utländska kunder. Svenskarna håller sig ofta strikt till förhandlingarna och är förtegna när det gäller den egna personen. De inleder inte som så många andra affärssamtalen med att småprata om familjen, hobbies och dylikt. För många svenskar verkar sådant ovidkommande, som bortkastad tid och dålig arbetsdisciplin.

När det gäller invandrare kan det ibland vara så att en ointresserad eller negativ hållning hos svenskar mot utlänningar i allmänhet ligger bakom oviljan att umgås. Det finns många vittnesbörd om detta, men det är inte det som är aktuellt nu. Även svenskar kan i åratal arbeta sida vid sida utan att för den skull någonsin ha umgåtts privat i hemmet eller annorstädes — något som är förbluffande för utländska observatörer.[11]

Det tidigare påpekade draget att vi svenskar håller inne med våra känslor är något som invandrare enligt olika vittnesbörd lagt märke till. Det låter sig även sägas på det viset, att svenskar uttrycker känslorna på andra sätt. Och även i detta sammanhang visar sig en gränsdragning mellan privat och offentligt. Eftersom invandrarna i allmänhet inte når in i svenskarnas privatsfär möter de bara — som de uppfattar saken — frånvaron av emotionalitet. Svenskarna gestikulerar mindre än många andra folk. Mimiken är svag, röstläget lågmält. Långsamheten i tal och de många pauserna förstärker intrycket av ett känsloliv på sparlåga. Nyckelordet lagom och uttrycket "lagom är bäst" kan säkerligen uppfattas som en kodifiering av detta beteendemönster.

En annan innebörd av detta kulturdrag är att känslor i det offentliga livet ges låg status som argument i diskussioner. Det räknas överhuvudtaget knappast som ett argument att man tycker starkt illa om någon företeelse, t.ex. fri abort. Endast sakskäl gillas. Vilka sakskäl kan anföras mot fri abort? Medicinska, psykologiska, befolkningspolitiska etc.? En debattör som visar alltför mycket känsloengagemang är förlorad, i all synnerhet om han är politiskt verksam. En svensk politiker skall hålla huvudet kallt och utan att överila sig väga sakskälen mot varandra. Här återkommer den ensidiga värderingen av rationalitet som för främlingen kan verka som en infernalisk känslokyla.

Kanske är det rentav en speciell egenskap, detta att vara tem-

[10] Jean Phillips-Martinsson: *Swedes As Others See Them.* Affärsförlaget, 1981.

[11] Texten i fortsättningen bygger bl.a. på en uppsats med titeln Svenskhet som hinder i kulturmötet, som Åke Daun utarbetat för diskrimineringsutredningen.

peramentsfull. Medelsvenskar omtalas nästan aldrig som temperamentsfulla av andra svenskar. Från svenskt perspektiv är det möjligen inte fråga om en gradskillnad i känslouttryck utan snarare en artskillnad mellan att ha och inte ha "temperament".

De svenska normerna rörande känslouttryck förstärks av tendensen att överhuvud undvika konflikter, som verkar vara ett drag som både inhemska och utländska betraktare särskilt fäster sig vid. Det kan bl.a. innebära att svenskar undviker känsliga samtalsämnen. För att kunna känna att han kan hantera en relation så att han inte känner osäkerhet och obehag vill en svensk vara "sams" med dem han träffar. När han kommer i samspråk med främlingar och gör nya bekantskaper söker svensken samförstånd, letar efter överensstämmelser i åsikter och värderingar.

Den egenskapen kan vara ett *hinder* i kulturmötet, men den kan lika gärna ses som en *möjlighet* för hyggliga kontakter i samvaron med invandrare. En verksam faktor när det råder "samlevnadsfrid" på en arbetsplats är säkert svenskarnas vilja till samförståndslösning.

I det som är ett dominerande svenskt värdesystem är det mänskligt moget att undvika konflikter, varigenom man visar respekt för varandra. Den hållningen påverkar svenskars inställning till många invandrare, om vilka man gärna använder det ovannämnda nyckelordet "bråkig". Den högljuddhet som karakteriserar många invandrares tal jämfört med svenskars uppfattas av många svenskar som "bråkighet". Det beror på att högljuddhet bland svenskar oftast förekommer i samband med bråk, gräl och konflikter. Följaktligen värderar svenskar tystlåtenhet, lågmäldhet och en lugn framtoning i den sociala samvaron.

Som så ofta hänger flera kulturdrag samman och bildar ett mönster. Den positiva synen på tystlåtenhet är sålunda förknippad med inställning till talets kvalitet, innehåll och funktion. I svensk kultur ser man ner på människor som tycks tala utan att bekymra sig om de säger något av vikt eller ej, och som kanske inte ens bryr sig om vilka konsekvenser det de säger kan få och struntar i hur det kan uppfattas. Härvidlag finns många kontraster till andra kulturer. Naturligtvis finns även i Sverige många talföra individer. Det som intresserar oss här liksom i övrigt vad gäller svensk kultur, är det som uppfattas som det genomsnittliga och typiska, framför allt i jämförelse med invandrarnas erfarenhetsbakgrund.

Den ovan refererade stereotypin bland invandrare, att svenskarna skulle vara utan känslor, får näring i skilda sammanhang. Den starka ställning i svensk kultur och samhälle som förnuftsargument har innebär att det emotionella (och därmed även det

konstnärliga) rankas lågt. Förnuftsorienteringen innebär att man särskilt uppskattar en intellektuell saklig hållning. Det förnuftiga handlingssättet betraktas som liktydigt med det mänskligt mogna eller vuxna handlingssättet till skillnad från barns känslostyrning. Att kunna disciplinera sina känslor har länge betraktats som tecken på mänsklig värdighet och civilisation. Det är en värdering som framför allt utvecklats i den borgerliga kulturen och från det klassperspektivet har både barn och arbetarklass ansetts stå närmare naturen och längre från kulturen.[12]

Uppskattningen av saklighet som en motsats till det emotionellt grundade omdömet tycks ha stor spridning i kulturen. Naturligt nog dominerar den i det officiella Sverige i politik och byråkrati.

I det offentliga livet yttrar sig förnuftsorienteringen i planeringsfilosofin. Idén och ambitionen att styra och ställa så att människorna garanteras ett lyckligt liv är visserligen gammal och finns utvecklad även i andra länder, men planeringsfilosofin tycks vara särskilt vital i Sverige. Den s.k. sociala ingenjörskonsten har här utvecklats till en internationellt sett sällsynt effektiv reglering inom de mest skiftande områden, alltifrån obligatorisk användning av halvljus till bestämmelser om minsta godkända mått på hatthyllor. Vissa sådana exempel kan vara avsiktligt ironiska. Det finns också en självkritik i Sverige, som vänder sig mot "förbudsmentaliteten", en självkritik som under de senaste åren nått den populistiska demagogins höjder — eller skall man säga bottnar. Det intressanta här är dock inte detta, utan att det i Sverige trots allt finns en i princip gemensam uppfattning om önskvärdheten av samhällsplanering och att det följaktligen varit politiskt möjligt att genomföra en sådan egentligen utan motstånd. I titeln på en fransk rapport om Sverige från år 1977, *Suède — la reforme permanente*, ligger uppfattningen om Sverige som ett land som inriktat sig på att ständigt förändras genom planering. Somliga utomstående betraktare har rapporterat om denna sida av det svenska samhället med positivt intresse, andra har sett Sverige som ett avskräckande exempel. Svenskarnas planeringsambitioner och önskan att bemästra livet med hjälp av vetenskap och förnuft för med sig en syn på den egna nationen som varande "långt framme", "modern", "framtidsinriktad".

Just detta kulturdrag — förnuftsorienteringen, saklighetsbetoningen — till förfång för emotionaliteten har mer än något annat utmanats av motkulturella strömningar. Det har skett starkt och ideologiskt medvetet av den politiska alternativrörelsen, som i detta fall kan sägas inkludera den s.k. nya vänstern, "den gröna vågen" inom och utom centerpartiet, den s.k. utomparlamentariska byalagsrörelsen, miljörörelsen och även den kvinnorörelse,

[12] Detta är en slutsats som dras av Jonas Frykman och Orvar Löfgren i *Den kultiverade människan*, LiberFörlag, 1979.

som växte fram under 1970-talet. Här finns också många drag som tagits upp i mera allmän ungdomskultur.

Här finns opposition mot det — som det uppfattats — kyliga förnuftsorienterandet i det svenska samhället och mot den låga vikt som tillmäts känslor. Särskilt tydlig blev klyftan inför kärnkraftsomröstningen, där linje 3 tenderade att betrakta de två andra alternativen som uttryck för teknokrati, medan linje 3-anhängarna beskylldes för att bestå av "drömmare och trubadurer". Inom den nya kvinnorörelsen har just känslornas värde framhållits som en kontrast till den av männen dominerade världen, vilken beskrivs som inriktad mot saklighet, organisation och praktiska lösningar. Frånvaro av emotionalitet definierades som "omänsklighet".

En hel del av de drag i svensk kultur, som invandrare har svårt att, fördra sammanhänger med industrisamhällets tillväxt och med urbaniseringen. Den kritik som många invandrare riktar mot Sverige är i själva verket inte bara riktad mot Sverige utan också mot det avancerade industrisamhällets "omänsklighet" överhuvud. Särskilt svåra att fördra är moderniseringens konsekvenser för kulturen inom vissa livsområden. Dessa områden är företrädesvis barnuppfostran inklusive skolans pedagogik, könsrollerna, relationen till åldringar samt sexualiteten. Dessa livsområden har i Sverige starkt förändrats under de senaste decennierna. En förändring i liknande riktning är på gång och har kommit långt även i andra industrialiserade länder, längst i Nordeuropa och Nordamerika.

Vi skall dock ha klart för oss att det är fråga om verkliga kulturförändringar, dvs. förändringar av grundläggande värderingar. Den omständigheten att det existerar tendenser med liknande innebörd också i t.ex. medelhavskulturer kan möjligen göra det lättare för invandrare från dessa länder att acceptera förändringarna. Moraluppfattningar vidmakthålls dock av starka känslor. Ur internationell synvinkel har dessutom omvandlingen varit extrem i Sverige. Det är viktigt att förstå att den påskyndats och underlättats av andra drag i svensk kultur, framför allt betoningen av saklighet och nedvärderingen av emotionella hållningar.

Den fria uppfostran är t.ex. en följd av "vetenskapliggörandet av vardagen". Det är forskningsresultat och expertkunskaper som skall vara vägledande, inte lekmannens traditionsstyrda uppfattningar — det är innebörden av vetenskapliggörandet.

Könsrollerna har utjämnats mot större likhet, också det med sakligheten som pådrivande kraft. Kvinnornas ekonomiskt betingade utträde i förvärvslivet och kvinnorörelsen i förening har gjort emancipationen som idé förhållandevis accepterad i Sveri-

ge, speciellt i tongivande kretsar inom politik och samhällsdebatt. Eftersom man i Sverige i stort sett bara godkänt sakargument — inte känsloreaktioner — har motståndet mot ökad kvinnofrigörelse haft liten verkan. Män som bara tyckt "instinktivt" illa om utvecklingen har officiellt inte ansetts värdiga att diskutera med.

Sexualiteten har i Sverige i hög grad kommit att diskuteras som en intellektuell fråga, likaledes som en fråga om individuell frihet, vars berättigande ansetts oomtvistligt. Därmed har uppgiften varit given: att göra rent hus med alla sexuella ofriheter, vilket skulle innebära könsumgänge före äktenskapet, sexuell otrohet, pornografi, accepterandet av att förskolebarn leker sexuella lekar m.m. Även här har betoningen av förnuft och avvisande av känsloreaktioner underlättat förändringen av attityder och sedvänjor.

När det slutligen gäller relationer till åldringar är mönstret likartat. Den materiella tillväxten har möjliggjort pensioner och andra bidrag, så att de gamla kunnat bo i särskilda bostäder och inte behövt förlita sig ekonomiskt på sina barn. Det individuella frihetsidealet har använts både av de gamla själva och av deras barn, vilket inte utesluter att somliga åldringar likväl kommit att lida av ensamhet. Samtidigt har respekten för de gamla avtagit eller t.o.m. försvunnit. Samhällets snabba utveckling har gjort deras livserfarenheter irrelevanta. I varje fall har den hållningen blivit allmän. Det fysiska avståndet till den äldre generationen har förstärkt det sociala avståndet. De gamla har kommit att betraktas som en i hög grad avskild kategori, "pensionärerna", som bör göras till föremål för specifika åtgärder. Dessa åtgärder har likaledes "vetenskapliggjorts". Ansvaret för pensionärerna är således inte i första hand de anhörigas utan är en angelägenhet för vårdsektorn. De känslomässiga synpunkternas ringa betydelse i samhällsplaneringen har i Sverige medverkat till de i många invandrares ögon "omänskliga" förhållandena.

7 En historisk skiss

Utgångspunkter

Det har sagts att man förstår samtida fenomen bara med hjälp av de skillnader som dessa uppvisar i förhållande till besläktade fenomen i det förflutna. Den historiska dimensionen är med andra ord oumbärlig.

I rapporten från vår attitydundersökning betonas att vi studerar en tidsperiod som sträcker sig från tiden strax före det första världskriget fram till 80-talets början. Ett antal intervjupersoner har levt under denna period, och deras svar måste på ett eller annat sätt förstås mot bakgrund av de livserfarenheter som vunnits under denna tid. Om man vill förstå utvecklingen av centrala värden och normer i den svenska kulturen bör man sträcka analysen ännu längre tillbaka i tiden.

De antropologiskt färgade beskrivningarna i förra kapitlet kan möjligen leda till uppfattningen att kulturen skulle vara oföränderlig. Ibland brukar antropologer anklagas för att behandla kulturen som något tidlöst. Så är säkert inte fallet. Däremot kan hävdas att många idéer och attityder tar lång tid på sig, både för sin uppkomst och sin förändring och utplåning. Vi kan lära av historien, men då måste utgångspunkten vara att det inte finns någon skarp gräns mellan historia, samtid och framtid. Framtiden lever i nuet som en av de möjligheter det förflutna skapat. Sådana tankar har framför allt kommit till uttryck inom den franska "Annales-skolan" av historiker. De talar om historiens "trögrörlighet". De har fört fram tanken på tre slags tidrymder för historieskrivningen[1]. Den kortaste utgörs av "händelsernas historia" — enskilda personer, datum, årtal — en annan betecknas som "konjunkturernas historia". Annales-skolans historiker förespråkar dock ett studium av vad de kallar "la longue durée", det långsamma och nästan omärkliga förloppet av förändringar. De hävdar att attityder förändras långsammare än ny kunskap skapas.

[1] Fernand Braudel: *On History*. University of Chicago Press, 1980.

Det mest närliggande exemplet är att vi alla kan datera uppkomst, utveckling och sammanbrott för det tolvåriga "tusenårsriket". Det sker inom ramen för "händelsernas historia" och upptar åren 1933—1945 men ingen kan hävda att det var med denna hastighet som idéerna bakom "tusenårsriket" uppkom och utplånades vare sig på kontinenten eller här i Sverige.

Vi skall här ge några aspekter — sammanfattade i orden göticism[2] och biologism — på svenskarnas syn på sig själva och på främlingar för den ungefärliga tiden 1550—1950[3]. Det låter onekligen omfattande och det är nödvändigt att betona det skissartade i det som följer. Att ämnet är stort är en sak, men en väsentligare svårighet ligger i dess undanglidande karaktär. Det är inte heller särskilt genomforskat och utrymmet här tillåter inga längre utredningar. Att vi överhuvudtaget hävdar ett historiskt perspektiv i ett ämne som vi vet förhållandevis litet om, hänger samman med att attityder inte är något som skapas över en natt eller en efterkrigstid, utan behöver sekler på sig åtminstone för att uppstå, kanske för att i grunden förändras. Därför går vi ända från Gustav Vasas Sverige och framåt i hundraårskliv för att efter den genomgången resonera utifrån några av de teman vi möter.

Från Gustav Vasa till Gustav V

I de senmedeltida krönikorna liksom hos t.ex. Olaus Petri och Gustav Vasa förekommer yttranden som klart anger föreställningar om svensk särart. Man spårar det svenska ursprunget så långt tillbaka i tiden som möjligt och förklarar den svenska karaktären som betingad av vårt karga klimat. Med ordet "natur" tolkat som "miljö" hävdar man att svensken och nordbon "av naturen" är modig, om så behövs också krigisk. Genom sin härkomst är han därtill i ovanlig grad en kulturvarelse, vars göranden andra nationer med tiden utnyttjat. I Olaus Magnus *Historia om de nordiska folken* (1555)[4] läser vi sålunda om hur nordborna med sin runskrift uppfann bokstäverna, vilka sedan greker och romare lånat och omformat till sina alfabet. Tidigt förekommer föreställningen att svenskarna någorlunda direkt stammar från Noaks son Jafet och därmed står närmare den urvisdom som fördunklats efter syndafall och syndaflod än andra folk. Det stora intresset för bibelns genealogier är därför inte bara en teologisk specialitet, utan syftar också till att ytterst förankra det egna landets och dess kungaätts historia. Den som gav oss svenskar vår kungaräkning — i en form som förbluffande nog är giltig än idag — var den gamle landsflyktige ärkebiskopen Johannes Magnus (1554) medan hans bror Olaus i sitt stora arbete framträdde som vältalig klimatolog. Sammanfattningsvis är deras

[2] Göticism är ungefär liktydigt med svensk yverboren nationalism.

[3] Texten bygger på en uppsats med titeln Två idéhistoriska aspekter på invandrarfrågan: göticism och biologism, som Gunnar Broberg utarbetat för diskrimineringsutredningen.

[4] En skrift som för övrigt återutgivits under senare tid (1980).

budskap att svenskarna av börd och naturnödvändighet är ett märkvärdigt folk.

Redan hos bröderna Magnus finns alltså detta götiska budskap formulerat, men lärans fulla blomstring kommer under 1600-talet. Längre än Olof Rudbeck i hans vittfamnande Atlantica (1679—1702) är det svårt att gå. Hans arbete är i alla bemärkelser måttlöst och märkligt: Sverige hyser inte bara det stolta götiska folket om vilka antika författare vid tiden före Kristi födelse skrivit. Det är omnämnt redan av Platon när han berättar om Atlantis, det mäktiga land som en gång sjönk i havet. Så sade myten, men enligt Rudbeck betydde det bara att landet sjönk i glömskans hav någonstans i Norden. Belägg för sin tes fann han i språket, som han gav fantasifulla etymologiska tydningar, men också i myterna där kombinationsförmågan ibland kan förefalla sällsamt modern. Ett "etniskt" bevis är den funktion samerna intar i Atlantican, där de framställs som de antika skrifternas pygméer och alltså en gång varit i kontakt med den klassiska kulturen. Rudbecks hela arbete genomsyras av en hejdlös aptit inte bara på allt som stöder det götiska, utan också på olika vetenskapliga metoder, vari han kombinerade äldre ideal med den nya tidens betoning av empirisk undersökning.

Men med uppfattningen driven så långt var en motrörelse given och just med naturvetenskapliga skäl kunde Olof von Dalin vid mitten av 1700-talet i inledningen till sin svenska historia avfärda rudbeckianismen. Att Sverige var Atlantis, som påverkat kringliggande kulturer, förnekades redan av att landet först efter Kristi födelse genom "vattuminskningen" hade nått över vattenytan. Dalins kritik betydde dock inte att man under 1700-talet saknade resonans för götiska stämningslägen. Hans egen skildring av "herdeskyterna" är uppbyggd med de götiska honnörsorden, men den läromässiga göticismen kom ur modet under det nya seklet för att ersättas av ett mer allmänt svärmeri för det lantliga och enkla.

Vi går över till *biologin*, där svenskt 1700-tal gör en också internationellt betydelsefull insats. År 1735 gav Linné den första auktoritativa klassificeringen av människan i ett biologiskt system. I *Systema Naturae* får nämligen vår art inleda djurordningen Anthropomorpha med aporna som närmaste grannar. År 1758, i den tionde upplagan av samma arbete, har vi fått vårt ännu giltiga vetenskapliga namn, *Homo sapiens*. Men toppar människan hela natursystemet, bör vi lägga märke till att Linné uppenbarligen tänker sig naturen inte bara som en "skala" (en hierarki) utan också som en "kedja" (ett kontinuum). 1758 har han sålunda tagit det sakligt omotiverade men filosofiskt konsekventa steget att införa en andra människoart, som han kallar

Homo troglodytes ("grottmänniskan"). Att denna fiktiva varelse vunnit hans tilltro måste ses som systemets makt över tanken och detsamma kan med viss rätt sägas om den rasindelning han ger Homo sapiens; sina fyra raser (eller med den rätta termen "varieteter") finner han helt enkelt i de fyra då kända världsdelarna. De heter sålunda "americanus, europaeus, asiaticus och afer". Upplysande är att Linné ordnar dem just så, med amerikanen "överst" och afrikanen "lägst". Amerikanens ställning har att göra med Linnés höga uppskattning av det enkla och fria livet. Häri var han måhända extrem och påverkad av sin tid bland samerna, men ändå inte så fjärran från tidens förkärlek för herdelyckan. Det är alltså inte svårt att förbinda Linné med götiska strömningar. Och utöver outtalade förutsättningar försåg Linné också sin indelning av de olika raserna med moraliserande omdömen och tog alltså steget mellan biologisk beskrivning och kulturvärderande omdömen. Häri skulle han få många efterföljare.

Göticismen fick en renässans något decennium in på 1800-talet. Geijers, Tegnérs och i viss mån Lings verk hör till det som den gamla skolans elever väl känner. Vikingen var nu favoriten, medan 1600-talets göticism hade tagit sina förebilder längre tillbaka. Någon teoribyggare av Rudbecks snitt fanns inte. Rörelsen hade en estetisk inriktning men ägnade sig i stor utsträckning också åt historiska studier med ett för framtiden ovärderligt insamlande av det förgångna.

Strax före mitten av 1800-talet tillförs den linneanskt hållna fysiska antropologin begreppsparet lång- respektive kortskallar av Anders Adolf Retzius vid Karolinska Institutet. Genom en enkel mätning av förhållandet mellan huvudets längd och bredd gavs ett skallindex. Det i sin tur gav snabbt besked om till vilken huvudtyp det mätta hörde. Metoden kunde ge fastare konturer åt t.ex. frågan om förhållandet mellan svenskar och samer. Den lämpade sig utmärkt för undersökningar av arkeologiskt material och hade genom den stora siffermängden en tilltalande "vetenskaplig" prägel.

Till de vetenskaper som seglade upp under senare hälften av 1800-talet hörde just en naturvetenskapligt hållen arkeologi med svenska utövare som Oscar Montelius och Hans Hildebrand. De hörde till de drivande i det på 1880-talet bildade Svenska sällskapet för geografi och antropologi. Utvecklingsläran i Darwins tappning hade efter de första fackbiologiska reaktionerna skapat debatt i Sverige först från 1880-talet. Internationellt fanns stora deskriptiva undersökningar i naturvetenskaplig anda, vilka fram mot sekelskiftets Sverige kom att skapa föreställningar om klart beläggbara skillnader människor emellan.

I Sverige hade på 1890-talet genomförts en större undersökning av befolkningsmaterialet genom mätningar på värnpliktiga (Anthropologia suecica, 1900). I klara procentsiffror förmådde undersökningsledarna visa det svenska folkets variationer. Senare mätningar kunde belägga t.ex. längdförändringar. Tendenserna kunde tolkas på olika sätt men en mycket vanlig uppfattning gick ut på att en utarmning skedde och att — om inget hände — degeneration var ofrånkomlig.

År 1900 föddes genetiken som vetenskap genom återupptäckten av Mendels lagar. Genom att korsbefrukta genetiken med samhällsvetenskaperna skapades vad svenskarna i enlighet med sitt tyska beroende kallade för rashygien (ty: "Rassenhygiene"). Tack vare Mendel kunde nu arvsanlagen följas, matematiska lagar kunde läggas över biologiska data så att det tycktes möjligt att beräkna framtida effekter av olika ärftliga kombinationer. Åtminstone trodde man att tiden härför inte kunde vara avlägsen. Tidens naturvetenskapliga exakthetsambitioner tillsammans med vad som brukar kallas "faktapositivismen" hade skapat förväntningar om att fånga in inte bara en enskild människas såväl inre som yttre egenskaper — som skedde inom kriminalpsykologin — utan även att få hela befolkningen mätt och värderad på ett liknande sätt, sålunda möjliggörande en rationell planering av samhället. Genetiken kunde i samhällets tjänst hålla reda på dem av den egna sorten som var "undermåliga" — som man sade — men givetvis också hela grupper eller "raser" som uppfattades så. De olika rasbiologiska och rashygieniska sällskap som bildades ute i Europa fram mot 1910 hade denna dubbla uppgift att rensa i den egna rasen och att utestänga raser (folk, nationer, klasser) som föreföll skadliga. Om vad som närmare skulle läggas i rasbegreppet rådde dock stor oklarhet.

I Sverige instiftades Svenska sällskapet för rashygien 1910. Den starke mannen i det svenska rashygieniska strävandet var medicinaren och antropologen Herman Lundborg, som efter omfattande undersökningar kunnat visa de mendelska lagarnas giltighet inom en ärftlig epileptisk sjukdom i Blekinge. Hans undersökning avslöjade hur släkten genom inavel hade degenererat till att bli en sjukdomshärd och en socialt betungande börda. För Lundborg blev detta ett bevis för att om inte biologiskt sunda lagar fick råda i samhället, måste man gå fram via en rashygienisk upplysningsverksamhet eller en lagstiftning (s.k. positiv respektive negativ rashygien). I landet rådde genom tidens sociala reformer inte längre en för allt biologiskt liv sund selektion utan vad som kallades för en "kontraselektion" som tillät de sämst lämpade att fortplanta sig. Genom varningar, lagar och ekonomiska stödåtgärder åt de biologiskt välborna men ekonomiskt missgyn-

nade skulle det gamla goda befolkningskapitalet inte förödas utan snarare ge god ränteavkastning.

Allt detta i Lundborgs vokabulär. Det ekonomiska språket var typiskt för tidens debatt. Med ökad social upprustning hade kostnaderna för den offentliga vården blivit ett allt väsentligare problem. Lundborgs familjeundersökning var jämförbar med internationella fallbeskrivningar som visat vilka väldiga belopp samhället måste punga ut med för de genetiskt olyckligt belastade. Men den ekonomiska aspekten var naturlig också genom de framgångar, som växtförädlingen vann vid denna tid. Med Herman Nilsson-Ehle i spetsen hade den skånska växtförädlingen (Alnarp, Svalöv) visat sin odiskutabla nyttighet i samhällsekonomin. Redan 1915 beräknades det att Ehle hade hjälpt nationen med 10 miljoner kronor årligen och själv uppskattade han siffran till 30 miljoner.

Att satsa också på människan fann alltså många både rätt och rimligt. Mindre rörde det sig dock om en förädling och mer om bevarande av redan befintlig stam. Med tidens nationalromantiska och allmänt kulturkonservativa åskådning betydde det ett värnande om bondebefolkningen. Den svenska typen fann man sålunda främst manifesterad i Dala-allmogen, återfunnen i landets centrala delar, medan ytterlandskapens befolkning, enkelt uttryckt, kunde exemplifiera olycklig rasblandning. Lundborgs stora folktypsutställning (1918) gjorde just sådana jämförelser i rummet och i tiden. Tre år senare, 1921, hade han lyckats skapa opinion för förverkligandet av ett statligt institut för rasbiologi, som riksdagen med stöd av samtliga partier godkände. Som självskriven chef påbörjade Lundborg stora undersökningar av samebefolkningen och en mer allmän undersökning av hela den svenska befolkningen för att se vad som hade skett med den sedan den förra genomgången.

Utan att följa Statens institut för rasbiologi i spåren kan vi konstatera att det aldrig fick den betydelse som man hade kunnat tro vid den optimistiska starten. Skälen härför är bl.a. att Lundborg var en ytterlighetsman som stötte sig med sin omgivning, likaså att hans vetenskap kom att ifrågasättas internationellt från 1920-talets mitt (det beklagliga undantaget härifrån är naturligtvis Tyskland) och att andra tongångar i socialpolitiken gjorde sig gällande bl.a. genom makarna Myrdals utredningar i befolkningsfrågan. Detta betyder inte att stämningar som de Lundborg red på skulle ha försvunnit fram mot andra världskriget[5]. De är svåra att mäta, men återfanns givetvis i den nationalsocialistiska pressen. Vi kan också påminna om bondeförbundets partiprogram av 1933, som uttryckligen sade sig vilja värna om "den svenska folkstammens renhet", och om det för många blameran-

[5] Han pensionerades 1935 från tjänsten som chef för rasbiologiska institutet och efterträddes av Gunnar Dahlberg, som både politiskt och vetenskapligt kan sägas vara Lundborgs motpol.

de bollhusmötet i Uppsala med dess antisemitiska tonläge. Vid det mötet protesterade bl.a. svenska medicinstuderande mot att judiska läkare från Tyskland skulle få arbetstillstånd i Sverige. Nationalism i götisk anda är inte heller svår att belägga och ingick i mycket av rasretoriken av 30-talsmodell. Med andra världskriget följde en stark betoning av allt nordiskt. Denna gång inte som i början av seklet i opposition mot grannländerna.

Till detta kan läggas att de idéer som Lundborg och andra företrädde i ytterlighetsformer hade vunnit burskap i mera rumsrena former i det allmänna medvetandet. Människors *världsbild* i mellankrigstidens Sverige var säkert helt präglad av en syn på den egna "nordiska rasens" överlägsenhet över alla andra. I alla opinionsbildande sammanhang — skolor, studieförbund, politiska partier, folkrörelser — och former — tidningar, läroböcker, uppslagsböcker etc. — var detta en förhärskande uppfattning.

En sak är hur idéer av det slag som här har beskrivits vinner utbredning i ett land som Sverige. En delvis annan sak är hur idéerna påverkar den politik som förs i frågor som ligger nära till hands, i vårt fall invandringspolitiken. Tomas Hammar[6] har visat i hur hög grad utlänningslagstiftningen under mellankrigstiden var påverkad av utlänningsfientliga idéer. Dessa idéer omfattades av företrädare för alla riksdagspartierna.

En fråga verkar naturlig i sammanhanget: hur kom det sig egentligen att fascism och nazism aldrig växte sig särskilt starka i Sverige parallellt med en sådan utveckling i Europa? Storbritannien hade före kriget en starkare nazistisk rörelse än någonsin Sverige. I Norge och Danmark (men inte i Finland) var läget detsamma som i Sverige.

Frågan har nyligen utretts i en avhandling av Ulf Lindström[7]. Hans svar går i korthet ut på att visserligen fanns samma sociala och ekonomiska förutsättningar i Skandinavien som på kontinenten, men de krafter som där kanaliserades till fascistpartierna fångades här upp av de reguljära höger- och bondepartierna. En avgörande faktor i alla tre länderna var de röd—gröna krisuppgörelserna på 30-talet (i Sverige den s.k. kohandeln mellan socialdemokraterna och bondeförbundet). Inom den etablerade politiska strukturen kunde man hantera såväl upphovet till som uttrycken för den fascistiska utmaningen på ett sådant sätt att man — med Lindströms ord — drog undan mattan under fötterna på de skandinaviska nazistiska och halvfascistiska partierna.

Det historiska sammanhanget

Så kan man varva historiesyn och biologisk människouppfattning. Att det ena inte är detsamma som det andra är givet, men

[6] Tomas Hammar: *Sverige åt svenskarna.* Doktorsavhandling, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 1964.

[7] Ulf Lindström: *Fascism in Scandinavia 1920—1940.* Doktorsavhandling, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 1983.

lika givet är att de hör samman. Nationalisten behöver inte vara rasist och rasisten behöver inte omfatta nationalistiska ideal, men de tenderar att stödja varandra.

Den funktion det nationalistisk—götiska perspektivet haft i svenskarnas historiska medvetande bör kommenteras något. Bröderna Magnus författarskap brukar förklaras som en patriotisk hemlängtan långt nerifrån Italien. Men de hade också ett politiskt syfte: de ville utmåla Norden så positivt att motreformationen skulle komma att utsträckas även till vårt land.

Göticismen hade alltså betydelse i propagandan både inför svenskarna och den utländska publiken. Ytterligare ett belägg är den strid Nicolaus Ragvaldi var inblandad i vid konsiliet i Basel 1434, då han hävdade sin rätt till en bättre placering i processionen, framför bl.a. spanjorerna. Dessa hade ju en gång kuvats av goterna och borde alltså veta sin plats. Att ordningen i en procession tillmäts en sådan betydelse skall inte behöva väcka förvåning. Frågan gällde verkligen nationens värde. Nicolaus misslyckades i sin götiska markering, men hans tal skulle tryckas som folkskrift ett par sekler senare.

Det är närliggande att se Rudbecks atlantiska göticism som beställd av den svenska stormakten för att tjäna som en ideologi i det stora europeiska äventyret. Det låter sig sägas, men frågan är hur långt man ska gå. Kanske inte längre än till att ange att han seglade i en gynnsam medvind. Å andra sidan är det inte orimligt att för 1600-talet i sin helhet kalla göticismen för en krigsideologi. Det är svårt att avgöra graden av beräkning också hos Gustav Adolf, som t.ex. då han utklädd till den götiske konungen Berik deltog i en tornering i den gamla andan. Göticismen erbjöd en mängd mytiskt stoff för den som ville utnyttja det och tankarna leds lätt till fascismen med dess återupplivande av romerska riter och ideal. Oavsett hur man avväger likheterna i den parallellen kan den inte bara avfärdas.

Naturligtvis kan man säga att frihetstiden och upplysningens 1700-tal hade en mer internationell idealbildning än de tidigare seklen. Man kan peka på Gustav III:s förkärlek för allt franskt. Men just Gustav är ett gott exempel också på motsatsen. Hans försök att lansera en nationell dräkt liksom uppdraget till Kellgren att skriva operan Gustav Vasa vittnar om insikt i behovet av en nationell mytologi. Efter mordet på monarken och franska revolutionen får svensk nationalism en defensiv prägel som för en tid ställer den i konflikt med franska broderskapsidéer. Radikaler som Thomas Thorild uppfattades som farliga och var det givetvis också. På besittningen S:t Barthélemy förekom slavhandel, om än inte i stor skala, vilket exemplifierar begränsningen i upplysningsidéernas bärkraft.

Den götiska pånyttfödelsen i början av 1800-talet var förvisso tillbakablickande men hade ett budskap till samtiden, nämligen att mana till nationell samling mot hotet österifrån. Utan att gå närmare in på skillnaderna är det rimligt att jämföra rörelsen med den nationella självprövning som kännetecknade nästa sekelskifte. Här finns en gemensam bakgrund i utrikespolitiskt krisläge, i det förra fallet tydliggjord genom förlusten av Finland 1809, i det senare fallet av unionsupplösningen av Sverige—Norge 1905; i bägge fallen reagerade man mot ett som man menade nationellt nihilistiskt 80-tal. Norgefrågan är sålunda alldeles uppenbar i Sundbärgs *Det svenska folklynnet* (1911), som är en sårad uppgörelse med de oefterrättliga norrmännen och som därtill naturligtvis hämtat inspiration från den svenska utvandringen. Skriften är en originell bilaga till emigrationsutredningen. Ett rimligt antagande är vidare att den av många ogillade Ålandsuppgörelsen 1921 gav upphov till liknande storsvenska tankegångar. Man skulle alltså kunna göra generaliseringen att nationalism i tider av politisk kris (tidigare även t.ex. Gustav Vasas försök att konsolidera den svenska nationen, det svenska stormaktsväldets anspänningar och slutliga dödsryckningar) ges denna markerat ideologiska form med mer eller mindre öppet utnyttjande av myterna, av urhistoriens gudavärld och med hänvisning till närmast metafysiskt förankrad nationalkaraktär. Man kan säkert förklara en hel del av den reaktion mot detta begrepp, som vi tidigare pekat på med hänvisning till sådana tongångar.

Biologin som vetenskap växer nog i första hand fram enligt sina egna inre lagar, men kan åtminstone till viss del ses som betingad av samhällsförhållandena. Linnés klassificering av människan i djurriket kan ytterst bara förstås som en följd av förskjutningar mot en mer sekulariserad världsuppfattning och människobild. Intressant är vidare den inspiration hela hans verksamhet som systematiker av naturen kan ha fått av det karolinska indelningsverket. Härtill hänvisar han uttryckligen då organismerna ringas i mindre och mindre enheter ända ner till det enskilda exemplaret — eller i militära samanhang den enskilde soldaten. Linné drevs av en inre ordningslidelse som väl svarade mot samhällets uppskattning av organisation och överblick. Det är rimligt som skett att i det 1749 upprättade Tabellverket — den tidens statistiska centralbyrå — finna en avspegling av denna linneanska ambition. En av tidens favoritidéer var att finna överensstämmelse mellan natur och samhälle, varför ett samspel av det här slaget inte skall uppfattas som säreget. Det har också blivit bestående. I beskrivningar av inslag i svensk kultur är det rimligt att för svensk vetenskap tala om just en sådan tradition, inriktad på systematik och ordning. Det gäller att hålla reda på nationella

resurser såväl vad gäller mineraler och växter som djur och människor. Andra namn efter Linné är de ovannämnda Retzius och Montelius och inom kemin Berzelius med sina atomviktstabeller och sin kemiska nomenklatur.

Människoklassificeringen som ett medel att skapa en överlägsenhetskänsla hos den vita rasen har länge varit utbredd och började inte med Darwin. En extrem lära före Darwin hävdade olika ursprung för den vite och för hans svarte slav, vilket skulle motivera en särbehandling av den senare. Någon nämnvärd sådan "polygenism" (till skillnad från den traditionellt bibliska "monogenismen") finns inte belagd i det slavfria Sverige, där man emellertid ägnade stor uppmärksamhet åt frågan om landets urinnevånare. Debatten härom kan kort sammanfattas som å ena sidan en äldre uppfattning med samerna som hela landets urinnebyggare och å den andra en åsikt främst utlagd i Gustaf von Dübens stora arbete *Om Lappland och lapparne* (1873), som hävdade att samerna relativt sent kommit in norrifrån och egentligen aldrig haft större utbredning än nu. Den förra uppfattningen kunde leda till tankar om en samernas ursprungsrätt till inte bara Lappland utan till landet i dess helhet, medan den senare måste tala mot sådan uppfattning. Å andra sidan kunde man snarare i förra fallet framhålla samernas underlägsenhet, uppenbarad genom att de låtit sig drivas norrut; de var en kraftlös ras som snart skulle gå under. Indianerna och tasmanierna gav exempel på liknande öden.

Överhuvud är frågan om det gemensamma ursprunget så uppenbart av betydelse för att få grepp om sitt eget värde och för att av sin historia få veta sin framtid. Den är så att säga mänskligt konstitutionell, men var vid den här tiden särskilt aktuell genom darwinismen. Det är i och för sig motiverat att tala om en socialdarwinistisk bakgrund för bl.a. synen på samerna, men det bör understrykas att redan i samband med "storutbredningsteorin" hade utvecklingen mellan samer och inflyttande göter beskrivits som en kamp mellan en stark och en svag ras, där utgången var given. Socialdarwinismen är dock ett besvärligt begrepp. Viljan att flytta över biologiska lagar och ett biologiskt språkbruk på samhällsföreteelser fanns före Darwin och den levde under hans tid utan att man alltid behövde se efter vad som stod i hans *Origin of Species*. Beteckningen kom till relativt sent. Det hindrar inte att mycket av samhällsdebatten under 1800-talets senare hälft måste förstås i ljuset av biologins ökade makt över sinnena. Därav följde en beredskap att acceptera rasförtryck i Afrika och Amerika. Det gäller också svenskarna, som uppenbarligen ganska entydigt tog ställning mot sydstaterna i amerikanska inbördeskriget, därtill säkerligen påverkade av slavfrågan, men som ömmade

mindre för indianernas öde. Kanske parallellen med samerna här spelade in negativt. Och inför Stanleys resor och den ton han berättade om dem var entusiasmen odelad. Ändå går det inte att finna någon konsekvent attityd i en fråga som inte bara omfattar världens alla folkslag utan också samhällsklasserna, könen och förhållandet mellan vuxen och barn. Det fanns en möjlighet att med hjälp av en vetenskap förklara varför någon var svagare än andra.

Tiden fram emot sekelskiftet 1900 är full av ismer, av intellektuell oro och konstnärlig kreativitet. Det är en motsägelsefull tid. Vårt dåtida svenska samhälle kan med dagens ögon förefalla stabilt, säkert förankrat i utkanten av stormakternas allt oroligare Europa. Men scenen här hemma, om vi ställer ytterligare några kulisser på den, var naturligtvis idémässigt inte annorlunda. Liksom andra europeiska länder hade Sverige haft en kraftig befolkningsökning under 1800-talet och en därmed sammanhängande urbanisering och industrialisering. Emigrationen hade haft en mer genomgripande omfattning än i de flesta andra stater. Kvinnofrågan kan också uppfattas som orsakad av att den ekonomiska basen för nationen höll på att förändras från agrikultur till industri. Storstaden födde kriminalitet, friare sexualitet och sekularisering. Med den sociala otryggheten följde alkoholism och utslagning. Folkhälsan anfrättes av den tidens arbetsmiljöer. Den socialt ansvarskännande vetenskapsmannen behövde inte leta efter ändamål värdiga hans engagemang. Samhället måste svara på alla dessa förändringar, diskussionen måste bli och blev intensiv.

Man kan tycka att tillståndet i Sverige inte borde ha ingett den oro som många uppenbarligen ändå kände. Utan att idyllisera läget kan det sägas att man på opionsbildande nivå av taktiska skäl överdrev vissa mörkare sidor. Sverige genomgick en förändring som kändes ner i hjärterötterna men låg därför inte på dödsbädden. Lundborg t.ex. talade en bit in på det nya seklet om "rassjälvmord" utan att han hade någon säker statistik att stödja sig på. Hotet från utlandet mot "den sunda svenska folkkärnan" fick socialisterna ta på sig — och de behövde ju alltid en åthutning. Vid sekelskiftet fruktades mycket "den gula faran" och Viktor Rydbergs *Den hvita rasens framtid* (1895) andas djupaste pessimism inför de egna folkens förmåga till regenerering. Genom att särskilt yngre människor emigrerat menade man att landet hade tappats på sitt friskaste blod och var därför desto mindre benägen att släppa främlingar över bron. De skulle bara ha alltför stor påverkan. I denna rörliga tid rådde viss panik i nationen, vilket förklarar det säregna intresse man ägnade samer, zigenare, "tattare" och judar, befolkningsmässigt marginella

grupper men oerhört farliga som de uppfattades i det allmänna medvetandet. Här kom rasbiologin in som något som ansågs värt att lyssna på och hämta stöd ur.

Historia, religion, biologi

Den dåtida svenska hållningen har naturligtvis sina motsvarigheter. Så som utvecklats ovan är vi i Sverige inte undantagna de olika förklaringar som givits beträffande orsakerna till etnisk diskriminering. Rasideologiernas beståndsdelar är få och vitt spridda. Sekelskiftets organiserade rashygieniska strävanden var en internationell företeelse som också fick filial i vårt land.

Uppenbarligen håller sig många andra länder med en historiemytologi som liknar den svenska göticismen. Naturligtvis har vikingamyterna spelat en väldig roll också i övriga nordiska länder. Utanför Norden finns likartade förhållanden att peka på. 1800-talets slavofili ägde sin nationalistiska mytologi och i England har åtminstone sedan renässansen det starka intresset för Kung Arthur och hans krigare haft en ideologisk funktion. Såväl i Frankrike som i Spanien har man grälat om vem som varit mest renrasigt gotisk. Mussolini lyckades skapa nationell samling i tjugotalets Italien under förespeglingen att man skulle återskapa det gamla Rom och Hitler hade liknande anspråk med sitt "tredje" rike. I tredje världen har "la Négritude"-rörelsen och samtida afrikansk nationalism gått fram med liknande förtecken. De komiska inslag som man tycker sig finna i götiska överdrifter är komiska bara för att de ligger långt tillbaka i tiden och inte kom att översättas i direkt handling. Å andra sidan är ibland överdrifterna måhända historiskt nödvändiga för en befrielsens självkänsla. Historien är full av etnocentriska skapelsemyter, varav tanken om göterna som Noaks söner i rätt nedstigande led bara är en.

Det hindrar inte att Sverige historiskt sett har mycket viktiga särdrag. Svenskarna har under mycket lång tid varit ett folk, som religiöst och biologiskt måste uppfattas som ovanligt homogent. Detta har främst att göra med landets geografiska läge bortom de europeiska allfarvägarna. Förlusten av Finland och Norge skapade svåra identitetskriser, men landets geografiska kärna har förblivit intakt. Den geografiska avskildheten har skapat avståndskänslor inför främlingar. Att Sverige saknat kolonier (bortsett från Delaware och S:t Barthélemy, båda kortlivade) har likaså betytt en ovana vid annorlunda folkslag — men också en känsla av att inte ha några fingrar smutsade. Invandringen som förekommit har varit förhållandevis blygsam och till viss del varit "beställd" (vallonerna). Den *religiösa* enhetligheten har att göra

med kyrkans knytning till staten, varvid kyrkan som tack för sitt monopol hjälpt till att ge ett långt och glest befolkat land en fungerande organisation. Den svenska kyrkan har varit en både utåt och inåt kämpande kyrka. Konventikelplakatet av år 1727 (upphävt 1856) var ett effektivt skydd mot separatism av olika slag, troligen också politisk sådan. Den prästerliga kontrollen, i effektiv verksamhet från tidigt 1600-tal, har vidare skapat en vana vid fasta mönster och klara sanningar, som kunnat leda till intolerans. (Om Luthers antisemitism haft någon direkt inverkan på svenska kyrkan är obekant; ett exempel på judefientlighet finner vi annars i biskop J.A. Eklund, författaren till *Fädernas kyrka i Sveriges land.*) Inte minst är det denna föreställning om god, existerande ordning som blivit effekten av den sekellånga undervisningen i kyrkans hägn och som till sist måste framhållas som ett mycket viktigt arv från det förgångna. Svensken är uppfostrad till att väl känna till såväl åsikts- som samhällshierarki, han har sett en fungerande administration och accepterar den förnuftiga ämbetsmannastaten. Idéhistoriskt viktig och troligen med kvardröjande verkan är den filosofiska sanktion den gavs vid mitten av förra seklet genom Christoffer Jacob Boströms läror. Häri kan man om man vill finna en del av förklaringarna till några av de drag som ovan beskrivits. *Biologins* starka ställning i svensk naturforskning har rimligen påverkat vår hållning till andra folk. Givetvis skulle allt som har med darwinismen att göra ha kommit till Sverige ändå, men här fanns en särskild svensk tradition att hänvisa till. Den har i sin tur lett in samhällsteorin på klassificering, fasta strukturer, en förkärlek för förnuft och fakta.

De strömmar av utlänningsfientlighet och rasism som flöt starka i det svenska samhället fick efter andra världskrigets slut ta sig underjordiska banor. Stora värderingsförändringar i demokratisk riktning har ägt rum i Sverige sedan den tiden. Den roll som en höjning av utbildningsnivån i landet har spelat härvidlag diskuterades i kapitel 4.

För att fortsätta med den nyssnämnda bilden: hur mycket av utlänningsfientlighet har strömmat vidare under markytan och hur mycket har vi kunnat se som strömmar ovan jord? Också detta diskuteras relativt utförligt i kapitel 4. Men man kan också med användande av begreppen i detta kapitel fråga hur mycket av göticism (dvs. nationalism) respektive biologism som går i dagen i 80-talets Sverige.

Avslutningsvis vill vi bara antyda att nationalismen — förutom i idrottsliga sammanhang — mycket väl kan ta sig sådana uttryck som tillfredsställelse med den solidaritet som just vi svenskar visar gentemot tredje världens folk. Eller som ett "världssamvete"

som gått in i våra sinnen genom insatser av stora män och kvinnor, alltifrån Nathan Söderblom och Dag Hammarskjöld till våra dagars motsvarigheter.

Biologismen lever också vidare. Här är formerna andra och ur idéhistorisk synpunkt mera lika dem som vi har beskrivit här ovan. Om det i tidigare skeden mindre handlat om förädling liknande den skånska växtförädlingen så är perspektivet idag annorlunda och mera skrämmande. Gentekniken (hybrid-DNA-tekniken) "öppnar ... närmast obegränsade möjligheter att flytta genetiskt betingade egenskaper inom den levande världen även om det för tillfället finns klara tekniska begränsningar", heter det i en diskussionspromemoria avgiven av gen-etikkommittén (*Genteknikens tillämpning på människa*, Ds S 1983:12). Det biologistiska synsättet är lika förhärskande här som någonsin i tidigare skeden. Att förädling är en möjlighet i framtiden uttrycks klart i diskussionspromemorian. Etiska överväganden är mycket viktiga, sägs också mycket klart däri. Det är naturligtvis inte på det sättet att man står inför en "rasbiologisk" situation sådan som Herman Lundborg kan ha drömt om, inte alls. Vi har med det här exemplet bara velat peka på hur en biologism från förr lever vidare i andra former idag. Värderingar som tar sin utgångspunkt häri kan möjligen också få en vidare spridning.

8 Dilemma, dialektik och paradoxer

Vi har redan refererat till Gunnar Myrdals stora studie från 1942 av de svartas situation i USA, *An American Dilemma.* Hans undersökning berörde ekonomiska, sociala och politiska aspekter av de etniska relationerna i USA, men enligt Myrdal var det i grunden fråga om moral, om ett moraliskt dilemma. Det bestod, enligt Myrdal, i en ständig motsättning mellan den ideologi som han kallar "the American Creed" å ena sidan och en rasistisk ideologi å den andra. Rasismen skulle alltså inte vara en egenhet hos enskilda personer utan en utbredd ideologi. Det moraliska dilemmat berörde varje vit amerikan, ansåg Myrdal.

Vi har ofta under vårt arbete haft anledning att jämföra förhållandena i Sverige med dem i USA. Även om det i grunden råder helt olika förutsättningar för de etniska relationerna i de båda länderna finns vissa beröringspunkter. Vi har ibland undrat om inte en sådan beröringspunkt kunde vara att det även i Sverige är fråga om ett moraliskt dilemma.

Man skulle mycket väl kunna parafrasera Gunnar Myrdal och kalla det för "ett svenskt dilemma", detta gap mellan en socialliberal jämlikhetssträvan och etniskt tolerant ideologi som statsmakterna gör sig till tolk för och de ekonomiska och sociala realiteter som myndigheterna och organisationerna måste ta hänsyn till.

I rapporten om etniska relationer i skolan (*Fostran till tolerans?*) frågade vi:

Hur förenar man kraven från majoritetsbefolkningen (som också är nationalstatens krav) att deras barn ska socialiseras till svensk kultur med minoriteternas lika berättigade krav att deras barn ska få ett rimligt stöd i skolan för socialisering till deras kultur? Det är viktigt för barnen att kunna fortsätta att vara delaktiga i sin ursprungskultur och lära sig att tolka dess regler och mönster. Här är det inte bara fråga om ett problem som kan lösas på det vanliga svenska sättet ..., här är det fråga om ett *dilemma.* Detta "pluralistiska dilemma" måste först som sist bli uppenbart för dem som sysslar med planering, organisation och genomförande av verksamheten i den svenska skolan.

Vi tror att dilemmat måste bli uppenbart även på andra samhällsområden.

I kapitel 3 använde vi en enkel modell för att beskriva hur institutioner på olika nivåer i ett samhälle förhåller sig till etniska minoriteters strävan efter kulturell autonomi. Vi kunde beträffande de svenska statsmakterna konstatera en positiv hållning. Det kan också uttryckas så att den svenska staten har "koopterat" invandrarfrågorna. Med kooptering menar vi i det här fallet att staten tagit sig an frågorna till den grad att reformutvecklingen på invandrar- och minoritetsområdet inte har varit resultatet av en politisk kamp, inte ens av den i Sverige så typiska kompromissen. I stället har staten definierat förutsättningar, villkor och gränser för välfärdsutvecklingen för de etniska minoriteterna. Detta förmyndarlika förhållande är i och för sig inte något nytt för Sverige: i århundraden har den svenska staten behandlat samerna så — och då har det inte varit fråga om annat än gränser för välfärdsutvecklingen. Det kan inte uteslutas att en sådan attityd var förhärskande i förhållande till den "importerade arbetskraft" med vilken efterkrigsinvandringen inleddes.

Det är en i många stycken motsägelsefull bild som vi målar upp i det här betänkandet. Den objektiva verkligheten domineras av ett motsatsernas spel, av en *dialektik.* Denna dialektik framträder särskilt tydligt om man, som vi har försökt göra, anlägger ett konfliktperspektiv. Härigenom betonas att motsättningar mellan olika etniska grupper är symptom på social konflikt. Konflikten löses inte bara för att man tar bort symptomen — för att uttrycka det enkelt, kanske alldeles för enkelt. Konfliktperspektivets centrala begrepp är "förändring". Social — eller etnisk — konflikt leder till förändringar. När vi anlägger ett konfliktperspektiv innebär det konsekvenser för vårt sätt att *beskriva* verkligheten. Det betyder för den skull inte att vi *föreskriver* att konflikter alltid måste äga rum, bara att de kan äga rum och att det leder till förändringar i samhället. Vi har försökt se dialektiskt på den "etniska arenan" i Sverige och belysa existerande motsättningar.

Ett annat sätt att uttrycka detta vore att säga att vårt material innehåller en mängd självmotsägande slutsatser och att det finns ovedersägliga grunder för var och en av dem. Det skulle med andra ord vara fråga om ett antal *paradoxer.* Låt oss exemplifiera.

Sverige är knappast ett land där mycket omfattande och spektakulära diskriminerande handlingar förekommer. Däremot känner sig många illa till mods över den ständiga ojämlikheten som de upplever i behandlingen — kanske inte så märkvärdigt som enskilda händelser betraktat, men ett genomgående negativt mönster. Några rader ur en dikt av Gunnar Ekelöf ger uttryck åt den känsla som många invandrare hyser: "Här, i de långa välföd-

da stundernas/ trånga ombonade Sverige/ där allting är stängt för drag ... är det mig kallt." Sverige är "dragfritt", välmående, "a clean, well-lighted place", som en utländsk betraktare kallade landet, med titeln från en Hemingway-novell. Men alltför många svenskar är i stort sett likgiltiga i sitt förhållningssätt till de etniska minoriteterna. Å andra sidan är "samlevnadsfrid" det som framför allt kan sägas utmärka förhållandet mellan vanliga svenskar och vanliga invandrare på arbetsplatser, i bostadsområden, på badstränder eller i varuhus, dvs. frånvaron av destruktiva konflikter, upprättandet av ett slags social diplomati. Likgiltighet och samlevnadsfrid — det är *en kulturell paradox.*

Valfrihetsmålet är ett uttryck — kanske det främsta — för de svenska statsmakternas etniskt toleranta ideologi. Att nå målet innebär det mångkulturella samhället i verklig mening. Å andra sidan kommer det alltid att råda en kulturellt hegemonistisk situation. En majoritetskultur, visserligen föränderlig över tid, kommer alltid att dominera. Jämlikhet mellan kulturerna uppnås inte. Den etniskt toleranta ideologin och politiken bidrar till en fortsatt marginalisering av de etniska minoriteterna och ett kvarstannande i den klass i vilken de inträdde vid ankomsten hit. Då blir etnisk minoritetstillhörighet liktydig med tillhörighet till en "tjänande underklass", en konservering av rådande ojämlikhet. Det är *en valfrihetsparadox.*

I historien kan man söka svaren på de gåtor som nuet ställer. I den historiska bakgrundsteckningen ovan valde vi en huvudsakligen idéhistorisk utgångspunkt. Linné var den förste som på vetenskapliga grunder försökte sig på att göra en indelning av människosläktet i olika "varieteter". Därmed lade han en grund för rasistiskt tänkande. Den starka ställning som biologin som vetenskap har haft kombinerad med en förkärlek för klassificering medförde att man i Sverige ganska länge utmärkte sig på det "rasbiologiska" området, både som vetenskap och som folkligt förankrat vetande. Å andra sidan har det inte varit möjligt att politiskt fiska i dessa grumliga vatten: inte ens under det 30-tal då möjligheterna var som störst växte det fram någon mer omfattande nazistisk rörelse med rasistiskt program i Sverige. När efterkrigsinvandringen medförde en omdaning av det svenska samhället i en riktning som motsvarade de värsta farhågor om förändringar av den svenska "folkstammens renhet" som var utbredda i det svenska folket så reagerade detta folk knappast alls. Det är *en historisk paradox.*

Myndigheterna arbetar under lagarna och har att beakta allas likhet inför lagen. Sverige har mycket gamla ämbetsmannatraditioner. Förmodligen är det så att de flesta i det här landet — med rätta — anser att vi har väl fungerande myndigheter och ett

objektivt rättsväsende. Å andra sidan finns det mängder av belägg för att man konsekvent bortser från att det i Sverige lever människor med annan etnisk bakgrund än den svenska, när beslut fattas, planer utformas etc. Lika behandling blir inte likvärdig behandling: det är *en institutionell paradox.*

Utredningens attitydundersökning visar med ganska stor säkerhet att invandrarfientliga åsikter inte vinner terräng i Sverige. Men det är svårt att entydigt tala om *varför* det förhåller sig så. Vilka bakgrundsvariabler är egentligen de viktigaste? Undersökningens sociologiska del innebär sammanfattningsvis att personer som kan planera sin egen framtid och har kontroll över sina livsomständigheter generellt sett är tolerantare än andra. Någon tydligare "grundbult" finns inte att redovisa. Av den psykologiska delen — djupintervjuerna — framgår att människor är intoleranta respektive toleranta i sina attityder till invandrare i stort sett "på sin egen fason". Genom vår undersökning vet vi en hel del om majoritetens attityder till minoriteterna, samtidigt som vi inte med någon särskilt djup insikt kan förutse hur medlemmar av denna majoritet kommer att bete sig i mötet med minoriteterna. Det är *en attitydparadox.*

Med utgångspunkt i de olika delar av den bild vi hittills presenterat skulle ännu flera exempel kunna anges. Vi nöjer oss med de angivna och anser oss härigenom ha antytt hur oerhört komplicerad frågan om etniska relationer och etnisk pluralism faktiskt är. Kanske alltför komplicerad för att göras till föremål för en statlig utredning. Vi skall i kommande kapitel slutföra vår uppgift genom att presentera våra överväganden och förslag. Kanske är det *den övergripande paradoxen*: att föreslå åtgärder i fråga om något som inte går att "åtgärda" i så många avseenden. Kanske skulle betänkandet sluta här?

9 Överväganden och förslag

9.1 Allmänt om åtgärder

Diskrimineringsutredningen har regeringens uppdrag att utarbeta ett samlat program för att motverka fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter i Sverige. Direktiven medger dock att resultaten från de kartläggningar som genomförs, och de överväganden och förslag som kan följa av dessa, får redovisas efter hand. I generella direktiv (dir. 1980:20 och dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare har regeringen fastslagit att utredningars intresse skall koncentreras till begränsningar och omprioriteringar i gjorda åtaganden. Alla förslag som utredningar lägger fram skall i princip kunna genomföras med oförändrade resurser inom det område som förslagen avser.

Under de fem åren med utredningen har vi publicerat våra resultat i ett tiotal rapporter och betänkanden. Det "samlade program" regeringen beställt kan sägas utgöras av rapporterna och betänkandena sammantagna.

Det kan dock finnas skäl att sammanfatta vår syn på möjligheterna att påverka de etniska relationerna och att utveckla några tankar om behovet av ytterligare konkreta åtgärder vid sidan av förslagen i tidigare betänkanden och rapporter. Att detta kapitel i vårt sista betänkande ägnas några sådana konkreta åtgärdsförslag kan lätt tolkas som om vi såg dessa — och andra tidigare lämnade förslag — som det enda resultatet av vårt arbete. Det är ju också som förslagsproducent uppdragsgivaren betraktar oss. Själva lägger vi emellertid lika stor vikt vid den kunskapssökande och kunskapsspridande roll vi påtagit oss. Den nya kunskap vi tyckt oss finna har vi sökt ge en spridning i de rapporter som publicerats. Vi har också gjort det genom att anordna och delta i seminarier och kurser och genom att uppträda som föreläsare vid universitet och högskolor m.m.

Frågan om etniska relationer är synnerligen komplicerad och något entydigt kunskapsunderlag föreligger inte. Det får dock

inte leda till att några åtgärder inte vidtas förrän alla fakta ligger på bordet, ty den dagen kommer aldrig. Mycket av den kunskap som vunnits måste också struktureras för att kunna utnyttjas i det praktiska arbetet.

Åtgärdernas grundförutsättningar

Det samlade program regeringen beställt skall ligga till grund för åtgärder vid en tidpunkt, då den stora invandringen till Sverige redan ägt rum och de därur framväxta etniska minoriteternas existens blivit ett faktum. Detta påverkar valet av åtgärder.

Vi har tidigare behandlat frågan om individen som symptombärare i den etniska konflikten. Utredningens egen tillkomst hade samband med individuella fall av etnisk diskriminering och i direktiven diskuteras hur enskilda personer i framtiden skall kunna tillförsäkras ett bättre samhälleligt skydd. Det är ofta i individuella möten som diskrimineringen blir tydlig och lika ofta presenteras problemet som individuella fall i medierna. Endast sällan betraktas företeelser av det här slaget också som symptom på ett vidare, strukturellt betingat samhällsproblem. Risken är därmed uppenbar att man ser på problemen som om det bara vore fråga om ett litet antal invandrarfientliga personer eller grupper, vars diskriminerande verksamhet det gäller att komma åt med effektiva medel. Det är inte möjligt att helt förhindra konflikter på etnisk grund mellan enskilda människor. Sådana kommer att uppstå vilka åtgärder som än vidtas. Vad statsmakterna kan göra är att vidta åtgärder som minimerar risken för att diskriminerande tilltag i det lilla sammanhanget skall få en samhällsfarlig utbredning samt att erbjuda konfliktens offer effektivt skydd.

Åtgärder för att minska risker för etnisk konflikt blir varaktigt verksamma först om de angriper och helst undanröjer konfliktens orsaker. Kunskaperna om dessa är som sagt fortfarande bristfälliga. De kunskaper om den etniska konfliktens orsaker som översiktligt redovisats i främst kapitel 5, visar att många bidragande faktorer heller inte är möjliga att påverka, åtminstone inte på kort eller medellång sikt. Vi har att leva med vårt historiska och kulturella arv. Vi har också att leva med och utgå från att människors behov av social kategorisering och differentiell värdering utgör fundamentala psykologiska fenomen, som sannolikt inte låter sig påverkas av vare sig den ena eller andra samhälleliga åtgärden. Att många grundläggande orsaker således inte kan påverkas utgör en del av vårt kollektiva dilemma. Det kan ändå vara viktigt att vinna insikt om att den etniska konfliktens orsaker ofta är svåra att komma åt, även om den insikten leder till en

känsla av maktlöshet. Sådan kunskap innebär ju att man ibland kan veta vad man *inte* bör eller kan göra. Vi har sett det som vår uppgift att fånga in en så mångfasetterad bild som möjligt av den etniska konfliktens bakgrund, omfattning och karaktär, utan att genast snegla på vilka sammanhang och orsaker som möjligen skulle kunna vara påverkbara i något avseende.

Av redovisningen i kapitel 5 framgår att Anders Lange och Charles Westin i sin studie funnit en struktur av förklaringar som kan hjälpa oss förstå sammanhangen. De, liksom andra forskare, har funnit att en del faktorer kan påverkas, andra inte.

Ojämlik makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla

Langes och Westins generativa modell anvisar åtminstone tre i någon mening påverkbara grundelement, som sannolikt för oss ett långt stycke på väg när vi söker efter orsaker till etnisk konflikt. Dessa är *ojämn makt- och resursfördelning* i samhället, *bristande kontakter* mellan etniska grupper och *bristande självkänsla* hos individer. Vi har alltså att arbeta med några orsaksfaktorer, som tillsammans eller var för sig kan tillämpas på olika nivåer av verkligheten.

Åtgärder för att motverka fördomar och diskriminering bör därmed vara sådana att de reducerar den ojämna makt- och resursfördelningen i samhället, förbättrar förutsättningarna för kontakter mellan invandrare och svenskar och bidrar till ökad självkänsla eller självvärdering hos individerna. Utvecklingen av de etniska relationerna beror alltså mer på den allmänpolitiska och ekonomiska utvecklingen i samhället än på nytillkommande, riktade invandrarpolitiska reformer. Det handlar mer om ekonomisk fördelningspolitik, arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, socialpolitik och utbildningspolitik än om invandrarpolitik i traditionell och alltför begränsad mening. Det finns dock åtgärder av väsentlig betydelse att vidta också på det invandrarpolitiska fältet och utredningen har — naturligt nog — sett det som sitt uppdrag att huvudsakligen utveckla förslag inom denna mer begränsade ram.

Vi övergår därför till att antyda några invandrarpolitiska aspekter av detta med ojämlik makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla.

Den faktiska existensen av etniska grupper är en första utgångspunkt. Genom efterkrigsinvandringen har tillgodosetts ett behov av arbetskraft till industri och service. Invandringen har medfört ett inflöde av människor främst till arbetarklassen. Genom språkliga handikapp men också genom social isolering,

genom bristande överblick och erfarenhet av svenska förhållanden och genom att många av invandrarna kommit ut "sist på plan" på en stagnerande arbets- och bostadsmarknad har många av förstagenerationens invandrare uppfattat sig tillhöra och i viss utsträckning blivit betraktade som ett slags B-lag inom arbetarklassen. Det är en grund för kollektiv degradering och därmed en legitimering av enskild diskriminering. Den etniska konflikten förvärras om den sociala situationen är konfliktbemängd, dvs. om majoriteten upplever de etniska minoriteterna som ett reellt hot mot egna vitala ekonomiska, kulturella eller sociala intressen. Dessa upplevelser kan vara mer eller mindre väl grundade i faktiska förhållanden. Den tilltagande konkurrensen om jobben och välfärden blir understundom en påminnelse för främst den utsatta delen av den svenska arbetarklassen om att invandrarna som socioekonomiskt hot kan ha ett högst reellt innehåll i enskilda fall. Det är inte uteslutet att den framtida invandringspolitiken ger oss en ur klassynpunkt bredare rekrytering utifrån.

När det gäller invandrarpolitiken finns skäl att peka på att de tre orsaker till etnisk konflikt vi lyft fram i huvudsak motsvaras av åtgärder inom ramen för de tre målen: den ojämna makt- och resursfördelningen i jämlikhetsmålet, bristande kontakter i samverkansmålet och bristande självkänsla i valfrihetsmålet.

Kunskap i svenska har synnerlig betydelse för såväl makt- och resursfördelning, kontaktmöjligheter som för självkänslan hos invandrare. Bristande svenskkunskaper är sannolikt den främsta orsaken till utsattheten på arbetsmarknaden, men också i övrigt. Dåliga svenskkunskaper innebär dåliga förutsättningar för ett rikt och jämställt liv i Sverige.

Frågan om bristande kontakter skiljer sig på flera sätt från det föregående. Det är här inte i första hand staten som har att agera, utan människorna. Att ökade kontakter mellan invandrare och svenskar à priori är något gott för de etniska relationerna och därför något att med olika medel sträva efter är en vitt spridd föreställning. Om det är de förmodade positiva attityderna som kommer först eller om det är de berikande kontakterna vet vi för litet om. Attitydundersökningen ger oss emellertid tillgång till vissa fakta i målet.

- Omkring 40 % av den vuxna svenska befolkningen har *grannar* som är invandrare, men bara 15 % av denna del har etablerat nära kontakt. Det gör att ca 6 % av befolkningen har nära kontakt med sina invandrade grannar.
- Omkring 40 % av den svenska förvärvsarbetande befolkningen har invandrare som *arbetskamrater*, men bara 17 % av denna del har etablerat nära vänskap med dem (uppger att de blivit "nära vänner"). Det gör att ca 7 % av de förvärvsarbetan-

de har nära kontakt med sina invandrade arbetskamrater. Om även "vänner" inräknas blir dock summan 25 % av den förvärvsarbetande befolkningen.

- Omkring 55 % av den vuxna svenska befolkningen uppger sig ha kontaktermgås med invandrare på sin fritid. Här överväger yngre, storstadsbor, socialgrupp I, högutbildade, höginkomsttagare, folkparti- och VPK-sympatisörer.
- Omkring 35 % av den vuxna svenska befolkningen har någon släkting som är invandrare. Bland dessa är släktskapen etablerad genom ingifte med syskon eller föräldrasyskon vanligast (omkring 20 % vardera). Därnäst far eller mor 18 %, make/maka 9 %. Omräknat för totalbefolkningen innebär detta att släktskap etablerats genom ingifte med syskon eller föräldrasyskon för ca 15 % av befolkningen, far och/eller mor (dvs. andrageneration) för ca 6 %, eget giftermål för ca 3 %. En viss överlappning förekommer här.

Genom att utarbeta ett kontaktindex, där olika slags kontakter med invandrare summerats med hänsyn till kvalitet och kvantitet, kan vi påstå att 45 % av befolkningen har ingen eller försumbar kontakt med invandrare. 33 % har medelstor kontakt och resterande 22 % har stor kontakt. Korstabuleras detta index mot andra index får vi också veta att signifikant lägre grad av kontakt överväger hos äldre, kvinnor, landsbygdsbefolkning, arbetarklass, lågutbildade och låginkomsttagare. Vi vet därtill att de som har stor kontakt med invandrare har en klart tolerantare syn på invandrarna och invandringen än vad andra har. Sambandet mellan kontakt med invandrare och positiva attityder till invandrare har till och med förstärkts från år 1969 till år 1981. Man bör dock hålla i minnet att de högutbildade, som har relativt omfattande kontakter, har dem med norrmän, danskar, tyskar och amerikaner — inte med finnar, turkar och greker.

Det finns ett betydande utrymme för ett närmande mellan majoriteten och minoriteterna, ett närmande som säkert i hög grad påbörjats i skolan för de ungdomskullar som inte omfattas av vår attitydundersökning. Vidare antyder data att ökade kontakter på sikt kan förbättra förståelsen och toleransen i umgänget mellan invandrare och svenskar. Den givna frågan reser sig: är några åtgärder möjliga för att väsentligt öka kontakterna mellan invandrare och svenskar?

Vi är övertygade om att sådana åtgärder är möjliga. Åtminstone i den del åtgärdsförslagen riktar sig mot människors egna aktiviteter inom organisationsliv, föreningsverksamhet och liknande måste förslagen bygga på människornas egna behov, individuellt eller kollektivt. Det är svårt att övertyga människor om

det värdefulla i kontakter över etniska gränser om de själva inte känner det. De behov som kan vara en drivkraft för ökade etniska kontakter, bör därför sökas i första hand i människors vardagsverklighet. De behov av kontakt mellan människor som kan tillgodoses genom åtgärder av skilda slag måste vara ömsesidiga, om än inte nödvändigtvis exakt desamma för den etniska majoriteten som för de etniska minoriteterna.

Mycket av forskningen på området riktar sitt intresse mot individen, mot förövaren och (om än i mindre grad) mot offret. Vi har med tiden kommit att intressera oss mer för etnisk konflikt som begrepp, eftersom insikten vuxit att etnisk konflikt gäller ett förhållande mellan två (eller flera) parter i en omgivande verklighet som har stort inflytande på relationen. Likväl är bristande självkänsla, såväl hos förövaren som hos offret, faktorer av vikt att analysera inför frågan om möjliga åtgärder.

Med en stark förenkling kan problemet med bristande självkänsla sammanfattas på följande sätt. Hos den diskriminerande aktören, förövaren, är den en viktig delförklaring till varför han diskriminerar. Hos offret kan den innebära att den diskriminerande handlingen får mer förödande konsekvenser än vad eljest skulle ha varit fallet. Psykologiska problem av detta slag tycks i förstone peka främst mot psykoterapeutiska insatser. Om vi betraktar självkänslan som en central komponent i människors trygghet blir det uppenbart att den inte bara har en psykologisk sida. Individens självkänsla utvecklas i ett nära växelspel med omgivningen. Den är nära förknippad med samhället och dess förändring. Hemspråksträningen och hemspråksundervisningen syftar t.ex. till att utveckla invandrarbarnens identitet och stödja deras etniska självkänsla. Svenskundervisningens betydelse har redan tidigare understrukits. Samhällets stöd till invandrar- och minoritetsorganisationerna och till deras tidningar är av betydelse för bibehållande och utveckling av den etniska identifikationen och därmed för den etniskt baserade självkänslan.

Möjliga åtgärder

Många statliga utredningar, sannolikt de flesta, utmynnar i förslag till lagstiftning och ökad information. Lagstiftning och information är *samhälleliga styrmedel*, vid sidan av några fler, inte särskilt många. I tider av resursknapphet är det heller inte förvånande att främst sådana styrmedel utnyttjas som inte väntas kosta så mycket. Vi skall återkomma till dessa.

Ett annat vanligt åtgärdsförslag från statliga utredningar är forskning. Den forskning som definieras och styrs av statsmakterna är ett mellanled mellan ett av statsmakterna preciserat pro-

blem och dess eventuella lösning i form av åtgärder. Många utredningar kan för övrigt räknas in i detta sammanhang. Diskrimineringsutredningen är ett exempel.

Vår roll som statlig utredning begränsar oss visserligen till att i första hand lämna förslag avseende förhållanden som direkt styrs genom statliga åtgärder. Men många av de åtgärder som är angelägna när det gäller att förbättra de etniska relationerna har *andra* huvudmän eller aktörer än riksdag, regering och de statliga myndigheterna. Det gäller t.ex. åtgärder inom andra delar av den offentliga sektorn, dvs. kommuner och landsting. Det gäller massmedierna som genom sitt utbud påverkar attitydbildningen i samhället. Det gäller i hög grad många etablerade organisationer såsom fackföreningsrörelsen, idrottsrörelsen, kyrkorna och trossamfunden, kvinnorörelsen, de politiska organisationerna, Rädda Barnen, Röda Korset och invandrarorganisationerna. Det gäller också olika alternativrörelser med kortare eller längre varaktighet. En del av de förslag vi utvecklar för de statliga organen är användbara också för många av dessa institutioner, organisationer och grupper.

I den internationella litteraturen återfinns idéer om åtgärder för att motverka fördomar och diskriminering på etnisk grund. En genomgång ger vid handen att de i stort kan indelas i följande, i vissa avseenden överlappande huvudgrupper:

- lagstiftning
- allmän jämlikhetspolitik
- social förändring (förskjutningar i maktrelationerna mellan grupper)
- information
- utbildning
- forskning
- kontaktfrämjande åtgärder
- psykoterapeutiska insatser
- massmedier
- agitation och övertalning
- aktiva organisationer

Enligt ett synsätt finns tre strategier för förändringar i sociala system: den empiriskt rationella strategin, den normativa omskolningsstrategin och tvångsmaktsstrategin. Den empiriskt rationella strategin bygger på att man genom forskning kommer fram till förändringar av systemet som accepteras för att de är eller uppfattas vara just rationella. Den normativa omskolningsstrategin går ut på att man genom åtgärder förändrar attityder och värderingar för att förbättra förmågan att lösa problem och utveckla självkännedom. Tvångsmaktsstrategin innebär att man

använder sanktioner byggda på makt för att genomföra förändringar. Statsmakternas hittillsvarande politik innehåller åtgärder inom alla dessa tre strategier. Om vi tillämpar dessa strategier på de åtgärdskategorier vi nämnt ovan, finner vi att den empiriskt rationella strategin förutsätter forskning som ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor, att den normativa omskolningsstrategin tar sikte på åtgärder som utbildning, fostran, information och agitation och att slutligen tvångsmaktsstrategin i första hand har lagstiftning och rättstillämpning som medel. Återigen utkristalliserar sig information i vid bemärkelse och lagstiftning och rättstillämpning som centrala styrmedel. Alla dessa medel är behäftade med begränsningar.

Sammanfattande synpunkter

- Regeringen föreskriver att de förslag som utarbetas inte får medföra nya ekonomiska åtaganden.
- Något fullständigt kunskapsunderlag om etniska konflikter och deras orsaker föreligger inte och kan inte väntas.
- Åtgärdsprogrammet beställdes vid en tidpunkt då den stora invandringen till Sverige redan ägt rum och de etniska minoriteternas existens är ett faktum.
- Problemet med etnisk konflikt kan inte reduceras till att avse förhållanden mellan enskilda personer på olika "arenor" i samhället utan måste samtidigt betraktas som ett strukturellt betingat samhällsproblem.
- Åtgärder mot uttryck för etnisk konflikt blir varaktigt verksamma först om de riktas mot problemens verkliga orsaker i den mån de är möjliga att påverka, vilket långt ifrån alltid är fallet.
- Av påverkbara orsaker till etnisk konflikt är de viktigaste ojämn makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla.
- Orsakerna påverkas mycket mera av den allmänpolitiska utvecklingen i Sverige än av nytillkommande invandrarpolitiska reformer.
- Utredningens uppgift är i stort sett begränsad till att formulera förslag till åtgärder på det invandrar- och minoritetspolitiska fältet.
- Viktiga åtgärdskategorier är enligt vår mening bl.a. lagstiftning, allmän jämlikhetspolitik, forskning, utbildning och kontaktfrämjande åtgärder.
- Statsmakterna anger i väsentliga avseenden förutsättningar för samhällsutvecklingen i form av bl.a. lagstiftning och annan normbildning och medelstilldelning. Många av de åtgärder

som vi ser som angelägna har dock andra huvudmän. Ett stort ansvar åvilar kommuner och landsting, folkrörelserna och de stora institutionerna, bland dem massmedierna. Våra förslag för de statliga myndigheterna bör i många avseenden vara tillämpliga också för dessa andra huvudmän.

9.2 Lagstiftning och rättstillämpning

Vi konstaterade att lagstiftning är ett av relativt få styrmedel som står till statsmakternas förfogande när det gäller att introducera nya eller förändra gamla normer i samhället.

Vilken inverkan på de etniska relationerna har lagarna i verkligheten? Diskussionen om lagars normbildande kraft har framförallt hämtat sina exempel från straffrätten och den offentliga rätten i allmänhet. Den lagstiftning som utredningen haft i uppdrag att analysera ligger inom dessa områden. Just "våra" rättsområden har dock inte mycket intresserat de lärde som tvistat, åtminstone inte inom nordisk rättssociologi. I USA, där mycken lagstiftning av vår typ hämtat sina förebilder, har den rättssociologiska debatten varit livlig om lagstiftningens betydelse för normbildningen. Under de senaste decennierna förefaller pendeln där ha svängt från ståndpunkten att lag är ett ineffektivt medel till uppfattningen att lagstiftning i själva verket är ett av de främsta vapnen i kampen mot etnisk diskriminering.

Den lagstiftning som här diskuteras kan inordnas under rubriken "mänskliga rättigheter". Den lagstiftning som finns i olika länder på det här området utgår i hög grad från arbete som bedrivits inom Förenta Nationerna. Med utgångspunkt i FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna och olika FN-konventioner har staterna stiftat lagar till skydd för mänskliga rättigheter. När det gäller skydd mot etnisk diskriminering är det framför allt FN-konventionen från år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering som varit styrande — också för svenskt vidkommande. Den har medfört att bestämmelser om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp finns i den svenska brottsbalken. (Bestämmelsen om hets mot folkgrupp fanns visserligen redan innan Sverige ratificerade FN-konventionen, men den förändrades med anledning av denna.)

Frågan om lagstiftning på det här området är komplicerad och blir inte enklare av att just de nämnda lagbestämmelserna *inte* har vuxit fram ur ett behov av normer som byggt på en allmän rättsuppfattning här i landet, utan är traktatsstyrd, dvs. styrd utifrån på grund av internationella åtaganden.

När det gäller lagstiftning som ett medel att påverka de etniska

relationerna kan man fråga sig vad det betyder att invandrar- och minoritetspolitikens mål — jämlikhet, valfrihet, samverkan — inte har kodifierats i lagtext. Visserligen finns i grundlagen en bestämmelse som nära anknyter härtill, men det är inte riktigt detsamma. Som en jämförelse kan anföras att målen för socialtjänsten — som i mycket liknar de invandrarpolitiska — finns intagna i socialtjänstlagen. Innebär detta någon egentlig skillnad när det gäller ansträngningarna att nå målen? Nej, knappast.

Regeringen utfärdade år 1976 en förordning (1976:310) som innebär att myndigheterna fortlöpande skall beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter. Om den förordningen upphöjs till lag, stiftad av regering och riksdag gemensamt, skulle det innebära någon skillnad för myndigheternas agerande? Vi är med detta inne på ett centralt tema i diskussionen om rättens roll i samhällsförändringen: vilken faktisk betydelse har det som står i lagböckerna? I de etniska relationerna sker säkert omfattande förändringar utan att den juridiska grundvalen nämnvärt förändras. Men vilken roll spelar stiftandet av en lag, vilken grad av lagstiftningsoptimism är rimlig på just detta fält?

Den mest optimistiska inställningen kan uttryckas så att lagarna är oumbärliga politiska redskap som kan användas för att styra och omvandla samhället efter politikernas intentioner. I detta ligger en — nödvändig — påminnelse om att lagstiftning är en politisk verksamhet.

Det är svårt att anföra klara exempel på att statsmakterna med framgång använt sig av lagstiftning för att påverka normbildningen. Det vanligaste exemplet på lagstiftning som förändrat människors beteende är "bilbälteslagen". Följsamheten i fråga om detta påbud bedöms som mycket hög och kom ganska snabbt. Det utgör samtidigt en intressant jämförelse mellan lagstiftning och information som samhälleliga medel. Man hade nämligen försökt att frammana det avsedda beteendet med hjälp av en massiv och långvarig informationskampanj utan att lyckas. Lagstiftningsvägen gick det på kort tid.

Från vårt område finns ett negativt exempel att hålla fram. När regering och riksdag på sin tid beslöt att införa bestämmelsen om olaga diskriminering i brottsbalken gjordes ett mycket klart undantag från bestämmelsens tillämpningsområde: arbetsmarknaden. Det skedde bl.a. med motiveringen att någon etnisk diskriminering inte förekom på arbetsmarknaden — såvitt det var regeringen bekant.

Lagstiftning är politik, dvs. uttryck för politisk vilja och politiska värderingar. Regeringens underlåtenhet att lagstifta på arbetslivets område var uttryck för sådana värderingar i lika hög grad som den faktiskt genomförda lagstiftningen var det. Inne-

börden i lagstiftarens budskap kan inte tolkas på annat sätt av dem som är berörda än att det är fritt fram att diskriminera på etnisk grund på arbetsmarknaden. Eftersom några avtal mellan arbetsmarknadens parter inte slutits har inte heller några andra hinder byggts upp mot den negativa särbehandling från privata arbetsgivares sida som invandrare utsätts för. Just detta tror vi är en central faktor. Etnisk diskriminering är bl.a. uttryck för makt. Det är i särskilt hög grad märkbart i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare/arbetssökande. Man kan med den franske justitieministern Badinter säga att i förhållandet mellan stark och svag är det frihet från lagar som förtrycker och lagarna som befriar från förtryck.

Vi vill också erinra om de öden som bestämmelsen om hets mot folkgrupp rönt vid olika tillfällen. Den har varit föremål för diskussion vid flera tillfällen; år 1944 i straffrättskommittén, 1947 i regeringens proposition, 1948 i riksdagen, 1970 i regering och riksdag, 1981 i diskrimineringsutredningens betänkande, 1982 i regering och riksdag och 1983 i yttrandefrihetsutredningens betänkande. Varje gång har avvägningar gjorts i förhållande till yttrandefrihet och tryckfrihet. Varje gång har tyngderna lagts olika i vågskålarna. Varje gång har de som agerat gjort det i förvissningen att det slutliga resultatet faktiskt skulle ha någon effekt.

Lagar till skydd för mänskliga rättigheter har sitt största värde som signaler från statsmakterna att vissa normer och värderingar bör vara förhärskande. Den socialliberala samhällsideologi som präglat efterkrigstidens utveckling i Sverige innehåller bl.a. ett hävdande av rättvisa, jämlikhet och liknande värden. Även om man kan hävda att etnisk diskriminering finns latent i varje samhälle med flera etniska grupper, måste statsmakterna motverka de värsta yttringarna därav genom att i direkt form ingripa och lagstifta mot dem.

Att alla våra fyra delbetänkanden före det här slutbetänkandet behandlat olika aspekter på lagstiftning och rättstillämpning kan tolkas som om också vi har en lagstiftningsoptimistisk grundsyn. Det har framgått i dessa betänkanden att vi menar att en avgörande förutsättning för medlets effektivitet på normbildningen är en offensiv rättstillämpning. Med det avses att rättssystemet omedelbart och adekvat ingriper mot lagstridiga förfaranden. Att så hittills ofta inte varit fallet har sannolikt inneburit väsentliga effektförluster. Kanske har till och med i några fall rent negativa effekter blivit resultatet. Låt oss exemplifiera. Enligt brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering är det förbjudet för en hyresvärd att vägra hyra ut en ledig lägenhet till en invandrare om orsaken till denna vägran bara grundar sig på att den hyres-

sökande personen är invandrare. Gång efter annan har detta emellertid inträffat, på vissa platser i landet till och med regelmässigt och fullt offentligt, utan att rättsväsendet trätt i funktion. Först efter aktivt ingripande från utredningens sida har ett mål av detta slag blivit föremål för utredning, rättegång och dom. Intressant nog blev domen i första instans friande, då den lagfarne domaren överröstades av lekmannanämnden. Först i hovrätten fälldes bostadsföretaget till ansvar med femton dagsböter. Före vårt ingripande kan det hävdas att inom rättsväsendet andra normer företrätts än de som lagen ger uttryck för. Man har inte *tyckt* att förfarandet varit felaktigt eller brottsligt, trots att bestämmelsen klart och tydligt anger att så är fallet.

Vi kan här bortse från alla de intressekonflikter som kan vara för handen i enskilda fall och konstatera att så länge rättsväsendet inte aktivt beivrar brott mot bestämmelserna, så länge legitimerar också rättsväsendet det i lagen förbjudna beteendet som norm. Att en sådan rättstillämpning har negativa effekter på normbildningen och är kontraproduktiv i förhållande till lagens syften torde stå klart för envar.

En exemplifiering som kan ha samband med det anförda är svaren på två frågor i utredningens attitydundersökning från år 1981. Det var påståenden som man kunde instämma i eller ta avstånd från.

Tabell 9.1 Den vuxna svenska befolkningens svar på två påståendesatser år 1981. Procentuell fördelning av svaren horisontellt

	Instämmer		Tar avstånd		Vet ej
	helt	med tvekan	med tvekan	helt	
En hyresvärd som vägrar att hyra ut till en invandrare bör straffas	27	20	22	27	5
Det borde vara förbjudet för en arbetsgivare att vägra anställa en person bara för att denne är invandrare	55	15	11	17	3

Den första påståendesatsen avser ett förhållande som är förbjudet i lag, den andra avser ett förhållande som alltjämt är tillåtet. Trots att påståendesatserna inte är likartat formulerade och att detta i sig kan ha effekt på svaren, synes det som om det tillåtna beteendet röner långt starkare motvilja i befolkningen än det förbjudna. Så mycket normbildning om vad som är — och

bör vara — förbjudet på bostadsmarknaden tycks lagen inte ha bidragit till. En viktig orsak till detta kan förstås vara att lagen och dess syften inte är allmänt kända. De slutsatser vi därför kan dra är att lagstiftningens normbildande effekter har att göra med huruvida lagen och dess syften är kända samt huruvida rättsväsendet aktivt beivrar brott mot den.

Också andra faktorer än de angivna har betydelse för normbildningen. En viktig sådan är säkert på vilket sätt den enskilde själv berörs i sitt liv av en ny lag. Vilket verkligt, materiellt eller ideellt, intrång förorsakar den? Det är sannolikt att en lags normbildande effekter är större ju mindre — åtminstone materiellt — intrång den förorsakar. Det är också sannolikt att en lags framgångar i normbildningshänseende sammanhänger med fördelningen av de redan förhärskande normerna i opinionen. Ju färre starka opponenter och ju svagare polarisering, desto större är det sannolika genomslaget. Ytterligare data ur attitydundersökningen kan tjäna som exempel på dessa senare faktorers inverkan.

År 1969 ställde invandrarutredningen ett representativt urval av den vuxna svenska befolkningen inför följande påståendesats: "Utlänningar som bosätter sig i Sverige borde få kommunal rösträtt efter några år även om de inte är svenska medborgare."

31 % av befolkningen instämde helt eller med tvekan i påståendet, 67 % tog avstånd helt eller med tvekan. I mitten av 1970-talet genomfördes denna rösträttsreform, möjligen mot majoritetens vilja. I vår undersökning 1981 frågade vi om det var rätt eller fel att utländska medborgare, efter tre års vistelse i landet, får delta i de kommunala valen. Då ansåg 71 % av befolkningen att det var rätt och endast 23 % att det var fel. Opinionen hade svängt och det är rimligen en effekt av reformen i sig. Intrånget uppfattades antagligen som litet och reformen hade ett uttalat stöd bland viktiga opinionsbildare. Opinionen 1981 om tanken att genomföra rösträtt för utlänningar *i riksdagsval* var nästan identisk med 1969 års opinion om kommunal rösträtt. För tanken på rösträtt till riksdagen instämmer år 1981 31 % av befolkningen helt eller med tvekan, medan 66 % helt eller med tvekan tar avstånd. Det är inte helt osannolikt att motsvarande opinionsförskjutning skulle kunna inträffa om också denna rösträttsreform genomfördes. Det förutsätter dock en politisk uppslutning bakom reformen, en enighet som för närvarande inte föreligger.

Lagstiftning är ett nödvändigt men inte tillräckligt medel i strävandena att förbättra de etniska relationerna. Medlets effekter på normbildningen sammanhänger med flera viktiga faktorer. Vi kan sammanfatta dessa på följande sätt:

- Lagarna bör ha som tydligt angivet mål att påverka de etniska relationerna. Den politiska avsikten måste göras helt klar.

- Lagarna bör vara heltäckande i fråga om det beteende som regleras. Det som är förbjudet på ett samhällsområde bör vara förbjudet också på andra.
- Så långt möjligt bör lagstiftaren redan i lagarna reglera eventuella intressekonflikter och inte överlämna dessa till rättstillämpningen.
- Lagarna måste göras kända.
- Rättstillämpningen måste vara offensiv.

Avslutningsvis skall vi här kortfattat redovisa de förslag till förändringar och tillägg i svensk lagstiftning som utredningen presenterat samt föreslå regeringen att ånyo överväga frågan om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering.

Om hets mot folkgrupp

I betänkandet (SOU 1981:38) *Om hets mot folkgrupp* behandlades brottsbalkens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om skydd mot uttryck för hot eller missaktning på etnisk grund (BrB 16:8, TF 7:4 p.8). Förslaget innebar att bestämmelserna ändrades så att inte bara avgränsade folkgrupper av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse kunde bli föremål för skydd, utan även kollektiv av sådana folkgrupper, exempelvis invandrare och utlänningar. Bakgrunden till förslaget var att justitiekanslern och riksåklagaren vid prövning av flygblad med grovt nedsättande omdömen om gruppen invandrare i Sverige funnit att tryckfrihetsförordningens och brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp inte varit tillämpliga i sådana fall. I betänkandet lämnades också förslag till förändring av åtalsreglerna vad gäller brottet förolämpning (BrB 5:3) med innebörden att uttryck för hot eller missaktning på etnisk grund riktad mot enskild person i vissa fall skulle kunna åtalas av åklagare.

Förslagen resulterade i förändringar i nämnda bestämmelser så att även kollektiv av folkgrupper numera är skyddade mot hot eller missaktning på etnisk grund samt att åklagare i vissa fall kan väcka åtal mot sådant beteende som riktar sig mot enskild person. Under behandlingen av förslaget till förändring av bestämmelsen uppstod en diskussion om ordet missaktning som brottsrekvisit. Regeringen ansåg att det borde bytas ut mot ordet förakt för att klarare ange det straffbara området. Missaktning ansågs utgöra en alltför vag bestämning. Regeringen anslöt därigenom till en diskussion på samma tema som fördes i riksdagen år 1970, då bestämmelsen var föremål för revision. Riksdagen uttalade sympati för regeringens tanke att språkligt precisera det straffbara

området men ansåg att en sådan förändring borde övervägas ytterligare innan den genomfördes. Yttrandefrihetsutredningen (YFU) fick därför i uppdrag att närmare analysera frågan. I sitt betänkande (SOU 1983:70) *Värna yttrandefriheten* föreslår YFU att brottsrekvisitet missaktning omges med en försvarlighetsprövning. Missaktningen föreslås alltså vara straffri om den är försvarlig av hänsyn till yttrandefriheten eller omständigheterna i övrigt. Ett dubbelt skyddsnät föreslås sålunda infört. I ett yttrande till regeringen har vi — mot bakgrund av den hittillsvarande rättstillämpningen — påtalat riskerna för att en förändring av bestämmelsen i enlighet med YFU:s förslag kan komma att medföra att även mycket långt gående yttranden blir straffria. Det lagskydd som FN:s rasdiskrimineringskonvention kräver i detta avseende blir då än mer illusoriskt i Sverige.

Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

En uppgift för utredningen har varit att analysera behovet av en utvidgning av det rättsliga skyddet mot etnisk diskriminering till områden som idag inte täcks genom brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering (BrB 16:9). Bestämmelsen stadgar att näringsidkare inte får diskriminera någon på etnisk grund genom att inte gå honom till handa på de villkor näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra. Förbudet gäller även den som är anställd i näringsverksamhet eller i allmän tjänst, där den anställde har att gå allmänheten till handa. Bestämmelsen omfattar däremot inte arbetsmarknaden och inte heller den icke yrkesmässiga delen av bostadsmarknaden. Bedömningen av behovet av lagstiftning mot etnisk diskriminering på arbetsmarknaden skulle ske efter samråd med arbetsmarknadens parter.

Förbudet mot olaga diskriminering kom till år 1970 som en direkt följd av att Sverige stod i begrepp att ratificera FN:s rasdiskrimineringskonvention. Den ålägger konventionsstaterna att "förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former". Att arbetsmarknaden inte innefattades i lagstiftningen 1970 motiverades i propositionen med att sådana åtgärder borde komma i fråga endast om problemen inte kunde lösas avtalsvägen eller att det i övrigt fanns speciella skäl. Konventionsåtagandet täcks alltså inte av svensk lagstiftning vad avser förhållandena på arbetsmarknaden.

De etniska minoriteternas ställning på arbetsmarknaden är starkt utsatt. Ett tecken på det är att arbetslösheten bland utländska medborgare är ungefär dubbelt så hög som bland svenska medborgare och att inslaget av långtidsarbetslösa är betydligt högre bland utländska medborgare och naturaliserade än i be-

folkningen i övrigt. Dessa förhållanden har flera orsaker, bl.a. bristande kunskaper i svenska språket och en i genomsnitt sämre yrkesutbildning inom vissa invandrargrupper. Arbetsgivares skyldighet att bekosta grundläggande svenskundervisning är en bidragande orsak. Många invandrare har också en yrkesutbildning och yrkeslivserfarenhet som inte är omedelbart gångbara på den svenska arbetsmarknaden. Många har varit sysselsatta inom branscher som i högre grad än andra har drabbats av de senaste årens strukturella svårigheter. Därtill har vi under utredningsarbetet fått talrika exempel på upplevelser av diskriminering i arbetslivet. Arbetsmarknadsmyndigheterna har försett oss med material som styrker dessa vittnesmål. Det förekommer t.ex. att invandrare byter namn för att de upptäckt att de därigenom blir mer attraktiva på arbetsmarknaden. Även resultatet av intervjuundersökningen med arbetsförmedlare och personalanställare som redovisas i kapitel 4 ger stöd för vår uppfattning om förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet. Detta problem är omvittnat också i andra invandringsländer, varav några inte utan framgång utnyttjat lagstiftning som motmedel.

I betänkandet (SOU 1983:18) *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet* har vi analyserat förhållandena och lämnat förslag till lag. Den föreslagna lagen är civilrättslig, i likhet med annan arbetsrättslig lagstiftning, och den har jämställdhetslagen som förebild. Lagen förbjuder arbetsgivare att negativt särbehandla någon på etnisk grund vid bl.a. anställning, befordran eller utbildning. Lagen omfattar således skydd för både arbetssökande och redan anställda. Den omfattar också förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering. Enligt förslaget skall jämställdhetsombudsmannen vara övervakande myndighet och arbetsdomstolen exklusivt forum för tvister som uppkommer med anledning av denna lag.

Lagförslaget har för yttrande utsänts till ett stort antal remissinstanser. En klar majoritet av dessa delar vår bedömning och anser att det finns anledning att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Många av instanserna har dock riktat kritik mot lagförslagets utformning, främst i fråga om diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet och förslaget om ett generellt diskrimineringsförbud. Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Om utlänningars rättsliga ställning

I direktiven uppmanas utredningen att genomföra en kartläggning av utlänningars rättsställning i Sverige i syfte att fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som innebär en olik-

artad behandling med medborgarskapet som grund utan att det finns starka skäl för det. I enlighet med direktiven är genomgången av lagstiftningen inte fullständig. Flera rättsområden av stor betydelse för invandrare i Sverige har lämnats utanför. Som exempel kan nämnas medborgarskapslagen, utlänningslagen, regeringsformens fri- och rättighetskatalog, rösträtts- och valbarhetsvillkoren för allmänna val samt bestämmelserna om skydds- och kontrollområden. Flera av dessa rättsområden är eller har nyligen varit föremål för motsvarande överväganden.

I betänkandet (Ds A 1984:6) *Om utlänningars rättsliga ställning* presenterade vi resultatet av den trots begränsningarna mycket omfattande kartläggningen och lämnade förslag till förändringar av gällande lag i ett stort antal fall. Kartläggningen gav vid handen att skillnader på medborgarskapsgrund görs i ett åttiotal lagar, varav många är av äldre datum. De rättsområden som berörs är främst associationsrätt och enskild närings- och yrkesverksamhet samt rätten till offentliga tjänster och uppdrag i stat och kommun. Vi får här av utrymmesskäl begränsa oss till konstaterandet att genomgången avser så disparata företeelser som rätten att utan tillstånd bedriva tillfällig handel med blommor och rätten att idka flottning i allmän flottled samt de i lag uttalade medborgarskapskraven för tjänst som utskottssekreterare i riksdagen och domare i allmänna domstolar.

I betänkandet konstaterar vi att den senaste tioårsperioden präglats av en strävan att undanröja många av de rättsliga skillnader som funnits och finns mellan utländska och svenska medborgare i lagstiftningen. Den politiska debatten i hithörande frågor visar emellertid att det finns delade meningar om var gränsen skall dras och vilka rättigheter som skall vara förbehållna svenskarna. Gränslinjen är alltså inte självklar. Det råder en i det närmaste fullständig enighet om att bara svenskar skall ha en oinskränkt rätt att vistas och bo i landet och om att regeringsledamöter och militär personal skall vara svenska medborgare. Men sedan är det slut på samstämmigheten. Inte heller är den existerande gränslinjen särskilt rak. Betänkandet innehåller bl.a. exempel på hur slumpartat utlänningar äger tillträde till vissa befattningar men inte till andra likvärdiga. Intressekonflikten mellan å ena sidan en fortsatt strävan mot jämlikhetsmålet och å andra sidan ett bevarande av det svenska medborgarskapets värde och de övriga synpunkter som ligger bakom medborgarskapskrav för åtnjutandet av vissa rättigheter är alltså högst påtaglig. Den grundläggande utgångspunkt vi tillämpat vid genomgången av ett stort antal rättsområden har därför varit att söka räta ut gränslinjen mellan det tillåtna och det otillåtna snarare än att föreslå någon omfattande förskjutning av den. Vi anser att detta

också tjänar det viktiga syftet att öka tydligheten av medborgarskapets rättsliga innebörd.

Betänkandet överlämnades till regeringen i maj månad 1984.

Om olaga diskriminering

En huvuduppgift för utredningen har varit att studera tillämpningen av brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering (BrB 16:9). I direktiven konstateras att trots att bestämmelsen utformats så att den täcker ett stort antal samhällsområden tillämpas den sällan. Skälen härtill kan — enligt direktiven — inte vara att diskriminerande handlingar inte förekommer. En mera sannolik förklaring är att man i allmänhet inte känner till att de handlingar det är fråga om är straffbara eller att man drar sig för att polisanmäla. Vår uppgift har varit att kartlägga anmälningsbenägenheten och pröva om det är möjligt att få till stånd en ökad anmälningsfrekvens.

I betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering* redovisas resultatet av kartläggningen och de överväganden och förslag den har föranlett. Enligt vår uppfattning avslöjar vår genomgång av rättsväsendets handläggning av anmälningarna om olaga diskriminering (och hets mot folkgrupp) under tioårsperioden 1973—83 avsevärda brister. Vi konstaterar också — i likhet med direktiven — att anmälningsfrekvensen är oroväckande låg på många samhällsområden där diskriminering på etnisk grund bevisligen förekommer. Den låga anmälningsfrekvensen orsakas enligt vår mening av ett flertal faktorer, varav en del är hänförliga till de invandrare som diskriminerats men långt fler till polis, åklagare och domstolar. Exempel på faktorer som påverkar en invandrares benägenhet att anmäla diskriminerande handlingar är den ofta bristfälliga kunskapen om vad som faktiskt är förbjudet, att man inte vet hur man gör en anmälan, rädsla för repressalier från förövarens sida, rädsla för polisen och att man inte tycker att det är mödan värt att riskera ytterligare förödmjukelse för att i bästa fall få förövaren dömd till 15 dagsböter.

Exempel på faktorer inom rättsväsendet som är ägnade att hålla anmälningsfrekvensen låg är att polisen mot gällande bestämmelser avskriver anmälningar, att polis och åklagare är okunniga om lagrummens innebörd och att de lågprioriterar spaning och utredningar på grund av brottens straffsatser, arbetsbelastningen eller rent av deras attityder till värdet av brottsbekämpning på detta område. Även domstolarna har en roll i sammanhanget genom de låga straff som utdömts.

Kartläggningen av rättsväsendets handläggning av anmälning-

ar uppvisar som nämnts avsevärda brister. Av de totalt 385 anmälningar till polisen om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp som vi lyckats spåra för perioden 1973—83 avskrevs bortåt hälften av polisen, de flesta i strid med gällande bestämmelser. Av resterande 201 anmälningar har åklagarbeslut hittills fattats i 184 fall, varav 17 är beslut att åtala, 4 beslut gäller åtalsunderlåtelse och 163 är avskrivningsbeslut. En del av avskrivningsbesluten är en del enligt vår mening direkt felaktiga och ytterligare ett antal fattade på helt otillräcklig grund. En redovisning av delar av detta material som vi gav riksåklagaren år 1982 har resulterat i ett beslut om att handläggning av anmälningar rörande olaga diskriminering och hets mot folkgrupp numera skall ske på länsåklagarnivå. Förhoppningsvis kommer detta beslut att på sikt innebära en kvalitativ förbättring av handläggningen. Några enskilda åklagarbeslut som fattats på denna högre nivå under den senaste tiden antyder dock att så inte nödvändigtvis är fallet, åtminstone inte på kort sikt.

I betänkandet föreslås en rad åtgärder ägnade att öka anmälningsfrekvensen och att förbättra kvaliteten på rättsväsendets handläggning. Bl.a. föreslås invandrarverket få uppgiften att systematiskt följa och regelbundet till regeringen redovisa rättstillämpningen på området ungefär på det sätt utredningen arbetat. Vidare föreslås SIV få omfattande informationsuppgifter i sammanhanget, framför allt i förhållande till invandrare och språkliga minoriteter och till allmänheten. Verket bör även kunna bidra med underlag till informationsinsatser till rättsväsendet. Huvudansvaret i denna del åvilar dock rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och domstolsverket. Invandrarverket föreslås få resurser för att kunna ta emot anmälningar för vidare befordran och för att kunna ge råd och administrativt stöd i enskilda fall. Den krets av åklagare som har att handlägga anmälningar föreslås ytterligare minskad. Påföljden föreslås skärpt för brott mot olaga diskriminering till den nivå som idag gäller för hets mot folkgrupp, dvs. fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. Vi föreslår även att skadestånd till den förfördelade skall kunna utdömas.

Förslag om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering

Artikel 4 i Förenta Nationernas konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (rasdiskrimineringskonventionen) föreskriver förbud mot organisation som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt deltagande i sådana organisationer. Artikeln avser en inskränkning av föreningsfriheten som

i Sverige i princip är oinskränkt. Det finns ett undantag, nämligen förbudet mot olovlig kårverksamhet, i brottsbalken 18 kap. 4 §. Här stadgas straff för den som bildar eller deltar i en sammanslutning som kan utgöra eller utvecklas till militär trupp eller polisstyrka, som utan vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten. Bestämmelsen tillkom i sin första lydelse på 1930-talet.

När Sverige ratificerade rasdiskrimineringskonventionen år 1971 kom emellertid inte någon lagstiftning om organisationsförbud till stånd till följd av artikel 4. Det har föranlett kritik i den särskilda FN-kommitté som övervakar tillämpningen av konventionen. Från svensk sida har till kommittén framförts att det visserligen inte finns något direkt förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering, men att kravet i konventionen tillgodoses i svensk rätt genom bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering i brottsbalken 16 kap. 8 och 9 §§, som i praktiken gör det till en straffbar handling att verka för en sådan organisation. Sedan konventionen ratificerades har i regeringsformen lämnats utrymme att genomföra en lagstiftning rörande denna del av konventionen. I RF 2 kap. 14 § andra stycket sägs nämligen att föreningsfriheten får begränsas om det gäller sammanslutning vars verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. (Formuleringarna går tillbaka på innehållet i brottsbalken 16:8.). Bestämmelsen kom till på förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning för att ge en handlingsberedskap för den händelse man i framtiden ville lagstifta mot rasistiska föreningar. I sitt remissyttrande uttalade justitiekanslern om förslaget bl.a. följande (prop. 1975/76:209 s. 235):

> Enligt JK:s mening kan det ifrågasättas om det behövs någon lagstiftning utöver den som gäller hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Denna lagstiftning tvingar eventuella föreningar med rasistiskt program till passivitet. Konventionens krav på lagstiftning som ogiltigförklarar eller förbjuder organisationer av här avsett slag kan därför i praktiken anses i allt väsentligt uppfyllt.

I motiven till bestämmelsen i RF uttalade departementschefen (prop. 1975/76:209 s. 113) att han var närmast benägen att instämma med JK vad gäller frågan om förhållandet mellan gällande svensk rätt och konventionens krav. Han menade dock att man borde undvika att utforma grundlagen så att det kan hävdas att denna lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden.

I sin årsrapport 1979 till FN:s generalförsamling kommenterade rasdiskrimineringskommittén Sveriges ställningstagande så-

lunda: "Olika uppfattningar om den svenska synpunkten uttrycktes av kommitténs medlemmar." Kommittén bad också om mera information om rasistiska organisationer i Sverige och åtgärder som vidtagits mot dem.

Vi har tidigare tagit ställning till frågan. I betänkandet (SOU 1981:38) *Om hets mot folkgrupp* ansåg vi att reglerna om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen gav tillräckligt skydd mot sådana organisationer, eftersom deras medlemmar straffas om de för ut organisationernas budskap. Något behov av förbud förelåg inte enligt vår dåvarande uppfattning.

Därefter har FN-kommittén behandlat Sverige vid två sessioner. År 1981 rapporterade den att "ledamöter i kommittén uttryckte oro över att svensk lag inte helt täckte konventionens krav på ... att förklara olagliga organisationer med rasistiskt syfte, och de hoppades att Sverige skulle ändra lagen" så att den motsvarade konventionens krav.

År 1983 skärpte kommittén tonen och "erinrade om att Sverige var bundet av konventionen att förklara olagliga och förbjuda organisationer och verksamheter som främjade rasdiskriminering".

En av grunderna för vår uppfattning 1981 var en bedömning av förekomsten av organisationer i Sverige med förföljelse av invandrare och minoritetsgrupper på programmet. Läget härvidlag är ungefär detsamma idag som det var 1981, dvs. att det knappast finns några betydande sådana organisationer. En kort genomgång kan vara på sin plats.

Föreningen Bevara Sverige svenskt (BSS) dök upp i början av 1980-talet som en hemlig organisation. BSS ägnade sig inledningsvis åt att sprida flygblad och klistermärken med invandrarfientliga texter. I vissa städer genomfördes demonstrationer. BSS förnekar att organisationen är nazistisk eller fascistisk. Inte desto mindre verkar det som om BSS har samband med nynazistiska och fascistiska rörelser. Inom både Nysvenska Rörelsen och Sveriges Nationella Förbund har förekommit uppmaningar till medlemmarna att ansluta sig till BSS. År 1982 startade organisationen en egen tidning, "BSS-nytt". En uppskattning ger vid handen att BSS har några hundra medlemmar runt om i landet. BSS har tidigare dragit till sig en del av dem som stött Nordiska Rikspartiet, med påföljd att en rivalitet har förekommit mellan organisationerna.

Sveriges Nationella Förbund (SNF) är en gammal organisation. Ursprungligen var det ett partipolitiskt obundet konservativt ungdomsförbund. Under 1930-talet utvecklades det i nazistisk riktning och ombildades till ett politiskt parti, som dock

aldrig fick någon betydelse i Sverige. SNF har sedan lång tid varit lamslaget av interna strider mellan olika fraktioner. Medlemsantalet är numera antagligen mycket lågt.

Nysvenska Rörelsen (NSV) stammar liksom SNF från 1930-talet. NSV drev en fränt antisemitisk linje under krigsåren och driver nu en rasistisk och invandrarfientlig linje. Medelåldern i organisationen är hög. Medlemsantalet är antagligen i avtagande.

Nordiska Rikspartiet (NRP) har länge svarat för den råaste och mest vulgära propagandan mot invandrare m.fl. NRP är uttalat nazistiskt och vårdar traditionen från förr. Lokalavdelningar finns runt om i landet. Medlemsantalet är i nedgående efter inre splittring. Prenumeranter på partiets tidningar är dock avsevärt fler än medlemmarna.

Den för närvarande mest uppmärksammade organisationen är Öppet Forum, som bedriver invandrarfientlig propaganda i Stockholms närradio. De för närradiosändningarna ansvariga har vid tre tillfällen dömts för hets mot folkgrupp. Medlemmar i organisationen har även gjort sig skyldiga till störningar av möten och sammankomster. Hur många medlemmar Öppet Forum har är okänt. Ett visst samarbete förekommer dock numera mellan BSS och Öppet Forum.

Dessa mycket små organisationer har kontakter både sinsemellan och till motsvarande organisationer i Norden och Europa. Under en period fungerade personer med anknytning till en norsk nynazistisk organisation bosatta i Örebro som centrum för olika svenska och europeiska organisationer med bl.a. etnisk diskriminering på programmet.

Nynazistiska och andra liknande organisationer har aldrig utgjort och kommer sannolikt aldrig att utgöra någon allvarlig fara för den svenska demokratin. Det är viktigt att rikta strålkastarljuset mot dem utan att överdramatisera deras betydelse.

Det finns flera argument som talar *mot* ett förbud mot organisationer av det här slaget. Övergripande är önskemålet att så litet som möjligt begränsa föreningsrätten (även om grundlagen ger denna möjlighet). Mot ett förbud talar vidare att den nuvarande lagstiftningens möjligheter att ingripa är långt ifrån uttömda. Det viktigaste motargumentet är dock att ett förbud sannolikt skulle vara föga effektivt eftersom samma situation skulle uppstå i Sverige som man har erfarenhet av från framför allt Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike, nämligen att förbjudna organisationer återuppstår omedelbart efter förbudet, bara med ändrade namn. Man kan heller inte bortse från risken att förbudet i sig skulle kunna vara ett inspirerande spänningsmoment för de grupper som det skulle omfatta.

För ett förbud talar framför allt det formella skälet som ligger i vår anslutning till FN-konventionen och dess utomordentligt klara stipulationer på den här punkten. Det kan också sägas vara en allmänt moralisk skyldighet; ett förbud skulle därvid tjäna som en markering av statsmakternas ogillande av detta slag av föreningsverksamhet.

De med tiden allt kraftigare anmärkningar som riktats mot Sverige i detta avseende från FN-kommitténs sida är viktiga att reagera på, inte minst med tanke på Sveriges trovärdighet i internationella sammanhang.

Som synes har FN-kommittén till att börja med hållit sig avvaktande för att successivt skärpa tonen och slutligen 1983 utan reservation förklara att Sverige inte uppfyller konventionens krav. Därmed föreligger ett formellt otvetydigt skäl att införa förbud. Till det kommer att det inträffat en serie händelser som också lämnar sakliga skäl att lagstifta mot rasistiska organisationer. Till exempel har föreningen Öppet Forum av formella skäl inte kunnat berövas sin rätt att sända i närradion trots flera brott mot BrB 16:8. Föreningsbildning är ofta en förutsättning för åtnjutandet av vissa statliga och kommunala förmåner, t.ex. sändningsrätt inom närradioverksamheten och subventioner i samband med kommunal lokalupplåtelse. Ett förbud mot invandrarfientliga organisationer skulle kunna vara ett stöd för de myndigheter som idag tvingas lämna sådana förmåner även till de organisationer som uppenbart bedriver rasistisk verksamhet.

Diskrimineringsutredningen vill därför förorda att regeringen ånyo överväger frågan om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering och att den föreslår riksdagen införande av ett sådant. I lagstiftningen skulle detta höra nära samman med förbudet mot hets mot folkgrupp. Vi föreslår därför att ett tillägg till brottsbalken 16 kap. 8 § utarbetas som innebär en kriminalisering av bildande av eller deltagande i organisationer vars verksamhet främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund.

9.3 Information och opinionsbildning

Ingen enskild åtgärdskategori i den svenska diskussionen om de etniska relationerna har nämnts så ofta som information. I begreppet har visserligen olika förespråkare lagt olika innehåll och betydelse, men med någon generalisering vill vi hävda att den gemensamma och grundläggande tanken är ungefär följande. Genom en systematisk bearbetning med information via olika kanaler kan befolkningen på sikt förmås att öka sina kunskaper om de etniska grupperna i landet till gagn för en ökad förståelse och en större känsla av samhörighet.

Uppfattningar av det här slaget var också mycket vanliga bland de invandrare vi intervjuade i utredningens vittnesmålsstudie. I rapporten från studien pekar vi på två faktorer som kan förklara invandrarnas tilltro till informationens betydelse i sammanhanget. Den ena handlar om att intervjupersonerna gjort den erfarenheten att Sverige är ett informationsrikt land. Praktiskt taget alla som vill åstadkomma något går ut med information. Detta är ett viktigt inslag i den svenska kulturen. Eftersom information används av så många och så ofta måste det betyda att den också är ett verkningsfullt medel.

Den andra faktorn handlar om intervjupersonernas analys av de etniska motsättningarnas karaktär och skulle kunna sammanfattas så här. Den svenska befolkningen är i grunden hygglig och dess del i skulden till de stundtals dåliga relationerna beror snarare på okunnighet än på illvillighet och fientlighet. Får svenskarna bara reda på hur saker och ting förhåller sig blir de mindre benägna till negativa attityder och beteenden.

Nu är det inte bara invandrare som hyser stark tilltro till information som ett viktigt medel i kampen för förbättrade relationer. Det är t.o.m. så att den röda tråd som gått genom decenniers debatt i Sverige om dessa frågor har handlat om att göra det okända känt, att upplysa, att informera. Flerfaldiga är de statsrådsuttalanden som under årens lopp haft just denna innebörd. De faktorer som bidragit till denna övertro är säkert desamma som påverkat många invandrares. Om man dessutom står inför ett från orsakssynpunkt så komplext samhällsproblem, om vilket vi vet så lite, är det heller inte förvånande att många fångas i en stark tilltro till ett till synes så billigt och lätthanterligt instrument som just information.

Vad menas då med information? Begreppet rymmer — som sagt — många olika innebörder och olika förespråkare för medlets gynnsamma effekter på attitydbildningen har skilda svar på frågan både vad avser form och innehåll. Försiktigtvis görs sällan några preciseringar, men begreppet har utnyttjats för att beskriva insatser på hela skalan alltifrån nya generationers socialisation i samhället till en enkel trycksak från invandrarverket. Vanligtvis avses dock ambitionsnivåer som ligger någonstans mitt emellan dessa extrempunkter, ofta specificerade som exempelvis "ökad satsning på samhällsinformation till majoritetsbefolkningen" och liknande. Ett par aspekter på frågan om den samhällsstyrda informationens effekter utvecklas i boken *Vittnesmål*. Dessa skall inte upprepas här.

Här skall vi istället söka bredda perspektivet och redovisa några tankar om masskommunikationens möjligheter och begränsningar i attitydbildningssammanhang. (Med masskommu-

nikation avses här breda och systematiska informationsinsatser riktade till allmänheten via olika tillgängliga medier.) Skälet till detta bredare perspektiv är helt enkelt att även om det nuvarande samhällsstyrda informationsutbudet skulle ökas med många hundra procent är dess totala mängd och sannolika effekt liten i förhållande till effekten av det utbud av information som förmedlas till allmänheten av främst massmedierna själva och vars innehåll endast marginellt påverkas av statsmakterna.[1]

Masskommunikationssituationen

I Sverige råder åsiktsfrihet, yttrande- och tryckfrihet och informationsfrihet, medborgerliga rättigheter som är skyddade genom grundlagar. Vissa oavvisliga allmänintressen hindrar dock att dessa friheter får tillämpas fullt ut. Exempel på allmänna begränsningar är tryckfrihetsförordningens brottskatalog, där bl.a. bestämmelsen om hets mot folkgrupp finns inskriven. I sekretesslagen finns vidare angivna vissa begränsningar i rätten att få tillgång till allmänna handlingar, begränsningar som bl.a. motiveras av hänsyn till rikets säkerhet och skyddet för enskilda människors personliga förhållanden. Huvudprincipen är dock att yttrande- och tryckfriheten i Sverige är synnerligen vidsträckt, med få begränsningar.

I denna informationsatmosfär verkar en mängd olika massmedieinstitutioner. De flesta bedriver sin verksamhet på kommersiella villkor. I Sverige finns en fri dags-, kvälls-, populär- och fackpress, en fri förlagsverksamhet, fri produktion av läromedel för skolan och bildningsverksamheten och en fri film- och videoproduktion. Till dessa institutioner kommer en delvis på kommersiella villkor fungerande organisationspress och förlagsverksamhet. Teater-, opera- och musikinstitutioner verkar under likartade villkor. Rundradio och tv-verksamhet finansieras med statliga anslag och licensmedel men har innehållsligt och produktionsmässigt stor frihet reglerad i särskild lag — radiolagen — och i speciellt avtal med staten. De offentliga myndigheterna på central, regional och lokal nivå bedriver en omfattande informationsverksamhet, finansierad med skattemedel men tillkommen och utformad på den enskilda myndighetens initiativ.

Det är detta komplex av massmedier och dess rikt varierade, mycket stora utbud av information riktad till människor boende i Sverige som utgör förutsättningen för alla diskussioner om masskommunikationens effekter.

En väsentlig del i denna förutsättning för hur fri information i Sverige produceras och sprids är att man endast i begränsad omfattning kan ändra på de villkor och regler efter vilka mass-

[1] Den följande framställningen om masskommunikationens effekter bygger på ett underlag utarbetat för utredningen av Chris Ottander.

medierna fungerar. Man kan, för det totala utbudet, varken påverka den tidpunkt vid vilken information sprids, urvalet av information, dess innehåll eller utformning.

Man måste alltså utgå ifrån att vi har ett informationssystem som söker ge befolkningen åsiktsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet. Detta inbegriper möjligheten att obekväma och obehagliga värderingar, åsikter och upplysningar också sprids i systemet.

Den förutsättning det svenska informationssystemet bygger på innebär också att masskommunikationseffekter som regel är små och långsamma eftersom information med visst syfte och visst innehåll nästan regelmässigt balanseras av annan information med andra syften och annat innehåll.

Masskommunikationens möjligheter och begränsningar

Resultat från forskning och praktiska erfarenheter visar att masskommunikationen har vissa principiella begränsningar i attitydbildningshänseende som tycks vara oberoende av syfte, innehåll och utformning av ett visst budskap. Viktiga erfarenheter är bl.a. följande.

- *Masskommunikation kan inte ensam ändra människors grundläggande kunskaper, åsikter, värderingar eller beteenden.*

  Med ändra avses här en radikal, snabb och över tid permanent förändring. Sådana förändringar förekommer hos människor, men förorsakas alltid av andra faktorer än enbart masskommunikation.

- *Masskommunikation kan under vissa speciella villkor i marginella avseenden förändra människors kunskaper, åsikter och värderingar eller beteenden.*

  De villkor som måste föreligga är att
  - mottagaren skall vara oengagerad i förhållande till vad budskapet avser
  - den föreslagna förändringen skall vara enkel för mottagaren att genomföra och inte kräva exempelvis arbetsinsatser eller ekonomiska uppoffringar
  - den föreslagna förändringen får inte strida mot andra, mer grundläggande kunskaper, åsikter och värderingar eller beteenden.

  Grundläggande föreställningar påverkas alltså inte genom masskommunikation. Regelmässigt har erfarenheter också

visat att påverkan genom masskommunikation av mer ytligt befästa värderingar endast resulterar i förändringar så länge påverkan pågår. En stor del av den kommersiella informationens påverkanseffekter ligger på detta ytliga, oengagerade plan. Användning av reklam förutsätter fortsatt användning av reklam.

Vad är det då som får människor att ändra sina mer grundläggande åsikter och värderingar eller beteenden? Erfarenheter från masskommunikationsforskningen visar att dessa förändringar regelmässigt kan hänföras till faktiska förändringar i människors fysiska och psykiska livssituation. Exempel på sådana är att bli allvarligt sjuk, byta arbete, flytta hemifrån, bli arbetslös, behöva flytta till annan ort. I dessa sammanhang kan förstås behovet av nya kunskaper bli tillfredsställt genom masskommunikation, om budskapen vid tillfället är tillgängliga, begripliga och praktiskt användbara.

□ *Masskommunikation kan ensam konservera existerande kunskaper, åsikter och värderingar eller beteenden.*

Många samstämmiga resultat från massmedieforskningen styrker uppfattningen att människor i högre grad observerar budskap som står i överensstämmelse med kunskaper och föreställningar man redan besitter. Denna kunskap utnyttjas regelmässigt i masskommunikationssammanhang, så att nya element av kunskaper presenteras i en miljö där det välbekanta, redan kända och accepterade, dominerar bilden. Därför kommer antalet kända element alltid att dominera utbudet av budskap och därigenom verka konserverande. Denna effekt kan också utnyttjas genom masskommunikation.

På området etniska relationer kan vi t.ex. konstatera att invandrare nästan aldrig visas eller omnämns i svensk kommersiell information, i annonser, reklamfilm eller på affischer. Detta får till effekt att den uppfattningen konserveras att Sverige är ett svenskt land, där bara svenskar bor.

□ *Med masskommunikation kan man under vissa omständigheter reglera hastigheten hos de normförändringar, som utlösts av andra faktorer.*

Samhällsutvecklingen visar att föreställningar om skilda fenomen skiftar från tid till annan. Klädmodet och annan produkt-

utformning förändras, liksom musik, litteratur och konst. Få säkra belägg finns för hur och varför dessa förändringar kommer till stånd, däremot är kunskapen större om att förändringar inträffar och om dess rytmik. Framför allt har forskningen bidragit med kunskaper om hur man upptäcker förändringsprocesser och hur man med masskommunikation kan reglera hastigheten i förändringen. Det tycks vara lika lätt att öka hastigheten som att bromsa den. Denna hastighetsreglerande effekt är dock verksam bara under en kort period sedan förändringen inletts.

Låt oss nu sammanfatta. Forskningsresultat och praktisk erfarenhet från masskommunikationsområdet anger betydande begränsningar i möjligheten att genom bred och systematisk direktinformation riktad till allmänheten via olika medier uppnå förändringar i attitydbildningen. Masskommunikation kan alltså — när den används ensam — inte omvända människor när det gäller mer grundläggande förhållningssätt. Däremot kan masskommunikationen utnyttjas för att konservera existerande föreställningar och för att vaccinera människor så att de motstår försök till förändringar.

Hur uppstår då nya opinioner? Den frågan har under decennier intresserat forskare och ett stort antal teorier har utvecklats, inte minst när det gäller massmediernas betydelse för opinionsbildningen. Forskare har bl.a. pekat på den betydelse som massmediernas s.k. dagordningsfunktion har. Iakttagelsen att allmänhetens kapacitet för ämnesområden vid ett och samma tillfälle visats uppgå till någonstans mellan fyra och tio olika typer av massmedieinnehåll har resulterat i ett slags tematisering i medierna. Genom denna tematisering eller dagordningsfunktion spelar massmedierna en viktig roll för att styra engagemang och intressen i en viss riktning. Det är emellertid klart att massmedierna inte själva hittar på sina teman. Snarare är det så att de väljer ut och accentuerar sådana teman som det finns indicier att publiken börjat intressera sig för. Ett problem i sammanhanget, som framför allt Elisabeth Noelle-Neumann visat på, är att massmedieföreträdare inte alltid kan skilja på vad som är den allmänna opinionen i en viss fråga och vad som synes vara det. Effekten av detta kan bli en tematisering byggd på falska premisser om opinionens förhållningssätt, vilket i sin tur kan påverka opinionen i riktning mot de falska premisserna. Det finns alltså en risk, hävdar Noelle-Neumann, att en åsikt som inte tematiskt företräds i massmedierna, av individerna uppfattas som sällsynt eller obefintlig. Människor tenderar då att underskatta antalet personer som företräder åsikten. De som gör det blir i sin tur allt mer

obenägna att öppet framträda med åsikten i fråga, eller att plädera för den. Individen — och andra med samma åsikt — tystnar och opinionen försvagas. Den här processen kallar Noelle-Neumann *tystnadsspiralen.*

De svenska massmediernas koncentration till de konfliktfyllda sidorna av de etniska relationerna är ett exempel. Tystnadsspiralen i sammanhanget hämtar sin näring ur den — relativt sett — mycket begränsade uppmärksamhet som ges fredlig etnisk samlevnad i bostadsområden och på arbetsplatser.

Nu är det inte bara massmedierna som har effekter på opinionsbildning och opinionsförändring. Även andra opinionsförmedlare medverkar i processen. Inom masskommunikationsforskningen brukar fem olika faser särskiljas när man diskuterar olika faktorers relativa betydelse för opinionsbildningen. Under *den första fasen* söker individerna kunskap om extremgränserna för en viss åsikt. I denna fas visar studier att massmedieredovisningen spelar en stor roll. Det gäller alltså när man lär sig att orientera sig på en skala från en extremt negativ ståndpunkt till en extremt positiv.

I *en andra fas* söker man uppskatta fördelningen av åsikter mellan dessa extremvärden. Vid denna uppskattning av åsiktsfördelningen spelar massmedierna en underordnad roll medan opinionsförmedlare (dvs. personer som individen lärt sig uppskatta för deras trovärdighet och expertkunskaper) spelar en avgörande roll. Man skiljer i masskommunikationssammanhang på horisontella opinionsförmedlare och vertikala opinionsförmedlare. De horisontella opinionsförmedlarna finns i samma sociala strata som den mottagande individen medan de vertikala opinionsförmedlarna uppträder i sociala strata framför allt över men också under mottagaren. Inte sällan sker här påverkan muntligen.

I *den tredje fasen* söker individen skaffa sig en uppfattning om var den sociala skyddszonen ligger, dvs. var på åsiktsspektrum som det, i förhållande till den sociala omgivningen och aktuella massmedietemata, är ofarligt att ha åsikter utan att utlösa sociala utfrysningsmekanismer. I denna fas spelar horisontella opinionsförmedlare den viktigaste rollen och massmedierna ingen roll alls.

Under *fas fyra* placerar sig individen på detta åsiktsspektrum, som regel innanför skyddszonen, men ofta nära en av dess yttergränser. Individen vill så att säga profilera sig inom en trygg variationsvidd. Placering åt det negativa eller positiva hållet tycks inte påverkas av någon bestämd agent och massmedierna tycks inte spela någon roll i denna fas.

En viktig utgångspunkt för individuella åsiktsförändringar, *fas*

fem, kan vara att individen säkert tror sig uppfatta att fördelningen av åsikter håller på att förändra sig i en bestämd riktning. Förändringsriktningar tycks bedömas utifrån indicier i massmedier i första hand och från vertikala opinionsförmedlare i andra hand. Individen blir benägen att successivt förändra sina åsikter åt det håll, dit han tror att åsikterna är på glid.

Genom att föreslå och utpeka förändringsriktningen spelar massmedierna en viktig roll i opinionsbildningen. Denna viktiga roll spelar de också när det gäller att demonstrera åsiktsspännvidden. För den faktiska och aktuella åsiktsbildningen i övrigt spelar massmedierna en underordnad roll.

Hur uppstår värderingsförändringar?

I flera av de föregående kapitlen, främst i kapitlen 4 och 5, har vi redovisat resultat från forskning om hur attityder bildas och förändras. Det har framgått att ämnesområdet inte är okomplicerat och att resultaten i mycket avspeglar det perspektiv på frågan som anlagts. Här får vi nöja oss med att kortfattat antyda ett sådant perspektiv, som har särskild relevans för sammanhanget. Den finske masskommunikationsforskaren Kaarle Nordenstreng[2] har i sin kommunikationsteori om massmedierna och kunskapsprocessen givit en beskrivning på hur individen i ett samhälle formar och förändrar sin uppfattning om samhället och dess värderingar.

I det samhällssystem där en individ lever, beror hans uppfattning om samhället och dess värderingar och normer på hans position i samhället. Han får från denna position personliga erfarenheter och via samhällets kunskapsinstitutioner (t.ex. utbildningsväsende och massmedier) indirekta erfarenheter. De personliga och indirekta erfarenheterna utgör individens samlade samhällserfarenhet. På denna byggs en personlig världsåskådning upp. Världsåskådningen består av tre huvudkomponenter:

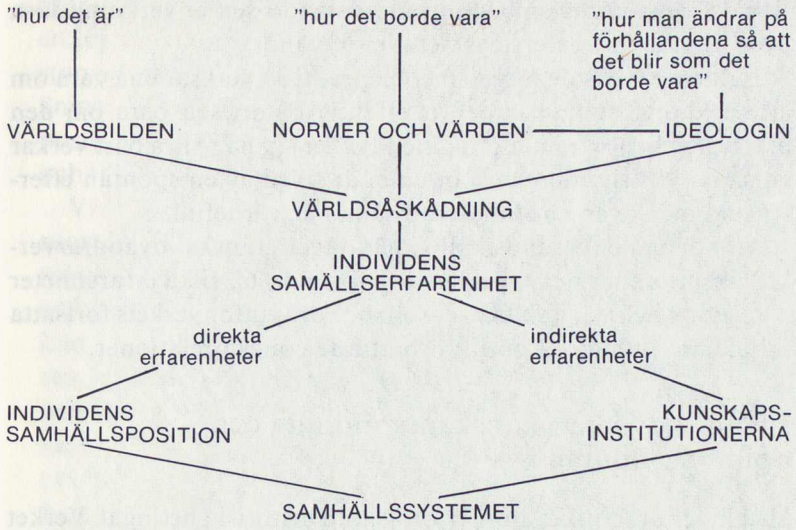
Världsbilden, dvs. individens uppfattning om hur det nu är i världen (verklighetsuppfattning).

Normer och värden, dvs. individens åsikter om hur det borde vara i världen om allt vore bra.

Ideologin, dvs. individens uppfattningar om hur man skall bära sig åt för att förändra världen till något annat och bättre.

Resonemanget kan sammanfattas i ett översiktligt schema:

[2] Kaarle Nordenstreng: *Kommunikationsteori.* AWE/Geber, 1978.



Schemat illustrerar de principiella möjligheter och begränsningar man har att på sikt förändra normer och värderingar i ett samhälle. Man kan via indirekt erfarenhet ändra den världsbild individen har eller ändra de normer och värden individen omfattar eller ändra den ideologi som individen ansluter sig till eller arbeta med en kombination av dessa tre komponenter.

Väsentligt för valet av strategi är å ena sidan *kunskap* om hur världsbild, ideologi och normer ser ut hos en speciell grupp, å andra sidan uppfattningen om hur möjligt det är att åstadkomma förändringar i världsbild, ideologi respektive normer. Generellt tycks det vara lättast att påbörja en åsiktsförändring genom att åstadkomma förändringar i världsbilden. Det kan t.ex. stimulera individer att aktivt leva upp till en ideologi de redan ansluter sig till. Förändringar via ideologi och normer synes ofta försvåras av att förändringen inte sker samtidigt eller i samma takt på olika nivåer i samhällssystemet.

En slutsats av detta är att om man skall lyckas påverka den svenska befolkningens attityder till invandrare så måste man först avlägsna sig från tanken att detta kan ske enbart genom information riktad till enskilda individer och deras närmiljöer.

Vår attitydundersökning ger vid handen att personer med kunskap om invandrare och kontakt med dem är mer positivt inställda till dem än andra. Vad som är orsak och vad som är verkan kan inte med bestämdhet sägas, men mycket talar för att det sker en växelverkan mellan företeelserna, med andra ord att kunskap har åtminstone någon betydelse för de positiva attityderna. Mera entydigt kan det hävdas att informationskampanjer riktade till allmänheten, dvs. aktiviteter där resursinsatsen är förhållandevis

stor och görs under en begränsad tid, i stort sett är verkningslösa även om två- eller flerstegsmetoder används.

Helt ense tycks de teoretiskt och praktiskt verksamma vara om att spridning av kunskaper är effektiv i stort sett bara om den motsvarar behov som mottagaren tycker sig ha. Allra bäst verkar en sådan distribution vara om den är styrd av en spontan efterfrågan, men även en stimulerad sådan är värdefull.

Mot denna bakgrund skall vi här något granska invandrarverkets insatser, hur de utvecklats och förändrats, vilka erfarenheter som gjorts och vilka slutsatser som bör dras inför verkets fortsatta arbete för att medverka till förbättrade etniska relationer.

Invandrarverkets kunskapsspridning och opinionsbildning

Vad invandrarverket gjort är i hög grad historiskt betingat. Verket övertog vid sin tillkomst 1969 både en redan pågående verksamhet och de personer som haft hand om den. Den första statliga insatsen gjordes 1964—65 av den dåvarande upplysningsberedningen på uppdrag av inrikesminister Rune Johansson. Det var *Ny i Sverige*, en handbok som riktade sig till "myndigheter, organisationer, företag och enskilda, som kommer i beröring med invandrarna och deras problem". Dess inledande kapitel handlar mest om etniska relationer och etnisk konflikt, även om själva orden inte finns med.

År 1966 tillsattes Arbetsgruppen för invandrarfrågor, ett provisoriskt organ som under några år ägnade sig åt punktinsatser och lyckades åstadkomma en del positiv publicitet om invandrare i dagstidningar. Under andra hälften av 60-talet var jordmånen gynnsam för sådant med högkonjunktur, full sysselsättning och radikala strömningar med stöd för Vietnam-desertörer och flyktingar från överstarnas Grekland. Arbetsgruppen startade *Invandrartidningen* i fem språkversioner och anställde personal för att svara läsarna i en särskild frågespalt.

När statens invandrarverk tillkom 1969 ingick arbetsgruppen i verket som en byrå och den redan uppbyggda informationsverksamheten tog en stor del av personalen i anspråk. Den upprustning man hoppats på sköts åt sidan av statsmakterna till mitten av 70-talet i avvaktan på invandrarutredningens slutbetänkande. Då hade den ekonomiska åtstramningen redan börjat bli kännbar och tillskotten blev magra. Under de första åren av verkets existens blev det ändå möjligt att utvidga arbetet för bättre relationer, bl.a. genom seminarier, bearbetning av lokala och centrala fackliga organ och tillkomsten av tidskriften *Ny i Sverige*.

En mycket stor del av SIV:s personal och operativa medel

inom samordnings- och informationsbyråerna tas i anspråk för ett löpande kontaktarbete, som i sin tur i betydande utsträckning styrs av spontan eller stimulerad efterfrågan. Uttalat eller inte är ämnet etniska relationer, dvs. det går ut på att medverka till positiva attityder till invandrare och minoriteter bl.a. i kommuner och organisationer.

Vid sidan av den löpande informationsverksamheten har opinionsarbetet under perioden 1975—1983 koncentrerats till tre större projekt, nämligen "svenska paketet" (1976/77), som främst syftade till materialproduktion för vidare information; "samverkan i grannskapet" (1977/78), ett projekt med fältverksamhet i sex bostadsområden för att finna metoder att främja kontakter och samverkan mellan olika befolkningsgrupper i dessa områden samt projektet "ökad invandrarkunskap bland svenskar" (1979—). För det sistnämnda mycket ambitiösa s.k. IK-projektet har personal och medel avsatts, som är stora i förhållande till verkets sammantagna resurser men mycket små mot bakgrund av det angivna yttersta syftet, att påverka den allmänna opinionen. Dock var det givetvis inte verkets tanke att nå allmänheten direkt. Man skulle "utbilda utbildarna och informera informatörerna" genom kontakt med vissa nyckelfunktioner. Vissa samhällsområden valdes ut som särskilt viktiga och dessutom möjliga att påverka; grundutbildningsinstitutioner (ungdomsskolan och högskolan), fortbildningsverksamheten i företag och myndigheter samt de stora folkrörelseorganisationerna. De medel som utnyttjades i kontaktarbetet var främst kurser och konferenser, produktion av informatörsmaterial, stillbildsserier och filmer om Sverige som invandrarland, minoritetsmonografier och en utställning kallad "En framtid i Sverige". Enligt föreliggande planer skall arbetet inom ramen för projektet avslutas vid budgetårsskiftet 1983/84 och insatserna därefter fortsätta i andra former. Särskilda fortsatta satsningar planeras för "bättre invandrarkunskap i skolan" och inom yrkesspecifik fortbildning.

IK-projektet har sannolikt givit konkreta resultat i form av ökad kännedom om Sverige som invandrarland. Det har också givit SIV erfarenheter som är viktiga för det fortsatta påverkansarbetet. Vissa slutsatser anges i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85. Där konstateras bl.a.: "Att genom information och utbildning uppnå ökad förståelse och solidaritet mellan människor och grupper av olika etniska ursprung måste erkännas som en utomordentligt svår uppgift. Verksamhetens trovärdighet och framgång förutsätter att den grundas på god teoretisk kunskap och att den bedrivs systematiskt och långsiktigt." Vidare betonas att arbetet måste ske i aktiv medverkan med dem som får del av kunskaperna och med utgångspunkt i deras behov. Inom projek-

tet har utarbetats ett dokument, *Invandrarkunskapsarbetet. Erfarenheter och tankar inför verksamhetsplaneringen*, som bl.a. utgör en grund för slutsatserna i anslagsframställningen. I dokumentet utvecklas ett antal erfarenheter som erhållits under arbetets gång och som också är av intresse när det gäller samhällsinformationens möjligheter och begränsningar överhuvudtaget. I viss utsträckning problematiseras där uppgiften att informera befolkningen om invandrarfrågor.

Vår genomgång av SIV:s anslagsframställningar 1975—1983 och vissa andra uppgifter från verket samt av budgetpropositionerna under samma tid, kan sammanfattas i fyra punkter när det gäller verkets opinionsbildningsarbete i förhållande till majoritetsbefolkningen.

- Det långsiktiga målet är att öka svenskarnas kunskaper om invandringen och invandrarna i syfte att motverka tendenser till fördomar och invandrarfientlighet.
- Arbetet bygger på förutsättningen att SIV genom sina insatser skall förmå t.ex. utbildare och informatörer att ta del av budskapet och föra det vidare.
- Även om främst de senare årens insatser inneburit vissa konkreta framgångar och givit värdefulla erfarenheter, konstaterar verket att uppgiften är utomordentligt svår och att arbetet går trögt.
- Även om SIV inte fått så mycket medel till verksamheten som begärts varje år, har statsmakterna genom anslag bejakat behovet av ökade insatser.

I och med att IK-arbetet nu åtminstone delvis skall övergå i andra former avser SIV att utvärdera sina insatser på området. De erfarenheter som dragits från den hittillsvarande verksamheten bildar en god grund för en analys av problemen.

Målet för invandrarkunskapsarbetet definierade SIV i samband med IK-projektets start som "att ge förutsättningar för goda relationer mellan de ursprungliga befolkningsgrupperna och de invandrade". Det skulle i första hand ske genom att "ge den svenska allmänheten baskunskaper om invandrar- och minoritetsfrågor". I det ovan nämnda dokumentet, i vilket erfarenheterna från den dittillsvarande verksamheten diskuteras, sägs de ursprungliga målen vara "svindlande höga" främst med hänvisning till de stora krav på innehållet i uttrycket baskunskaper som kunde intolkas i de ursprungliga planerna och som alltså skulle bibringas den svenska allmänheten via informatörer och utbildare.

Projektgruppen föreslog därför nya målformuleringar för verkets IK-arbete: "att få de *olika* befolkningsgrupper som lever i

Sverige att *acceptera* varandras lika värde och lika rätt och *respektera* olika kulturers yttringar och värderingar". Detta skall ske bl.a. genom att "stödja de många människor som — privat och i sin yrkesverksamhet — står för generösa och toleranta attityder gentemot invandrarna" och genom att bidra till konkretiseringar av olika samhällsinstitutioners uppsatta mål om tolerans och respekt mellan olika befolkningsgrupper. Vidare skall SIV stödja de folkrörelser och ideella organisationer som har till syfte att samla människor till arbete för gemensamma intressen och tillsammans med dem finna vägar och former för att engagera människor av olika etniskt ursprung i arbetet.

Projektgruppens reviderade målformuleringar avser i första hand målgrupperna för arbetet. "Den svenska allmänheten" har blivit dels "olika befolkningsgrupper", dels "de många människor som — privat och i sin yrkesverksamhet — står för generösa och toleranta attityder gentemot invandrarna".

Att tillgodose ett informationsbehov inom avgränsade grupper som själva artikulerat sina kunskapsbehov har bedömts vara den framkomliga vägen. Den modifiering vad gäller målgrupper som IK-projektet föreslagit är också ett uttryck för en ökad insikt om svårigheter och begränsningar i möjligheterna att reducera risken för etnisk konflikt genom information. Det har tidigare inom verket funnits viss förtröstan på att ett "budskap" bestående av baskunskaper om orsaker till migrationen och om främmande kulturer skulle öka förståelsen. Ingen har dock kunnat bilda sig någon välgrundad uppfattning om hur det upplevda behovet av sådana kunskaper ser ut. Vi tror — i likhet med flera av de tjänstemän inom SIV som arbetat med projektet — att påverkansarbetet måste grunda sig på en fördjupad analys av ett sådant kunskapsbehov och att man först därefter får goda möjligheter att gå vidare.

9.4 Forskning och annat kunskapsinhämtande

Allmänt

I utredningens direktiv heter det att kännedomen om "problemens karaktär och omfattning" är bristfällig. Det är ett sätt att uttrycka att forskning om etniska relationer kommit sent igång i Sverige och inte hunnit bli omfångsrik. Några myndigheter har dock ägnat frågan intresse. Det har naturligt nog särskilt gällt invandrarverket. Dess kunskapsinhämtande har främst skett i form av praktiskt fältarbete, som ju inte är vetenskapligt och knappast kan sägas ha varit systematiskt.

För vår uppgift att kartlägga just art och omfattning av etnisk diskriminering har vi haft alltför litet att utgå från. Vårt eget bidrag till att avhjälpa bristerna är dels den forskningsöversikt som Anders Lange och Charles Westin utarbetat och där de utvecklat en flerfaktorteori om etnisk konflikt, dels vår stora studie av vuxna svenska medborgares attityder till invandrare och minoriteter.

Vi har också kunnat notera positiva utvecklingstendenser under den tid vi arbetat, men oberoende av oss. Etnologin, dvs. den folklivsforskning som länge ägnat sig mest åt seder och bruk i det förgångna, har flyttat in i nutidens Sverige. Socialantropologin, eller kulturantropologin som den också kallas, som länge sökte sina arbetsfält bara i fjärran exotiska länder, har mer och mer ägnat sig åt hemlandet. Också inom ekonomi, sociologi och statsvetenskap har ett ökat intresse lämnat spår i form av intressant forskning. Från finansieringskällor utanför forskningsinstitutionerna anslås mer pengar än tidigare till projekt av betydese för att öka kunskaperna om de etniska relationerna. Expertgruppen för invandringsforskning (EIFO), numera Delegationen för invandrarforskning, har utfört egen forskning och finansierat andras och därigenom också stimulerat forskarsamhällets intresse. Även om EIFO inte kan påräkna väsentligt tillskott av resurser kan delegationen aktivt medverka till att mer pengar utverkas från andra finansieringskällor. Offentliga och privata fonder prioriterar inte nödvändigtvis sådan forskning som delegationen har att främja. De kan emellertid ibland låta sig övertygas. Det förutsätter dock att EIFO kan avsätta personal för fortlöpande kontakt och förhandling med potentiella bidragsgivare. Det är vår bedömning att ett personaltillskott till delegationens sekretariat på detta sätt skulle betala sig. Härigenom skulle EIFO också mer effektivt än hittills kunna medverka till att väcka forskares intresse.

Att detta är nödvändigt är ställt utom varje tvivel. Inomnästan alla discipliner är majoriteten av forskarna obekanta med invandrings- och invandrarforskningen. Sannolikt beror de på att de institutionella formerna hittills har saknats på universitet och högskolor och denna forskning därför uppfattats som om den inte varit direkt meriterande i forskarkarriären. Härtill kommer att alltför många forskare är lika främmande för invandrarna och deras ättlingar som majoritetsbefolkningen i övrigt.

Den annars förträfflige och respektable historikern Ali Åberg ger oss ett slående exempel. I *Vår svenska historia*, utgiven 1979, uppehåller han sig utförligt vid tysk, holländsk och finsk invandring under gångna århundraden, och naturligtvis vid den svenska utvandringen till Nordamerika under 1800- och 1900-talen. Slut-

kapitlet heter Sverige och världen. På snart sagt alla mänskliga områden utom i fråga om efterkrigsinvandringen visar Åberg hur världen och världshändelserna kommit oss närmare och hur vi öppnat våra gränser. De allra sista raderna i boken lyder:

Sverige är ett land i snabb förvandling. Strukturförändringarna och den ökande koncentrationen till tätorterna har lett till en omgestaltning av hela det gamla landskapet, som är så nära förbundet med vår historia. Det svenska folket har helhjärtat anslutit sig till välståndspolitiken och samhällets djupgående förvandling men har samtidigt kvar sina rötter i landsbygden och svärmar ut, så snart tillfälle ges, till sina torp och sommarstugor. Inget folk i Västeuropa förefaller vara starkare förankrat i naturen och livet på landet än detta svenska folk.

Detta svenska folk! Med rötter i landsbygden! Inte ens en så god iakttagare som Alf Åberg har upptäckt att en åttondel av folket i Sverige har sina rötter annorstädes. Inte en rad på någon av bokens 549 sidor berör den kolossala strukturomvandling som efterkrigsinvandringen innebär.

Vår sammantagna bedömning är emellertid att forskarnas nyfikenhet på invandrarna och deras ättlingar och deras relationer till den svenska omgivningen håller på att väckas. Vid flera universitet finns nu begynnelsen till institutionsliknande enheter av tvär- och mångvetenskaplig karaktär. Det öppnar nya möjligheter till forskning inom området etniska relationer. Troligen kommer dessa enheter att locka forskare och blivande forskare att mer än hittills ägna sig åt detta forskarområde. Här får EIFO ytterligare en uppgift, nämligen att genom stimulansbidrag medverka till uppbyggnaden av forskarkompetens.

Samhällssektorerna har i sin finansiering av forskning en naturlig benägenhet att prioritera sådana projekt som ter sig omedelbart användbara i deras verksamhet. Tillkomsten av enheter som Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet och liknande enheter vid andra universitet kommer förhoppningsvis också att slå vakt om grundforskningen. Utan den torkar den tillämpade så småningom ut.

Ett kunskapsinhämtande är nödvändigt och möjligt också med andra metoder än strikt vetenskapliga. Vårt förslag i det följande om delvis nya arbetsuppgifter för invandrarverket leder — om det genomförs — till att betydelsefull kunskap byggs upp om bl.a. den etniska diskrimineringens omfattning och karaktär. Förslaget att skärpa och precisera förordningen om statsmyndigheternas ansvar som presenteras i avsnitt 9.5 nedan bör leda till ökade kunskaper hos dem. Förslaget att konkreta handlingsprogram upprättas av landsting och kommuner har liknande syften.

Att genom forskning och på annat sätt samla kunskaper är en

sak, en därifrån alltför ofta skild är att sprida kunskaperna på ett sådant sätt och i en sådan form att de kommer till användning. Inom EIFO förbereds en blygsam verksamhet i detta syfte, i linje med forskningsrådsnämndens propåer om nyttjarinformation. Även här hämmas dock delegationen av sina begränsade sekretariatsresurser.

I det följande lämnar vi några exempel på forskningsfält, som vi ser som särskilt angelägna att få belysta genom vetenskapliga insatser.

Exempel på angelägen forskning

En *historisk bakgrund* är nödvändig för att kunna tolka framtiden och förstå det närvarande. Dagens etniska relationer har sina rötter i såväl majoritetsbefolkningens idéhistoria och politiska historia som i de olika invandrargruppernas motsvarigheter. Redan bedrivs intressant forskning på detta område vid institutionen för idé- och lärdomshistoria i Uppsala. Den politiska efterkrigshistorien rymmer också många forskningsbara områden med anknytning till etniska relationer, exempelvis sådant som rör de politiska beslut och icke-beslut som ledde till den stora arbetskraftsinvandringen under perioden.

Ur bl.a. de historiska erfarenheterna växer de *kulturella mönstren* fram och utsätts för nuets ständiga påverkan. Invandrarnas kulturer möter svensk kultur och båda påverkas därav. Med användande av socialantropologisk metod, såsom deltagande observation, har forskare visat på samspelet mellan kulturerna och uppkomsten av "nya" kulturer. Vi behöver åtskilligt mer av kunskaper om dessa, främst om den komplicerade process som handlar om att omplantera en kultur i en ny miljö och om den växelvisa påverkan som sker.

"Det svenska dilemmat" är, som vi tidigare varit inne på, gapet mellan å ena sidan en socialliberal jämlikhetssträvan och en etnisk tolerant ideologi som statsmakterna gör sig till tolk för och å andra sidan de ekonomiska och sociala realiteter som de närmast berörda myndigheterna och organisationerna måste ta hänsyn till. Denna iakttagelse rymmer åtskilliga frågeställningar som vore viktiga att analysera och som rör *sociala kraftfält.* Bland annat behövs det ingående undersökningar, t.ex. genom fallstudier, av hur svenska institutioner (myndigheter m.fl.) reagerar på de etniska relationerna. *Institutionell diskriminering* är ett näraliggande forskningsområde där man bl.a. bör rikta sökarljuset mot de rättsvårdande myndigheterna, men också mot stora statliga byråkratier, såsom skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och socialstyrelsen. Motsvarande studier bör också kunna genomföras på kommunal nivå.

Det är också angeläget att samhället genom forskning skaffar sig bättre överblick över den etniskt sociala stratifieringen, dvs. ett slags *etnisk levnadsnivåutredning*. I denna forskning bör bl.a. longitudinella studier göras av förändringar över tid vad gäller individuella sociala karriärer och social mobilitet i det kollektiva sammanhanget.

Till angelägna forskningsuppgifter hör också *de etniska minoritetsgruppernas ställning* i det svenska samhället. Vad krävs för att de större etniska grupper som blivit fast bosatta i landet faktiskt skall kunna bevara och utveckla sin kultur och sitt språk, på det sätt som förespeglats när valfrihetsmålet ställts upp som en av invandrar- och minoritetspolitikens huvudpunkter? Vilka omständigheter avgör utfallet, och hur kan detta påverkas genom samhälleliga åtgärder? Den politiska målformuleringen har hittills varit föga preciserad vad gäller t.ex. minoriteternas rättigheter och språkutbildningens mål. Forskningen om etniska relationer måste bl.a. också därför inriktas på minoriteternas rättsliga ställning och sociala status, på invandrares möjligheter att delta i fackligt och politiskt arbete och vidare på framväxten av folkrörelser på etnisk grund.

Diskrimineringsutredningens undersökning av *svenskarnas attityder* bygger på ett mycket omfattande material. Den har analyserats från några olika utgångspunkter, men materialet rymmer underlag för ytterligare bearbetningar och tolkningar. Det är angeläget att vår studie och jämförelsen med 1969 års undersökning tas till utgångspunkt för periodiskt återkommande uppföljningsundersökningar. Sådana kan ge oss kunskaper om de etniska relationernas utveckling och om de faktorer som negativt och positivt påverkar dem. Statens invandrarverk och EIFO bör få i uppgift att gemensamt planlägga och administrera sådana studier. En första uppföljningsundersökning bör komma till stånd år 1986.

Massmediernas roll för opinionsbildningen i invandrarfrågor är ett fält som rymmer en rad intressanta och forskningsbara frågeställningar. Den explorativa studie som utredningen genomfört — och som vi kommer att redovisa december 1984 — anger några frågeställningar som bör kunna tjäna som utgångspunkter för vidare forskning. Sådan bör komma till stånd med avseende på såväl sändarsidan som mottagarsidan. För att förstå opinionsbildningsprocessen krävs sannolikt hjälp av flera olika vetenskapliga metoder. Innehållsanalyser, intervjuundersökningar bland olika företrädare för medierna och för mottagarna kan och bör kompletteras med mer aktionsorienterade ansatser, där kommunikationsmönster och sociala strukturer ägnas speciell uppmärksamhet.

I ett samhälle med etniska minoriteter vid sidan av en relativt homogen majoritetsbefolkning finns den etniska diskriminering-en alltid som en latent risk i de *mellanmänskliga, individuella relationerna.* Mycket litet är känt om de komplexa socialpsykologiska faktorer som här spelar in. En tyngdpunkt för den framtida forskningen kring etniska relationer bör i detta sammanhang läggas på socialpsykologiska studier. Ett exempel är följande.

Språket är kanske den viktigaste etniska markören. Språkbehandlingen är något som på ett direkt sätt läggs till grund för människors uppfattning om varandra och om sig själva. Personens egen uppfattning om sin kommunikativa kompetens är en grundsten för självuppfattningen. Invandrarens språksvaghet i mötet med svensken innebär en bedömningsgrund också för den senare. De tecken på osäkerhet och i vissa fall aggressivitet från invandrare som härrör ur bristande kommunikationsförmåga föder motreaktioner och föreställningar hos majoritetsbefolkningen som kan vara utomordentligt svåra att rubba. Hela frågan om språksvaghet och språkbehandling sedd ur ett etniskt relationsperspektiv är föga utforskad. Den forskning i språkfrågan som hittills förekommit har inte till någon del fokuserats på språkbehandling som diskrimineringsgrund. Det är av stor betydelse för det fortsatta reformarbetet att kunskap vinns inom detta område.

I Storbritannien har under senare år utvecklats metoder för studier av förekommande etnisk diskriminering inom olika samhällsområden. Med hjälp av s.k. *testning* har det lyckats forskare att leda systematisk negativ särbehandling av etniska minoriteter i bevis vid restaurangbesök, på bostads- och arbetsmarknaden och i myndigheternas serviceutbud. Vid sidan av en skärpt bevakning av den rättsliga tillämpningen av lagstiftningen, som vi föreslår i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering,* torde sådan forskning vara av betydande värde.

9.5 De statliga myndigheterna

Riksdagen och regeringen påverkar samhällsutvecklingen genom lagstiftning och genom styrande medelstilldelning till olika verksamheter. Statsmakterna kan också fungera som normbildare genom det sätt på vilket politiken på skilda samhällsområden utformas.

De centrala myndigheternas uppgift är att omsätta politiska mål i konkreta handlingslinjer. Statsmakternas ambitioner kommer därför till uttryck genom att de förändrar förutsättningarna för de statliga organens arbete. Vi har fått i uppdrag att lämna förslag till hur sådana förändrade förutsättningar kan utformas.

Våra överväganden och förslag i denna del inleds därför med ett avsnitt om de centrala statliga myndigheterna. Diskussion och förslag i fråga om deras arbete anser vi vara en förutsättning för det samlade handlingsprogram som våra direktiv talar om.

Vi har i annat sammanhang sagt att det samlade åtgärdsprogrammet består av utredningens rapporter och betänkanden sammantagna. Det är vad som gäller i förhållande till vår uppdragsgivare. Våra resonemang och redovisningar visar dock att faktiska åtgärder bland de skilda aktörerna knappast kommer till stånd om inte de själva, i sitt eget arbete, bedriver ett kartläggnings- och programarbete ägnat att ge invandrare och minoriteter en likvärdig behandling. Vårt bidrag till ett sådant handlingsprogram är att ge förslag till nya förutsättningar för de olika organen. Sålunda föreslår vi hur statsmakterna tydligare än för närvarande kan uttala sina ambitioner och hur statens invandrarverks möjligheter att påverka utvecklingen kan förbättras.

Den offentliga sektorn omspänner en så stor del av samhällslivet att Sverige framstår som ett land där den offentliga makten medverkar i nästan alla sammanhang. Vår nutida politiska tradition kräver att samhället mer och mer skall reglera förutsättningarna att lösa individuella eller kollektiva problem. Samhällsinsatserna har fått en allt större betydelse för de enskilda människorna samtidigt som de märker hur avståndet till samhällets representanter ökar genom organisationens tilltagande komplexitet.

De statliga och kommunala myndigheterna har numera så omfattande arbetsuppgifter att det har blivit svårare att dra gränser mellan olika ansvarsområden. Ansvaret för många samhällsfrågor delas på ett för många människor oklart sätt mellan stat och kommun, mellan statliga myndigheter och mellan kommunala organ. De stora folkrörelsernas samverkan med statliga och kommunala myndigheter har också bidragit till en bild där klara ansvarsförhållanden är svåra att skönja. Senare tiders debatt om "det civila samhället" har visat många av dessa svårigheter. Människor som inte närmare känner till den svenska offentliga verksamheten och är handikappade av dåliga språkkunskaper blir särskilt utsatta i sina kontakter med offentliga organ.

Intresset för dessa frågor har ökat under senare år. Den politiska ambitionen att underlätta allmänhetens kontakter med myndigheterna har blivit klarare uttalad. Flera utredningar inom regeringskansliet har påtalat behov av förenklingar i förvaltningsapparaten liksom behov av en klarare uppdelning i ansvarsområden mellan myndigheter och mellan stat och kommun. Regeringen ger i sin senaste budgetproposition (1983/84:100, bilaga 15) särskilt eftertryck åt behoven av förenkling och tydlighet

i den offentliga verksamheten. Det blir då av stor betydelse hur man beaktar invandrares och språkliga minoriteters särskilda förutsättningar och behov. Många av de regelsystem som numera upplevs som krångliga och där tillämpningen beskylls för att vara byråkratisk har sitt ursprung i ambitioner om social rättvisa och likhet inför myndigheterna. Det är vår förhoppning att strävandena efter decentralisering och avreglering sker i ljuset av detta förhållande och med insikt om att invandrare och minoriteter inte är några starka grupper inför de offentliga myndigheterna.

Om likvärdig behandling

Samhällsorganen skall i sitt arbete behandla alla människor likvärdigt. Principen är fastlagd i regeringsformen och har också varit grundläggande för alla invandrar- och minoritetspolitiska beslut de senaste decennierna. Principen har utvecklats i samband med de två övergripande invandrarpolitiska besluten i riksdagen 1968 och 1975. Att statsmakterna fastslår vad som skall gälla i fråga om likvärdig behandling betyder inte att den verkligen kommer till stånd. När det gäller myndigheternas behandling av invandrare kunde man ha önskat ett kraftigare genomslag för principen om likvärdighet.

Vi har erfarit att invandrare upplever en diskriminerande behandling från samhällets sida på en mängd olika områden. I kapitel 2 har vi redovisat material som bl.a. bygger på rapporten *Vittnesmål* och som i flera avseenden stämmer till eftertanke. Om det bakom upplevd diskriminering döljer sig en i någon mening faktisk diskriminering eller om upplevelsen av negativ särbehandling beror på kulturell alienation, på språksvaghet eller okunnighet är det svårt att ge entydiga svar på. Svårigheterna att blottlägga eventuell negativ särbehandling beror också på att samhällsservice till stora delar innebär förmedling av nyttigheter av olika slag. Om en invandrare inte får det arbete han åstundar kan det bero på hans utbildning, på arbetsgivarens värderingar eller rentav på att arbetet i fråga inte finns på den svenska arbetsmarknaden. I samtliga dessa fall finns hos invandraren själv en grund för känslan att ha blivit diskriminerad av arbetsförmedlaren. Motsvarande resonemang kan föras även om annan samhällsservice — bostadsförmedling, sjukvård etc.

För att kunna diskutera åtgärder ägnade en likvärdig behandling måste vi därför analysera begreppet som sådant. Distinktionen mellan lika behandling och likvärdig behandling är central. Det torde vara självklart att likvärdig behandling medför krav på insatser som beror på vederbörandes behov och alltså inte behöver vara samma insatser som motsvarar andra människors behov.

Med likvärdig behandling menar vi således sådan positiv särbehandling som tar hänsyn till etniskt betingade behov.

Negativ särbehandling från myndigheternas sida kan komma till uttryck på flera olika sätt. Vi har valt att hänföra dessa uttryck för särbehandling till några principiellt skilda arbetsfält där samhällsorganen agerar. Ett sådant är att i *det konkreta mötet* mellan invandrare och samhällsföreträdare söka undanröja den negativa, *individuella*, särbehandling som sker. Det handlar här om de situationer när en enskild invandrare efterfrågar viss service; när han uppenbarar sig som kund i samhällets varuhus. Ett annat område där negativ särbehandling måste spåras och bekämpas är myndigheternas verksamhet när de planerar och bygger upp samhällsservice. Om utformningen av samhällsservicen inte beaktar en viss befolkningsgrupps behov, grundade på etniska särdrag, bygger vi in strukturella förutsättningar för negativ särbehandling.

I det konkreta mötet mellan invandrare och myndighet finns faktorer som, var och en eller tillsammans, kan innebära att vederbörande invandrare inte behandlas på likvärdiga villkor. Särbehandling kan bero på förhållanden som är hänförliga till invandraren själv, han är kanske okunnig om de svenska myndigheternas uppgifter och arbetsfördelning, hans utbildning och kunskaper i svenska kan ligga honom i fatet, han har kanske förväntningar på myndigheten som inte brukar framföras av svenskar i motsvarande situation. Negativ särbehandling kan också bero på faktorer som är hänförliga till de personer som faktiskt möter servicesökande invandrare. Ren okunnighet om behov, egna föreställningar om invandrares behov, känslan av att det går åt mer tid och kräver en större arbetsinsats, kan vara sådana faktorer. Vår yrkeskategoriundersökning 1981 visade, särskilt i fråga om arbetsförmedlare och socialarbetare, att kontakter med invandrare ställer klart större krav på arbetsinsats. Detta "merarbete" passerar naturligtvis inte obemärkt vare sig för invandraren eller för myndighetsföreträdaren. Användande av tolk kan t.ex. innebära att tidsåtgången blir den dubbla.

En andra grupp faktorer som kan grunda negativ särbehandling av etniska minoriteter eller företrädare för dem kan betecknas som *strukturella*. Rigida normsystem som t.ex. inte medger en rättvis bedömning av utländsk yrkesutbildning eller som på förhand avgränsar tillgången till bostäder för barnrika invandrarfamiljer är exempel på sådana strukturella faktorer. Negativ särbehandling kan också bero på en resursallokering från samhällets eller från en myndighets sida som mer är baserad på befolkningsunderlag i absoluta tal än på en behovsanalys där kulturella, språkliga eller andra förutsättningar beaktas. Detta är sannolikt

vanligt förekommande. Med sådana strukturella hinder finns kanske inte möjlighet att överhuvudtaget uppnå en likvärdig behandling.

Denna uppdelning i faktorer som kan leda till sämre behandling av invandrare är naturligtvis starkt förenklad. I nästan varje situation där diskriminerande behandling inträffat är det en kombination av orsaker som ligger bakom. Vi tror dock att allas vårt beteende måste skärskådas från olika utgångspunkter, t.ex. dem vi redovisat ovan. Om analysen visar att viss behandling beror på något som i första hand är hänförligt till invandraren själv, måste åtgärder baseras på den insikten. Generella åtgärder ägnade invandrares utbildningsnivå, språkkunskaper etc. förefaller då ligga närmast till hands. Mer kortsiktigt ställer sådana handikapp krav på myndigheten i form av t.ex. tvåspråkig och kulturkompetent personal eller utbyggd tolkservice. Om det diskriminerande beteendet beror på något som är hänförligt till myndighetens företrädare kan personalutbildning eller förändrade normer för hur man uppträder komma i fråga. Kan man hänföra en behandling av invandrare på ojämlika villkor till i första hand strukturella faktorer är det i en annan ände arbetet bör ta sin början.

De insatser som är ägnade att stärka invandrarnas egna resurser har vi inte närmare beaktat här. Vi bedömer att de i huvudsak ligger utanför vårt uppdrag. De övervägs av invandrarpolitiska kommittén som arbetat parallellt med oss. Behovet av en starkt förbättrad undervisning i svenska språket för vuxna invandrare har vi dock i särskild ordning framhållit för regeringen.

Några exempel från statliga sektorsmyndigheter

Vi övergår nu till att studera några statliga myndigheters arbete för att åstadkomma likvärdig behandling av invandrare och språkliga minoriteter. De myndigheter vars arbete diskuteras representerar de kanske viktigaste sektorerna inom den statliga förvaltningen: arbetsmarknadsverket, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och rikspolisstyrelsen. Redovisningarna är översiktliga och gör inte anspråk på heltäckning. Syftet är att teckna en bakgrund till de mer allmänna överväganden och förslag som vi redovisar i ett följande avsnitt.

Arbetsmarknadsverket

Det tycks finnas en föreställning inom AMS, t.ex. uttryckt i remissvaret på utredningens förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering, att arbetsmarknaden själv kan klara sina pro-

blem genom överenskommelser mellan parterna. Utvecklingen hittills stöder inte en sådan uppfattning.

AMS har dock inom sitt område bedrivit ett ambitiöst arbete med medel som bedömts vara "operativa" såsom informationsinsatser, tolk- och översättningshjälp och utbildningsinsatser för de anställda. Informationsfoldrar om arbetsmarknaden och om yrkesutbildningar finns på de flesta aktuella invandrarspråken; tolkservice kan numera oftast erbjudas vid förmedlingsarbetet.

I rapporten *Vårt ansvar för invandrarna* (mars 1978) redovisar AMS skälen bakom beslutet att försöka utforma ett handlingsprogram för arbetet med invandrare och språkliga minoriteter. Bakgrunden sades vara att man bl.a. uppmärksammat problem i samband med servicen till i första hand finska arbetssökande i Älvsborgs län. Centrala företagsnämndens metod- och lokalutskott ansåg sig inte ha möjligheter att ta ställning till om förmedlingsservicen var tillräcklig eller om det behövdes ytterligare resurser. Denna bakgrund till myndighetens satsning på att utveckla invandrarfrågan är symptomatisk på två sätt.

Dels tycks satsningen emanera från ett självupptäckt missförhållande i den egna organisationen, dels karakteriserar man utan närmare analys frågan om servicen till invandrare som i första hand en resursfråga. Det var alltså inte statsmakternas beslut om invandrar- och minoritetspolitiken som i sig gav upphov till arbetet med handlingsprogrammet. När missförhållanden upptäcks blir dock intresset även för de centrala politiska besluten större och de åtgärder man sedan föreslår baseras gärna på de invandrarpolitiska målformuleringarna. Diskussioner om hönan och ägget blir ofta meningslösa; det är dock av intresse att studera i vilken tågordning arbetet inom en myndighet växt fram.

Benägenheten att formulera en myndighets arbete i resurstermer är sannolikt strukturellt betingad. De flesta signalerna från statsmakterna till myndigheterna rör pengar och hur pengar skall användas. Den mest intressanta aspekten på huruvida en myndighet ger likvärdig behandling är dock inte om den anser sig ha resurser för detta, utan står att finna i attityderna hos de anställda tjänstemännen, vars summa ju utgör myndigheten. Arbetsmarknadsverket har, i likhet med de flesta myndigheter vi har kunnat följa under vårt arbete, inte redovisat något som antyder att behandlingen av invandrare vid deras kontakter med myndigheten skulle stå i samband med de enskilda tjänstemännens attityder. Att verksamheten ställer krav på en fortgående personalutbildning, t.ex. i invandrarkunskap, påpekas dock i anslagsframställningar och andra planeringsunderlag. Att undersöka och bearbeta frågan som en fråga om attityder är kanske ur personalpolitisk aspekt ett orealistiskt önskemål. Förändringsarbetet mås-

te börja med en förutsättningslös prövning av attityderna bland myndighetens personal.

Av rapporten framgår att det är AMS uppfattning att reella möjligheter saknas att i större omfattning påverka de förhållanden som medverkar till att invandrare löper risk att få en svagare ställning på arbetsmarknaden än svenskar. I sitt programarbete hävdar verket att en sådan risk motverkas genom att ett samråd kommer till stånd om åtgärder som kan påverka omfattningen och inriktningen på invandringen. Antingen kan detta tolkas som den självklarhet det egentligen är, nämligen att färre invandrare betyder färre problem för arbetsmarknadsverket, eller också kan det tolkas som om verket tycker att all invandring måste prövas utifrån situationen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsprövningen har ju de senaste åren gällt en försvinnande liten del av tillståndsgivningen. Den fria nordiska arbetsmarknaden, familjeåterförening och ansvar för flyktingar har varit helt domineranade orsaker till invandringen. Om AMS centralt tror på en omprövning av invandringsreglerna som problemlösning erbjuds sannolikt inte de bästa förutsättningarna för platsförmedlarnas attityder gentemot invandrare och språkliga minoriteter. Personalens attityder påverkas kanske främst av andra orsaker än verksledningens uttalanden, men förhållandet kan ändå ur principiell synpunkt vara värt att påpeka.

AMS bedrev för några år sedan en försöksverksamhet vid arbetsförmedlingen i Kista utanför Stockholm. Försöket ledde till en förbättrad förmedlingsservice och var intressant på många sätt. Tanken var att försöka sätta in förmedlingsarbetet i ett bredare perspektiv. Samverkan kom till stånd mellan förmedlingspersonal och socialförvaltning. Större förståelse för invandrares förutsättningar på arbetsmarknaden skapades genom indelningen i homogena språkgrupper. Tolkservicen underlättades och kunskaper och intresse stimulerades genom den inriktning på hela språkgrupper som skedde bland de arbetssökande. Kistaprojektet utvärderades ingående och de positiva erfarenheterna läggs numera till grund för förmedlingsverksamheten allmänt. De ambitiösa utvärderingarna diskuterar de flesta förutsättningarna för förmedlingsarbetet bland invandrare. Dock saknas en: attitydfrågan. Det är mycket sannolikt att invandrares svårigheter på arbetsmarknaden, vid sidan av dem som bottnar i språk och utbildningsbakgrund, också beror på attityder bland personalrekryterare och förmedlingspersonal. Denna aspekt är känslig att behandla, attityder är svåra att komma åt och att påverka. Att förmedlingsverksamhet för invandrare mer handlar om "arbetsmarknadspolitiska åtgärder" och mindre om platsförmedling leder kanske också till att attitydfrågorna kommer i bakgrunden.

Man konfronteras inte lika mycket med attitydbilden på arbetsmarknaden som med antagningsregler till AMU/AMI, med KAS eller med lönebidragskonstruktioner.

Diskussioner om invandrares problem på arbetsmarknaden domineras av att man uppehåller sig vid faktorer som är hänförliga till invandrarna själva: språksvaghet och brister i fråga om utbildning. AMS bidrar genom sina arbetsmarknadsanalyser fortlöpande till en sådan diskussion. Bilden blir dock ensidig. Invandrares och minoriteters svårigheter beror ju också på inställningen hos dem som anställer eller inte anställer dem liksom hos dem som förmedlar. Ett fortsatt arbete bör därför ske på en bredare front än för närvarande.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsens ansvar i fråga om invandrar- och minoritetspolitiken utgår främst från att styrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamheter som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen skall svara för tillsyn av bl.a. dessa verksamhetsgrenar och även för statens del svara för den övergripande planeringen, samordningen och uppföljningen av omfattning, innehåll, kostnader och utveckling inom dessa områden. Dessutom skall socialstyrelsen följa och verka för att forsknings- och utvecklingsarbete av intresse för ansvarsområdet kommer till stånd.

Socialstyrelsen är med andra ord satt att bevaka graden av måluppfyllelse i fråga om socialtjänsten och vården. Portalparagraferna i socialtjänstlagen och den nya hälso- och sjukvårdslagen är uppfordrande:

> Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ... jämlikhet i levnadsvillkor ... aktiva deltagande i samhällslivet ...
>
> Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Sådana målformuleringar ger socialstyrelsen särskilda uppgifter i fråga om invandrare och minoriteter. Även om styrelsen inte givits någon särskilt uttalad roll i fråga om ett relationsbefrämjande arbete befolkningsgrupper emellan, måste även detta ansvar anses ligga implicit i styrelsens uppgifter.

Vid sidan av styrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården och socialtjänsten har SoS uppgifter av mer operativt slag, nämligen i samband med flyktingmottagningen. Styrelsen medverkar vid uttagning av flyktingar som i samverkan med internationella hjälporganisationer överförs till Sverige. I samband med omhän-

dertagandet i Sverige ersätter socialstyrelsen vissa delar av kommuners kostnader för familjepedagogiskt arbete bland flyktingarna. Styrelsen kan också ge lån till flyktingars inköp av bostadsrättslägenheter. Vidare utger SoS i vissa fall ersättning till sjukvårdshuvudmännen för kostnader som uppkommer i samband med vård av flyktingar. SoS stöder kommunal familjepedagogverksamhet bland zigenare. Dessa mer operativa uppgifter för SoS har varit föremål för ett flertal utredningar inom regeringskansliet. Riksdagen har beslutat att SoS skall avlastas dessa uppgifter i samband med en kommunalisering av flyktingmottagningen. Invandrarverket kommer att fr.o.m. 1985 på central nivå få det samlade operativa ansvaret för flyktingverksamheten.

Vid SoS omorganisation 1981 bildades inom den nya socialtjänstavdelningen en särskild sektion för invandrarfrågor. Sektionens uppgift blev "att ha det samlade ansvaret för styrelsens åtgärder för invandrare". Genom att man ärvt en mängd uppgifter från den tidigare organistionens flyktingsektion och alltjämt har ansvaret för familjepedagogverksamheten har den nya samordningsuppgiften, som avser hela styrelsens arbete med åtgärder för invandrare, ännu inte funnit fasta former.

För några år sedan inleddes vid SoS ett programarbete som praktiskt administreras av invandrarsektionen. Genom att till invandrarprogrammet knyta representanter för alla avdelningar inom styrelsen (utom läkemedelsavdelningen) görs försök att införa invandraraspekter i hela styrelsens arbete. Inför de närmaste åren skall arbetet koncentreras kring frågor om tvåspråkig personal inom vård och socialtjänst och kring frågor om invandrarbarn och äldre invandrare i socialtjänsten.

Inom vården och socialtjänsten, som ju till så stor del handlar om möte mellan människor, är frågan om likvärdig behandling av invandrare av särskilt intresse. En kartläggning av detta skulle gagnas av om SoS hade haft en samlad bild av i vilken grad negativ särbehandling på etnisk grund förekommer. SoS prioritering har snarare varit att genom mer avgränsade insatser inom skilda fält underlätta för utsatta och resurssvaga grupper inom vården och på det sociala området. Arbetsplanen för förskolan, insatser för att öka vård- och behandlingspersonalens kulturkompetens är exempel på sådant arbete.

A priori motiveras de flesta åtgärder för invandrare och minoriteter av deras ojämlika ställning i jämförelse med majoritetsbefolkningen. Analysen av de bakomliggande orsakerna till ett sådant underläge hjälper oss när vi utformar de åtgärder som förväntas motverka underläget. Vi tror därför att SoS, och de flesta andra aktörer, bör göra en djupare sådan analys av de olika orsakerna och utforma åtgärder med udden riktad åt ett mer

bestämt håll. SoS har föreslagit i sin senaste petita att sjukvårdshuvudmännen skall utarbeta handlingsprogram för sitt arbete med invandrare och minoriteter och att programmen bör baseras på kunskapsunderlag som styrelsen erbjuder sig att ta fram.

Skolöverstyrelsen

I hart när varje diskussion om de etniska relationernas utveckling brukar man hävda skolans centrala roll. Man talar ofta om skolarbetet som en framtidsinvestering i attitydbildningen. Många entreprenörer utifrån knackar på skolans dörr och vill utnyttja den spjutspets mot framtiden som skolan ofta upplevs vara. Samtidigt vet vi att skolväsendet lever sitt eget liv med egna normer, i många fall skilt från samhället i övrigt.

Vi konstaterade i vår rapport *Fostran till tolerans?* att förhoppningarna om snabba attitydförändringar genom påbud till skolsystemet inte får överskattas. Rapporten betonade också den svenska skolans karaktär av just "svensk skola" med allt vad det innebär av kulturell homogenitet. Vi konstaterade att de institutionella hindren för förändringsarbete är starka och att insikten om dessa förhållanden måste finnas när man ställer krav på skolan.

I detta sammanhang är det främst den statliga skolmyndigheten som tilldrar sig vårt intresse. Inom skolöverstyrelsen har frågor om undervisning av invandrare och invandrarbarn drivits starkt genom det reformarbete som tog sin början under sextio- och sjuttiotalen. Under några år på sjuttiotalet var också intresset stort för frågor om de etniska relationernas utveckling inom skolan. Förutsättningarna för skolmyndigheterna att, med utgångspunkt i de invandrar- och minoritetspolitiska målen, göra aktiva insatser har varit annorlunda än inom de flesta andra samhällssektorer. Reformarbetet, manifesterat i riksdagsbeslut om t.ex. hemspråksundervisningen och i fråga om läroplaner, har i sig varit en del av den operationalisering av målen som varit så svår att genomföra inom övriga sektorer. Skolan har härigenom fått viss hjälp med att bryta ner målen i delmål; något motsvarande har knappast inträffat i fråga om sysselsättningspolitiken eller något annat politikområde.

Under 1978 och 1979 arbetade en grupp inom SÖ fram ett övergripande handlingsprogram för SÖ:s arbete med invandrarfrågor: det s.k. HINVA-programmet. Det föreslogs bli grund för SÖ:s långsiktiga arbete med invandrarundervisningen och tog sin utgångspunkt i de mål för politiken som statsmakterna satt upp 1975. Avsikterna bakom programarbetet kom dock inte att fullföljas helt. Ett skäl kan ha varit att det synes oklart vilken

formell ställning programmet fick vid behandlingen i SÖ:s styrelse. Programförslaget framlades för styrelsen, men ärendet kom inte att utmynna i något formellt beslut så att förslaget verkligen gjordes till styrelsens eget. Strukturella svårigheter att hantera en bred och ämnesövergripande fråga i en sektoriserad organisation av SÖ:s slag kan också ha bidragit till svårigheterna att fullfölja programmet i form av fortsatt konkret arbete. Det vore dock fel att påstå att arbetet havererat; flera arbetsgrupper inom SÖ har fått i uppdrag att driva frågorna vidare. Det är dock vår uppfattning att programarbete av det här slaget förtjänar ett bättre stöd från de beslutandes sida. Mycket av innehållet i programmet är alltjämt aktuellt och av en halt som gör det användbart i arbetet vid länsskolnämnder, skolstyrelser och i det praktiska skolarbetet.

I rapporten *Fostran till tolerans?* lämnas flera förslag till åtgärder inom skolsystemet. Det är av grundläggande betydelse att centrala styrdokument med större tydlighet uttrycker de etniska relationernas betydelse för skolarbetet. Det kan ske på olika sätt. Att på försök föra in ett nytt ämne på gymnasiet benämnt "kulturkunskap" så som föreslagits i årets budgetproposition är ett sätt att markera den kulturella identitetens betydelse. Att kraftfullt begagna sig av de möjligheter läroplanen ger att arbeta med kommentarmaterial om "nationella minoriteter" måste anses angeläget. Sådant kommentarmaterial bör därför skyndsamt tas fram. Den skoladministrativa reformen bör ge nya möjligheter för länsskolnämnderna att bli något av kunskapscentra i fråga om invandrarundervisningen och för arbetet med frågor om de etniska relationerna. Vi har också i rapporten diskuterat frågor om läromedlen och om den roll forskningen kan spela inom området.

Rikspolisstyrelsen

Polisverksamheten är av flerfaldig betydelse. För det första är polisen en myndighet som på flera speciella sätt kommer i kontakt med invandrare. Det gäller dess funktion som lokal utredningsinstitution i frågor om uppehållstillstånd och avlägsnandeärenden enligt utlänningslagen. Det gäller polisens uppgifter att i enlighet med samma lag genomföra den s.k. inre utlänningskontrollen, en av många invandrare och andra kritiserad verksamhet som först på senare år reglerats genom skrivna direktiv från RPS. Det gäller dess uppgift att bedriva spaningsverksamhet och verkställa utredningar med anledning av anmälningar om brott som på etnisk grund begås mot invandrare, dvs. i första hand anmälningar, och i vissa fall förundersökningar, rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

För det andra är polisen av särskilt intresse för oss genom att samtliga större invandrar- och minoritetsorganisationer på riksplanet i inledningen av utredningens arbete hävdade att polisens relationer till invandrare var ett så stort problem att den borde bli föremål för utredningens uppmärksamhet.

För det tredje har relationen invandrare—polis i det internationella sammanhanget ofta uppmärksammats i massmedier och vetenskapliga arbeten.

På flera sätt har vi därför sökt informera oss om förhållandena. Vi har också direkt till rikspolisledningen uttryckt vår oro över anklagelser som kommit oss till del om övergrepp från polisers sida mot invandrare.

I det underlag i form av anslagsframställningar m.m. som vi införskaffat från RPS finns ingenting redovisat som skulle tyda på att myndigheten genomfört eller planerar att genomföra någon analys av de relationer polisen har till invandrare eller medlemmar av etniska minoriteter. Tvärtom konstateras i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 att några mer avgörande insatser på området inte varit möjliga att genomföra med hänvisning till den ansträngda ekonomin. Viss översättningsverksamhet har dock genomförts och en broschyr om *Rätt i Sverige*, innehållande information till invandrare om det svenska rättsväsendet, har producerats i samarbete med brottsförebyggande rådet. Vidare har utbildningsverksamheten vid polishögskolan, på grundnivå och inom fortbildningen, innefattat ett ökande antal timmar om utlänningslagstiftningen och om invandrare i Sverige. I någon ringa mån torde frågor om etniska relationer fått utrymme i dessa sammanhang liksom i utbildningen i bl.a. psykologi, polisetik och samhällskunskap.

Den översyn av polisverksamheten som gjorts under den senaste tioårsperioden, främst inom ramen för 1975 års polisutredning och den därpå följande polisberedningens arbete, har enligt uppgifter från RPS inte lett till att frågor om polisens relationer till etniska minoriteter fått eller kommer att få ett ökat intresse av mer märkbart slag.

Indikationer på dåliga relationer mellan polismakten och invandrare har varit flerfaldiga under vårt arbete. Många sådana har kommit till vår kännedom genom invandrares spontana kontakter med utredningen. Andra indikationer har vi fått genom de undersökningar vi genomfört. I kapitel 2 har vi redovisat utfallet av vår intervjuundersökning bland invandrare, i vilken polisen är den myndighet som rönt flest kritiska anmärkningar. Det gäller dock i mindre grad polisens verksamhet med utredningar om tillstånds- och avlägsnandeärenden än hur den inre utlänningskontrollen verkställs och polisens verksamhet i övrigt. Med hän-

syn till bl.a. den urvalsmetodik som denna undersökning bygger på kan den emellertid inte uttala sig om de kvantitativa aspekterna på problemen i fråga, t.ex. hur många invandrare som upplever att polisen diskriminerar dem i sin tjänsteutövning. Viss belysning av den aspekten får vi i stället genom två undersökningar bland invandrare som genomförts av Tomas Hammar inom ett forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Några resultat från dessa finns redovisade i Hammars uppsats Varför är det så få som protesterar? i vår antologi *Att leva med mångfalden.* Resultaten hänför sig till intervjuer med invandrare som slumpmässigt utvalts, dels i Södertälje i en förundersökning år 1973, dels i Stockholm i huvudundersökningen 1975. Genom att frågorna ställdes något olika i de två undersökningarna belystes olika aspekter på relationen invandrare—polis. Bland resultaten kan nämnas att 58 % av finskspråkiga finländare i Södertälje ansåg att invandrare från Finland får sämre eller mycket sämre behandling av polisen än andra. I stockholmsundersökningen uppgav mellan 6 och 20 procent av invandrarna i fyra etniska grupper att de som invandrare blir diskriminerade av polisen.

I utredningens undersökning av vuxna svenska medborgares attityder till invandrare, som översiktligt redovisats i kapitel 4, ställdes några frågor om deras syn på diskriminerande beteenden i samhället. Bl.a. ställdes frågan om invandrare i Sverige behandlas sämre än infödda svenskar av polisen enligt den tillfrågades uppfattning. 26 % av befolkningen ansåg att så ofta (24 %) eller alltid (2 %) var fallet. Attitydundersökningens yrkeskategoristudie finns även presenterad där. Också dessa resultat indikerar att vissa attitydproblem finns inom den svenska poliskåren. Det är sannolikt sådana problem som gjort sig gällande i polisens bristfälliga handläggning av invandrares anmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering som vi redovisat i vårt betänkande (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering.*

Sammantaget tyder resultaten på att relationen mellan polisen och invandrarna är behäftad med vissa problem som det — bl.a. med hänsyn till rättssäkerheten — finns anledning att närmare analysera och finna åtgärder mot. Det är troligt att en sådan analys skulle visa att det för problemens lösning kan komma att krävas också andra åtgärdstyper än information och fortbildningsinsatser. Rekryteringspolitiken, polisernas arbetsförhållanden och eventuella brister i personalsocialt hänseende är exempel på faktorer som påverkar förutsättningarna för relationerna mellan invandrare och polismän. Kunskaper i invandrarspråk borde för övrigt vara en särskild merit vid antagningen av elever till polishögskolan.

Slutord om myndighetsexemplen

De myndighetsexempel som vi redovisat ovan har varit översiktliga och vi har inte haft möjlighet att närmare analysera myndigheternas arbete och förutsättningar för detta. De skilda områden de representerar gör att några jämförelser dem emellan inte blir fruktbärande. Några gemensamma drag hos myndigheternas arbete är dock skönjbara.

- Myndigheterna har inte, på det sätt vi menar är nödvändigt, medvetet brutit ner de övergripande invandrar- och minoritetspolitiska målen i delmål och etappmål för den egna verksamheten. De målformuleringar som ändå gjorts har karaktären av transponeringar till den egna tonarten snarare än konkretiseringar som stöd för det egna arbetet.
- Myndigheterna har inte systematiskt studerat de hinder som föreligger för invandrare att tillgodogöra sig serviceutbudet. De har heller inte redovisat i vilken mån de faktiskt ger en likvärdig service till invandrare.
- Om myndigheterna hade arbetat målmedvetet med att operationalisera de övergripande målen och därtill hade en välgrundad uppfattning om i vilken grad de ger likvärdig service till invandrare skulle de också ha en grund för egna konkreta handlingsprogram. Ingen av de aktuella myndigheterna har, sett från dessa utgångspunkter, bedrivit sådant programarbete.

Statsmyndigheternas ansvar

De centrala statliga myndigheternas uppgifter i fråga om invandrare diskuterades i samband med 1968 års beslut om åtgärder för invandrarnas anpassning i Sverige. Beslutet byggde på den utlänningsutredning (SOU 1967:18) som under några år arbetat med bl.a. frågan om myndigheternas ansvarsfördelning för åtgärder för invandrare. Statsmakterna anslöt sig då till utredningens synsätt att ansvaret för åtgärder för invandrare inom de skilda samhällsområdena i princip bör åvila de myndigheter som har motsvarande uppgifter för infödda svenskar. Några år senare erinrade föredragande departementschefen (prop. 1972:1, bilaga 13), på grundval av dittills gjorda erfarenheter, om denna ansvarsfördelning och sade att statens invandrarverks kunskaper och erfarenheter borde utnyttjas så att tillgängliga resurser kom till bästa användning och att erforderlig samordning kom till stånd.

Invandrarutredningen (SOU 1974:69) behandlade åter frågan om de statliga myndigheternas ansvarsfördelning. I statsmakternas beslut 1975 om invandrar- och minoritetspolitiken befästes

principen om fackmyndigheternas ansvar i fråga om åtgärder för invandrare och språkliga minoriteter. Två preciseringar förtjänar att uppmärksammas. Dels påpekade det föredragande statsrådet att utöver principen om "samma ansvar för invandrare som för svenskar" det i vissa fall kunde visa sig nödvändigt med särskilda åtgärder beträffande invandrare, dels nämndes behovet av att "på lämpligt sätt" erinra myndigheterna om gällande ordning.

Regeringen påminde därefter om detta genom en förordning (SFS 1976:310) om åtgärder för invandrare m.fl.:

Statlig myndighet skall, i enlighet med de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen har godkänt, inom sitt verksamhetsområde fortlöpande beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter. Myndigheten skall därvid uppmärksamma att särskilda åtgärder kan behövas i fråga om nyss nämnda grupper.

Invandrares och språkliga minoriteters behov skall alltid ingå bland de omständigheter som inom ramen för tillgängliga resurser skall beaktas vid planeringen av myndighetens verksamhet.

För att uppnå en effektiv samordning av insatserna för invandrare och språkliga minoriteter, skall statliga myndigheter informera statens invandrarverk om planerade åtgärder och när anledning finns därtill, samråda med verket om hur åtgärderna skall utformas.

Förordningen kom alltså att innehålla påpekanden dels om behovet av säråtgärder i vissa fall, dels om invandrarverkets samordningsroll. Förslaget från invandrarutredningen att varje myndighet skulle åläggas att utarbeta program för sina åtgärder för invandrare kom dock i förordningen att motsvaras av en betydligt mer allmänt hållen skrivning om att invandrares behov skall beaktas vid myndighetens planering.

Vid sidan av det arbete som utmynnade i ovan nämnda förordning har regeringen via budgetarbetet sökt aktivera de centrala myndigheterna i deras arbete för invandrare och minoriteter. Sedan 1972 har myndigheterna enligt anvisningarna för petitaarbetet varit skyldiga att i särskild ordning redovisa "genomförd och planerad" verksamhet för invandrare och språkliga minoriteter. I samband med introduktionen av den nya budgethandboken (fr.o.m. budgetåret 1980/81) upphörde påbudet att alla myndigheter årligen skulle lämna redovisningar i sina anslagsframställningar. Inför de två senaste budgetarbetena inom regeringskansliet har tidigare redovisningskrav kommit att ersättas av "särskilda anvisningar" riktade till vissa myndigheter med ett särskilt ansvar för invandrarfrågor.

Ingen samlad utvärdering har gjorts av hur påbuden påverkat myndigheternas intresse och aktiviteter för invandrare och minoriteter. Vi har därför varit hänvisade till utsagor från invandrar-

verket, som årligen gjort vissa sammanställningar av vad myndigheterna som en följd av petitaanvisningarna rapporterat i sina anslagsframställningar. Ett allmänt intryck som invandrarverket fått av redovisningarna är att de främst innehållit beskrivningar av olika informationsinsatser samt av verksamheter i övrigt som lätt har kunnat kvantifieras, såsom kostnader för tolkhjälp, antal tolktillfällen etc. Trots att anvisningarna innehöll krav på redovisning av genomförda och planerade åtgärder har redovisningarna inte haft karaktären av handlingsprogram för sektorn i fråga. Tjänstemän inom invandrarverket, som följt denna verksamhet, uppger också att kontakterna mellan invandrarverket och de mest berörda sektorsmyndigheterna, AMS, SoS, SÖ m.fl., har varit så omfattande att SIV knappast vid något tillfälle valt att använda förordningen som instrument i sitt påverkansarbete gentemot dessa.

Ambitionen att genom budgetanvisningar till myndigheterna söka påverka deras intresse för invandrarfrågorna borde ha inneburit att det inom regeringskansliet skulle finnas en samlad uppfattning om detta sätt att påverka myndigheterna. Någon entydig sådan finns inte. De erfarenheter som dock gjorts sammanfaller i allt väsentligt med den syn som invandrarverket har på denna verksamhet: redovisningarna har varit fragmentariska och hur som helst inte motsvarat förhoppningarna om program för det konkreta arbetet med invandrarfrågorna.

Det blir vår slutsats att de ambitioner som ligger bakom förordningen inte blivit tillräckligt tydliga för dem de berör. Frågan blir då om det är författningens dignitet som gör att den blivit lättviktig eller om formuleringarna i författningen inte kommit att bli tillräckligt klara. Vi har därför övervägt om ett upphöjande av förordningen till lag skulle innebära det eftertryck som vi efterlyser.

En lag skulle skapa större eftertryck än en förordning om det faktiskt gjordes någon åtskillnad som beror på författningars olika dignitet. Vi kan dock inte finna något starkt stöd för en sådan uppfattning. Det skulle vidare kunna hävdas att ett aktivare arbete vid myndigheterna kom till stånd om regeringen själv var föremål för bestämmelsen, vilket skulle vara fallet om den vore lag. Denna fråga är konstitutionellt svårbedömd och vi saknar kompetens för att ha någon bestämd åsikt. Regeringen består enligt regeringsformen av en statsminister och ett antal statsråd. De kansliresurser dessa omger sig med utgör i svensk förvaltningstradition ingen måltavla för riksdagens ambitioner. I en parlamentarism löser man oftast förtroendefrågor mellan riksdag och regering på annat sätt än med lagstiftning.

Vi finner det angeläget att underlaget för reformarbetet som

fortgår på invandrar- och minoritetspolitikens område även belyser relationsaspekterna. I likhet med invandrarpolitiska kommitténs förslag i fråga om invandringen, anser vi att riksdagen bör få en årlig redovisning även av hur de etniska relationerna utvecklas. En sådan redovisning till riksdagen kan mycket väl komma till stånd genom motivuttalanden i en proposition och vi finner därför att inte heller önskemål om redovisning till riksdagen utgör skäl för lagstiftning.

Den kanske avgörande frågan om behovet av lagstiftning är att målgruppen för regleringen, nämligen statsmyndigheterna, normalt styrs av ett regelsystem för vilket regeringen själv svarar. Det måste finnas alldeles särskilda skäl för att frångå denna princip. Annat vore förhållandet om syftet vore att utvidga kretsen till att omfatta kommuner och landsting. En sådan utvidgning anser vi oss dock inte kunna föreslå; utvecklingen de senaste åren har gått i motsatt riktning och inneburit starka krav på avreglering av den kommunala sektorn.

Vi föreslår mot denna bakgrund att nuvarande förordning SFS 1976:310 upphävs och att en ny förordning utfärdas som tydligare fastslår såväl myndigheternas ansvar som invandrarverkets roll i arbetet för invandrare och språkliga minoriteter. Vi gör nedan en genomgång av vad vi anser att en sådan förordning bör innehålla.

Fackorganens ansvar

Principen om fackmyndigheternas ansvar även för invandrare formulerades första gången 1968. Sedan dess har — som vi nämnt — frågan flera gånger behandlats inom regeringskansliet. Det synes oss något förvånande att man åtta år efter det första beslutet valde en formulering som "fortlöpande beakta sitt ansvar". Formuleringen kan knappast svara ens mot måttliga krav på klarhet. Till yttermera visso fanns inte klart uttalat, annat än i förarbeten, vad ansvaret egentligen innebär. Vi föreslår därför att man nu uttalar det man hela tiden menat: fackmyndigheterna har inom sina respektive områden samma ansvar för invandrare och språkliga minoriteter, och för medlemmar av sådana minoriteter, som för befolkningen i övrigt. Principen om samma ansvar för hela befolkningen måste uppenbarligen slås fast med större eftertryck och ges en klarare språkdräkt än vad som hittills blivit fallet.

Egna handlingsprogram

När invandrarutredningen formulerade målen för invandrar- och minoritetspolitiken och introducerade den begreppsapparat

som sedan dess så flitigt kommit till användning, konstaterade den (SOU 1974:26, s. 403) att ansvaret för att omvandla de övergripande målen till anvisningar och riktlinjer för verksamhet inom olika samhällsområden till övervägande delen borde åvila SIV. I den efterföljande propositionen (1975:26, s. 61) uttrycker statsrådet dock att det är i den praktiska verksamheten målen kan brytas ner i del- och etappmål. Detta tillrättaläggande av utredningens förtröstan på SIV:s möjligheter att operationalisera målen har inte fullföljts i någon tydligare form än genom F 1976:310. Ingen kan påstå att förordningens skrivningar är särskilt uppfordrande för myndigheterna. Invandrarutredningen föreslog att statsmyndigheterna skulle ges i uppdrag att upprätta särskilda program för sina åtgärder för invandrare. Nuvarande förordning föreskriver att invandrares "behov alltid skall ingå bland de omständigheter, som inom ramen för tillgängliga resurser skall beaktas vid planering av myndighetens verksamhet". Formuleringen är betydligt mindre offensiv än invandrarutredningens förslag.

Vi föreslår att regeringen mot bakgrund av gjorda erfarenheter ålägger alla statliga myndigheter att upprätta handlingsprogram för arbetet med invandrar- och minoritetsfrågor. Dels är det angeläget att samlat kunna överblicka utvecklingen inom området. Det centrala reformarbetet har inte alltid kunnat baseras på faktisk kunskap och överblick. Dels är det angeläget att framhålla att detta programarbete bör bedrivas så att det omfattar hela verksamhetsområdet och når alla delar. Det är sannolikt ute i vardagsarbetet och i de direkta kontakterna med allmänheten som den mest relevanta kunskapen finns om hur invandrare blir bemötta och också om vad som praktiskt kan göras för att verkligen skapa samma möjligheter för invandrare och minoriteter. Det programarbete som hittills bedrivits har i de flesta fall skett utifrån det centrala perspektivet.

En nödvändig förutsättning för ett sådant programarbete inom myndigheterna är en grundlig genomgång av de regler och den praxis som myndigheten tillämpar i sitt förhållande till invandrare och utlänningar. Vi föreslår därför att sådana genomgångar kommer till stånd. Vi har i betänkandet (Ds A 1984:6) *Om utlänningars rättsliga ställning* gjort en genomgång av de hinder lagstiftningen reser främst när det gäller näringsverksamhet, tillträde till allmän tjänst och offentliga uppdrag. Skillnaderna i behandlingen kan grunda sig på olika faktorer som i en del fall är enkla och klara, t.ex. medborgarskap, men i en del fall är svårare att precisera, t.ex. dåliga språkkunskaper såväl hos invandraren som hos myndighetsföreträdarna. Myndighetens egen genomgång av sin praxis och dess försök att strukturera de skillnader

som faktiskt kommer till uttryck bedömer vi vara en nödvändig inledning till programarbetet. Av särskild vikt är att myndigheten redovisar de hinder för likvärdig behandling som den anser föreligger.

Likvärdiga villkor

Regeringsformen (RF) och brottsbalken innehåller regler som garanterar etniska minoriteters likvärdighet inför myndigheterna. RF 1:2 sista stycket stadgar: "Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas." RF 1:9 påbjuder att "förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet". RF 2:15 stadgar att "Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet". Regeringsformen innehåller sålunda såväl främjanderegler som bestämmelser i fråga om etnisk diskriminering. Brottsbalken 16:8 och 16:9 innehåller regler om förbud mot hets mot folkgrupp och om olaga diskriminering. Förvaltningslagen, serviceförordningen och allmänna verksstadgan är exempel på andra författningar som bl.a. är avsedda att uppmärksamma myndigheterna på deras skyldighet att ge enskilda vägledning och bistånd. De speciella krav som vi anser att likvärdig behandling av invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter innebär, behöver dock klarläggas explicit för statsmyndigheterna. Dessa bör, bl.a. i sin personalutbildning, uppamma en vilja till service som tyvärr ofta saknas i många myndighetssammanhang. Det finns risk för att ambitionen att ge invandrare en likvärdig behandling uppfattas som om det vore fråga om en lika behandling. Att inse skillnaden är avgörande för hela frågan om myndigheternas service och den måste därför särskilt framhållas. Vi föreslår att den därför kommer till direkt uttryck i en förordning.

Samordning och tillsyn

Invandrarverkets roll enligt förordningen 1976:310 motiveras av det föregivna behovet av en "effektiv samordning av insatserna för invandrare och språkliga minoriteter". Invandrarutredningen beskriver samordningsuppgiften i termer av "långtidsplanering, utredningsverksamhet, internationella frågor, metodutveckling, frågor gällande avgränsning av myndigheters och andra organs ansvarsområden ..., utarbetande av råd och anvisningar samt

insatser av allmänt initiativtagande och pådrivande karaktär". Om man ur ett mer allmänt perspektiv söker analysera begreppet "samordning" kan det fås att sönderfalla i några enskilda delar. Samordningsinsatser motiveras ofta med en önskan att undvika dubbelarbete, att hushålla med resurserna på ett klokt sätt. Ungefär samma syfte brukar uttryckas med en vilja att så effektivt som möjligt utnyttja viss kapacitet eller kompetens. Invandrarverkets samordningsinsatser, sedda ur detta perspektiv, har mindre varit inriktade på att spåra och påtala dubbelarbete än på att aktivt söka överföra kompetens och erfarenheter mellan olika organ, främst kommuner och statliga myndigheter.

Ofta härrör krav på samordning ur en önskan att uppnå viss likformighet i arbetet. I mer positiva termer talar man om att jämlikhet skall komma till uttryck exempelvis i fråga om servicenivåer. I den allmänna debatten kan man ibland spåra indignation över uppenbara skillnader t.ex. kommuner emellan i fråga om daghemsavgifter eller andra förhållanden som har att göra med serviceutbudet. Önskan att komma tillrätta med olikheter i fråga om service brukar uttryckas som krav på bättre samordning. Det är knappast heller detta perspektiv som invandrarverket anlagt på sitt påverkansarbete. Ur verkets synvinkel har det varit naturligt att bejaka varje insats (= förhöjd servicenivå) för invandrare och detta utan att jämföra de goda exemplen med de mindre lyckade. Skälet att påpeka invandrares behov hos kommuner och statliga myndigheter har varit att SIV konstaterat att behov finns som inte tillgodoses, inte att det är bättre ställt annorstädes. *Tillsyn* av att statsmyndigheterna ger invandrare likvärdig behandling vore ett mer adekvat uttryck för verkets uppgift. En tillsynsuppgift uttalad i förordning skulle ge verket bättre möjligheter att påverka än den samordningsroll varom nuvarande förordning talar.

Resonemangen ovan vill illustrera hur ett abstrakt och mångtydigt begrepp som samordning kan uppfattas som hart när allt eller intet. Det vore därför angeläget att i en ny förordning avstå från ett begrepp som inte har någon särskilt precis innebörd, utan rent av kan fördunkla de ambitioner som det är satt att täcka.

I en förordning bör regeringen så klart som möjligt uttrycka denna centrala arbetsuppgift för verket, bortsett från invandringsregleringen och medborgarskapsfrågorna: att tillse att statsmyndigheterna inom sina ansvarsområden behandlar invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter likvärdigt jämfört med befolkningen i övrigt. Erfarenheterna av arbetet sedan 1975, det år samordningsuppdraget uttalades, talar inte för att det varit särskilt lyckat som formulering av en myndighetsuppgift.

Information och samråd

Vissa samordningsuppgifter är det dock relevant att tala om när det gäller invandrarverket. Det är främst ur tre aspekter samordningsbehov är för handen. Statsmakternas behov av att kunna överblicka ämnesområdet motiverar att verket ges rollen att centralt samla kunskaper om myndigheternas åtgärder och om deras planering. De förslag som vi lämnar i fråga om invandrarverkets uppgifter och om de nya instrument verket föreslås förfoga över borde innebära förbättrade möjligheter att centralt fortsätta reformarbetet.

Vidare bör SIV tillse att de åtgärder myndigheterna planerar eller vidtar verkligen ligger i linje med de av statsmakterna fastställda riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken. Det är viktigt att påpeka att ett sådant uppdrag inte rubbar fackmyndigheternas ansvar för att "operationalisera" politiken till mål och riktlinjer för den egna verksamheten. Erfarenheterna hittills har dock visat på behovet av en samrådspart. Det är naturligt att en sådan samrådsuppgift åvilar invandrarverket.

Samordning av samhällsinformationen till invandrare är en uppgift för verket som blivit än tydligare sedan nämnden för samhällsinformation lades ner. Vi har inhämtat att denna uppgift övervägs inom invandrarpolitiska kommittén.

Avslutande sammanfattning

Vi har ovan redovisat de svagheter som vi anser belastar nuvarande förordning om de statliga organens ansvar för invandrare. Nedan sammanfattar vi i punktform det sakinnehåll som vi föreslår skall komma till uttryck i en ny förordning.

- Statlig myndighet har inom sitt verksamhetsområde samma ansvar för invandrare och språkliga minoriteter som för befolkningen i övrigt.
- Statlig myndighet skall, med utgångspunkt i de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen har godkänt, utförligt ange de mål och riktlinjer som skall gälla för alla delar och nivåer av den egna verksamheten samt tillse att dessa effektivt efterlevs.
- Brottsbalken 16:9 innehåller regler som stadgar att den som är anställd i allmän tjänst och däri har att gå allmänheten tillhanda inte får negativt särbehandla någon på grund av dennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. För statlig myndighet gäller därtill att den skall gå invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter tillhanda på villkor som är likvärdiga med dem som tillämpas i förhållande

till befolkningen i övrigt. Myndighet skall därvid uppmärksamma att detta innebär att särskilda åtgärder behöver vidtas för att tillförsäkra nyss nämnda grupper den servicenivå som myndigheten i övrigt tillämpar.

- Tillsyn av myndigheternas åtgärder med anledning av denna förordning utövas av statens invandrarverk. Invandrarverket får begära det underlag från myndigheterna som tillsynen kan motivera.
- Myndighet skall informera statens invandrarverk om planerade åtgärder och när anledning därtill finns samråda med verket om åtgärdernas utformning.

Invandrarverkets framtida roll

I detta avsnitt behandlar vi invandrarverkets uppgifter i de delar som inte utgörs av invandringsreglering eller medborgarskapsfrågor. Främst behandlas verkets uppgifter ur det perspektiv som utvecklingen av de etniska relationerna skapar. Verkets roll och förutsättningar i fråga om informationsspridning och opinionsbildning har vi delvis diskuterat i ett tidigare avsnitt.

Statens invandrarverks verksamhet styrs främst av verkets instruktion (SFS 1969:137, 1980:383 och 1982:830). Härutöver styrs verksamheten av statsmakterna på sedvanligt sätt. Budgetpropositioner och regleringsbrev utgör de huvudsakliga instrumenten för den löpande anpassningen till förändrade förhållanden och ambitioner.

Instruktionens tredje paragraf anger särskilt SIV:s uppdrag. Den lyder i sin helhet:

3 § Det åligger verket särskilt att

fullgöra de uppgifter som ankommer på verket enligt utlänningslagstiftningen eller som enligt medborgarskapslagstiftningen eller annan författning ankommer på den centrala utlänningsmyndigheten,

fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation i Sverige samt efter samråd med berörda myndigheter föreslå eller vidtaga åtgärder och verka för samordning av åtgärderna,

verka för samordning av samhällsinformationen till och om invandrare samt svara för sådan samhällsinformation till invandrare som icke ankommer på annan myndighet och för information till allmänheten i invandringspolitiska frågor,

svara för sådan dokumentation om invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation som icke ankommer på annan myndighet,

vara kontaktorgan mellan samhället och invandrare, språkliga minoriteter samt deras sammanslutningar,

föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten.

I instruktionen för SIV framgår inte uttryckligen att frågan om de etniska relationerna och om hur dessa utvecklas utgör ett arbetsområde för verket. Åliggandet att bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrarnas sociala och kulturella situation, att svara för information till allmänheten i invandringspolitiska frågor och att svara för dokumentation om invandrares och minoriteters sociala och kulturella situation, i den mån detta inte ankommer på annan myndighet, måste dock implicit antyda ansvar även för frågan om bevakning av de etniska relationerna och främjande av goda sådana.

Följa och redovisa de etniska relationernas utveckling

Vi anser att detta ansvarsområde klarare bör framgå av uppdraget till SIV och att det således bör komma till uttryck i SIV:s instruktion. Verket bör systematiskt följa och samlat kunna redovisa de etniska relationernas utveckling. En sådan bevakning bör ske genom egna studier samt i samarbete med andra. Av särskild betydelse tror vi det är att periodiskt återkommande uppföljningar sker av vår attitydundersökning, som delvis var en uppföljning av den undersökning från 1969 som genomfördes av Arne Trankell. Det var alltså möjligt att göra jämförelser genom att vi 1981 så långt möjligt utnyttjade frågeställningarna från 1969. Studier av förändringar över tid måste anses vara av central betydelse. Dels är kunskap om förändringen nödvändig för att över huvud taget kunna karakterisera de etniska relationerna och deras utveckling, dels kan förändringen som sådan under gynnsamma omständigheter relateras till andra förändringar i samhället och kasta visst ljus över frågan om orsakerna till etnisk konflikt. Frågan om panelundersökningar bör övervägas i detta sammanhang. Vi föreslår inte att SIV själv bör genomföra dessa undersökningar, men om verket ges ett bevakningsansvar för området är det naturligt att verket som central myndighet verkar för att undersökningar kommer till stånd.

En kunskapsuppbyggnad av det slag vi föreslår kommer att i sin tur leda till nya behov av kunskaper och till att en mer artikulerad bild framträder av kunskapsbehoven. De möjligheter verket har att initiera forskning genom sin representation i delegationen för invandrarforskning (EIFO) måste komma att förbättras om kunskapsbehoven blir tydligare.

SIV har sedan ett antal år bedrivit egna studier eller med hjälp av konsulter genomfört undersökningar i skilda sammanhang. Dessa rapporter har blivit väl mottagna och visat sig fylla en

viktig funktion som kunskapsförmedlare. Formen har den fördelen att den tillåter ett brett spektrum, alltifrån rent vetenskapliga arbeten till mer populära framställningar. Vi vill understryka vikten av denna typ av kunskapsförmedling och vi förutsätter att även området etniska relationer uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Mål — delmål — etappmål

I proposition 1975:26 (s. 86—87) anfördes följande.

Ansvaret för att omvandla de övergripande målen till anvisningar och riktlinjer för verksamheten inom skilda samhällsområden, bör till övervägande del vila på SIV. Samhällsutvecklingen medför att målen med tiden måste utvecklas. Detta ställer krav på en uppföljning och utvärdering av gjorda insatser inom olika områden för att statsmakterna skall ha ett uttömmande beslutsunderlag. SIV bör därför svara för långtidsplanering, utredningsverksamhet och metodutveckling vid sidan om den initiativtagande, pådrivande och samordnande verksamheten.

Sammanfattningsvis är SIV:s uppdrag alltså att omvandla de övergripande målen till anvisningar och riktlinjer för verksamheten inom skilda samhällsområden. Det skall ske genom uppföljning, utvärdering, långtidsplanering, metodutveckling, avgränsningar i olika organs ansvarsområden, insatser av initiativtagande och pådrivande karaktär. Den citerade propositionen bygger i allt väsentligt på invandrarutredningens betänkande (SOU 1974:69). I propositionen står alltså ingenting om relationsfrågorna, men det gjorde det kortfattat i betänkandet.

Vi har tidigare pekat på behovet av ett mer målmedvetet och planmässigt arbete vid de statliga fackorganen. Vi har också sökt visa att det är i den egna verksamheten, och endast där, som en meningsfull operationalisering av de övergripande riktlinjerna kan ske. Därför har vi föreslagit att fackmyndigheterna åläggs att utarbeta konkreta handlingsprogram för sitt arbete med invandrarfrågorna och för att åstadkomma likvärdighet i sina kontakter med invandrare. En ny förordning skulle reglera denna uppgift och ge invandrarverket en klart uttalad tillsynsroll. Genom de erfarenheter som har kunnat göras av arbetet hittills blir det angeläget att påpeka att sådana handlingsprogram skall gälla alla delar och nivåer av verksamheten och grunda sig på de erfarenheter som görs bland den personal inom myndigheten som arbetar i direkt kontakt med allmänheten.

Vi har föreslagit att myndigheterna skall göra en genomgång av tillämpningen av sina regler och sin praxis och därvid till regeringen redovisa de eventuella skillnader som görs mellan invand-

rare och övrig allmänhet. Dessa inventeringar är också ett viktigt underlag för myndighetens programarbete.

Uppföljning av rättstillämpningen

Vi har redovisat — särskilt i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering* — att tillämpningen av lagbestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering inger betänkligheter. Vi redovisar en omfattande genomgång av rättsområdet, vilken visar att anmälningsbenägenheten, andelen nerlagda förundersökningar och andelen fällande domar stämmer till eftertanke. Lagstiftningens normativa och individualpreventiva syften riskerar att gå förlorade om åtgärder inte vidtas.

För att vitalisera rättstillämpningen föreslår vi särskilda — och nya — arbetsuppgifter för invandrarverket. Vi föreslår att verket, utöver uppgiften att systematiskt följa och redovisa rättstillämpningen, också ges möjligheter att ge vägledning och bistånd till enskilda eller grupper som anser sig diskriminerade eller utsatta för hets mot folkgrupp. Verket kan självt överlämna ärenden till åklagare och bör göra så för att stävja allvarligare eller systematiskt förekommande gärningar som kan stå i strid med lagen.

Däremot anser vi att det faktum att brotten utgör delar av brottsbalken gör att det vore mindre välbetänkt att föreslå att invandrarverket som ombud kan underställa gärningarna rättslig prövning. En ombudsmannaroll skulle inte vara ägnad att skapa större intresse eller förståelse för brottens allvar hos de rättsvårdande organen. Risken för att deras underlåtenhet blir av än allvarligare slag vore uppenbar. Redan vetskapen hos enskilda eller grupper, som anser sig utsatta för diskriminering eller hets mot folkgrupp, att de hos invandrarverket kan få den vägledning som behövs för att anmälningar verkligen kommer till stånd, bedömer vi vara av central betydelse.

Ett ytterligare skäl för att ge invandrarverket en arbetsuppgift i fråga om tillsyn av rättstillämpningen är den påverkan den rimligen har på de rättsvårdande organen. Det är vår övertygelse att de brister som vi funnit hos rättsväsendet i detta hänseende inte skulle varit lika allvarliga om någon systematiskt följt rättstillämpningen under gångna år.

Ett annat skäl för att ge invandrarverket denna uppgift inom rättsområdet sammanfaller med vad vi framfört på skilda ställen i våra överväganden och förslag, nämligen verkets behov av kunskaper i fråga om de etniska relationernas utveckling.

SIV och FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering

Speciella överväganden behöver göras med anledning av Sveriges anslutning till FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, särskilt dess fjortonde artikel vars första två punkter lyder:

1. En konventionsstat kan när som helst förklara, att den erkänner kommitténs behörighet att mottaga och pröva framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda inom statens jurisdiktionsområde, som påstår sig ha genom den staten blivit utsatta för kränkning av någon av de i denna konvention angivna rättigheterna. Framställning skall icke mottagas av kommittén, om den gäller en konventionsstat som ej avgivit sådan förklaring.
2. Varje konventionsstat som avger en förklaring enligt punkt 1 i denna artikel kan upprätta eller utse ett organ inom sitt nationella rättsväsen, som är behörigt att mottaga och pröva framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda inom statens jurisdiktionsområde, som påstår sig ha blivit utsatta för kränkning av någon av de i denna konvention angivna rättigheterna och som uttömt andra tillgängliga inhemska rättsmedel.

Enligt artikel 14 i FN:s rasdiskrimineringskonvention kan alltså en stat förklara, att den ger rasdiskrimineringskommittén behörighet att behandla klagomål från personer och grupper inom landet i fråga, som tycker att de fått en behandling som strider mot konventionen. Sverige har avgett en sådan förklaring med den inskränkningen att kommittén inte skall få pröva sådana klagomål som redan prövats i internationella organ försåvitt inte konventionen anses ge bättre skydd. Artikeln i fråga trädde i kraft för något år sedan, sedan förklaring inkommit från tio stater.

Numera är det alltså möjligt för enskilda eller grupper att klaga på Sverige om de blivit offer för etnisk diskriminering, under förutsättning att sådan diskriminering täcks av konventionen och de uttömt alla möjligheter till rättelse som kunnat fås inom landet.

I samband med att riksdagen år 1970 beslöt ratificera konventionen och avge förklaring enligt artikel 14 tog den också ställning till frågan om ett organ att ta emot framställningar från klagande. Den följde propositionen, där det hette att "anledning föreligger inte ... att upprätta eller utse särskilt organ", men lämnade ingen närmare motivering. Då Sverige 1970 avgav sin förklaring och valde att inte utse eller upprätta något särskilt organ var förhållandena annorlunda än nu. Det skulle dröja mer än ett decennium innan artikeln kom att gälla. Under denna tid har

utvecklats en förändrad syn på att internationellt överpröva det nationella handlandet.

Om inte något organ utses bedömer vi att artikeln blir verkningslös. Konventionens möjligheter måste göras kända, inte minst för de organisationer som företräder invandrare och etniska minoriteter. Klagande måste också kunna ges besked om vilka möjligheter som konventionsåtagandet erbjuder samt vägledning och bistånd i saken. Sveriges inskränkning i sin förklaring till kommittén ställer också vissa administrativa krav på hur ärendet handläggs. Vi finner därför att det finns starka skäl för att nu utse ett sådant organ och att detta organs uppgifter fullgörs tillsammans med de uppgifter vi tidigare har föreslagit att SIV bör axla när det gäller uppföljningen av den inhemska rättstillämpningen.

Om SIV får till uppgift att följa rättstillämpningen bör SIV vara väl skickat att också inför kommittén kunna avlämna förklaring att ärendet prövats i Sverige på det sätt artikeln påbjuder. En roll för SIV i denna fråga bör inte påverka det ansvar och de rutiner som utrikesförvaltningen har i frågor som rör FN. En särskild ordning kan dock behöva skapas för de eventuella fall då SIV sitter på de anklagades bänk. En uppgift för SIV i anledning av Sveriges konventionsåtagande skulle innefatta även samerna, en grupp som i övrigt inte faller inom SIV:s ansvar.

I övrigt verka för förbättrade etniska relationer

Att invandrarverket även i övrigt har en rad uppgifter vilkas övergripande syfte är att förbättra de etniska relationerna har vi redan visat. Vi har, genom att resonera kring förutsättningarna och innehållet i verkets påverkansarbete gentemot majoritetsbefolkningen, försökt bidra till vissa idémässiga förutsättningar för detta arbete. Omfattande arbetsinsatser kring opinionsbildningen, stöd till aktiva och etniskt toleranta grupper bör, liksom hittills, vara delar av ett sådant arbete.

Sammanfattningsvis om SIV:s uppgifter inom området

SIV bör som myndighetsuppgift få inskrivet i instruktionen att fortlöpande bevaka de etniska relationernas utveckling. Det bör ske genom

- att systematiskt följa och redovisa de etniska relationernas utveckling, bl.a. genom
  - egna studier
  - periodiskt återkommande uppföljningsundersökningar av diskrimineringsutredningens attitydstudie i samarbete med EIFO

— initierande av nödvändig forskning i övrigt;

- att systematiskt följa och redovisa de centrala statliga myndigheternas utarbetande och genomförande av egna handlingsprogram på invandrar- och minoritetspolitikens område;
- att systematiskt följa och redovisa tillämpningen av lagstiftningen mot olaga diskriminering och hets mot folkgrupp, enligt en ordning som vi föreslagit i betänkandet (Ds A 1984:7) *Om olaga diskriminering*; att SIV utses att vara det organ om vilket rasdiskrimineringskonventionen, artikel 14, talar;
- att även i övrigt verka för förbättrade etniska relationer genom bl.a.
  — opinionsbildning
  — stöd till aktiva grupper
  — materialproduktion m.m.

Resursfrågan för SIV

Vi har ovan försökt att strukturera de arbetsuppgifter som vi anser bör åvila SIV inom området etniska relationer. Av de fyra grupper av arbetsuppgifter som vi sammanfattningsvis ställer upp är det egentligen bara en som är ny i den meningen att den måste beaktas ur personalresurssynpunkt. Den utgörs av det föreslagna ansvaret att bevaka rättstillämpningen och andra uppgifter vi föreslagit i syfte att vitalisera rättsområdena hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Uppgiften som följer av artikel 14 i FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering kräver också resurser.

Det resurstillskott som vi anser behövs för dessa nya arbetsuppgifter utgörs av tre juridiskt kompetenta handläggare samt av assistentstöd till dessa. Samtliga fyra grupper av arbetsuppgifter kommer härutöver att resa krav på operativa medel, dock främst motiverade av uppgifterna under den första punkten i sammanställningen. Vi beräknar att det rör sig om en miljon kronor per år.

De direktiv som gäller för statliga utredningar i fråga om resursberäkningar och anvisning av finansieringsmöjligheter är långtgående. Vi har gjort stora ansträngningar att följa dessa direktiv och därigenom kunna anvisa möjligheter att finansiera vårt resursyrkande. Vi har därvid kunnat konstatera att de föreslagna arbetsuppgifterna över huvud inte är av den karaktären att man kan tala om rationaliseringsvinster i samband med att de kommer till utförande. Regeringens uppdrag till oss att föreslå vägar att vitalisera rättstillämpningen innebär med nödvändighet att ett genomförande av våra förslag snarare leder till ökad aktivitet kring dessa frågor.

Nästa steg i sökandet efter en lämplig finansiering har varit att pröva om förslagen ryms inom SIV:s nuvarande resurser. Alla är varse de problem verket upplevt i och med de oacceptabelt långa väntetiderna i utlänningsärendena. Verket har tvingats till egna omprioriteringar för att förkorta handläggningstiderna, vilket negativt har påverkat det övriga arbetet. Att föreslå överföring av kapacitet från ärendehandläggning till de föreslagna arbetsuppgifterna kan därför inte komma i fråga. Flyktingmottagningen, vilken trots det resurstillskott verket har fått härför, kan komma att ställa krav på ytterligare omfördelning av resurser från annan verksamhet inom samordnings- och informationsbyråerna, åtminstone i ett genomförandeskede. I ett sådant läge då verket har tillförts nya uppgifter, vars resursmässiga konsekvenser är svåra att överblicka, är det enligt vår bedömning mycket svårt att identifiera någon finansieringsmöjlighet för de resurskrav som följer av våra förslag. Till detta kommer att ökade krav kan komma att ställas på verket i och med ett genomförande av förslaget om en reformerad svenskundervisning.

Om man därefter försöker finna finansieringsmöjligheter inom näraliggande områden kommer de rättsvårdande myndigheterna i blickfånget. En möjlighet tycks därvid stå till buds i och med förslaget att slopa arbetsgivaranmälningarna och bostadsanmälningarna vid avflyttning. Om förslaget förverkligas frigörs resurser inom polisväsendet. Enligt vad vi kunnat inhämta motsvarar dessa resurser ungefär den nivå som vi föreslår att SIV:s tjänsteorganisation bör förstärkas med.

Diskrimineringsutredningen tillsattes år 1978. Under de fem år vi arbetat har vi delvis fått den roll som vi nu föreslår att SIV bör ges. Vi har, både genom kontakt med personer som utsatts för brott mot diskrimineringsförbuden och genom att vi kartlagt rättstillämpningen, bidragit till en viss vitalisering av området. Det vore olyckligt om den verksamheten, som också inneburit kostnader, inte kunde fullföljas. Vi har också gjort en del av de övriga studier och undersökningar som vi föreslår att SIV fortlöpande skall göra. Våra förslag innebär således i vissa avseenden en permanentning av en verksamhet som redan påbörjats, varför ökningen på statsbudgeten i nettotermer inte blir så stor som det resurstillskott som vi föreslagit att SIV bör få.

9.6 Kommuner och landsting

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om invandrar- och minoritetspolitiken har inte preciserats närmare vid något av de tillfällen statsmakterna fattat beslut om den övergripan-

de inriktningen, vare sig 1968 eller 1975. Vad som är statligt ansvar och vilka frågor som ankommer på kommuner att svara för är över huvud taget inte närmare reglerat i någon samlad form. Kommunallagen talar enbart om kommunens rätt att "vårda sina angelägenheter". Kommunernas uppgifter, både primär- och landstingskommuner, står att finna i en rad lagar som reglerar olika verksamhetsområden. Dessa, som ofta har karaktär av ramlagar, reglerar t.ex. det kommunala ansvaret för socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård.

Traditionellt har ansvaret för att genomföra invandrar- och minoritetspolitiken ansetts vara en gemensam uppgift för stat och kommun, medan regleringen av invandringen betraktats som en statlig angelägenhet. Den sedan ett par decennier rådande principen om likställdhet i fråga om samhällsservice mellan svenskar och invandrare gör ju egentligen frågan om någon särskild ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om invandrare mindre intressant. Vad som gäller för svenskar skall principiellt gälla för invandrare. Att sedan de speciella åtgärder som invandrarpolitiken kan kräva också innebär merkostnader, som i vissa fall täcks av statsbidrag till kommuner, innebär ingen ändrad grundsyn på ansvarsfördelningen kring genomförandet av politiken.

Inom nästan alla samhällsområden är det genom kommunala insatser som samhällsservicen kommer befolkningen till del. Det är därför ett centralt intresse att granska i vilken grad de kommunala verksamheterna verkligen också når invandrare och minoriteter på ett sätt som kan sägas vara likvärdigt det som gäller för majoritetsbefolkningen.

Skolan är för oss den kanske viktigaste delen av det kommunala ansvarsområdet. Vi har i vår rapport *Fostran till tolerans?* redovisat att skolstyrelserna inte alltid var bekanta med de problem de ställts inför i och med det ökade inslaget invandrarbarn i skolorna. Det är dessutom så att det kommunala ansvaret för utbildningsfrågorna både har ökat och breddats. Det skoladministrativa reformarbetet och de senaste omgångarna av läroplansarbetet har ökat de kommunala skolstyrelsernas möjligheter att styra verksamheten både administrativt och innehållsligt. Till detta kommer nu att svenskundervisningen för vuxna invandrare och flyktingmottagningen föreslås bli genomförda på kommunal nivå.

Dessa förändringar kommer att ställa stora krav på kommunerna, på deras flexibilitet, på deras kunskaper, men inte minst på politiskt mod i kommunerna att prioritera bland insatserna så att verksamheterna verkligen kommer invandrarna till gagn.

I vårt kartläggningsarbete av rättstillämpningen av brottsbal-

kens regler om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering har vi kunnat konstatera att många invandrare inte själva kan underställa vissa händelser rättslig prövning. Vi har lämnat förslag som borde stärka invandrarnas ställning härvidlag. Vi tror att det härutöver vore lämpligt om kommuner, t.ex. inom socialtjänsten eller invandrarförvaltningen, byggde upp kompetens ägnad det stöd och den vägledning som uppenbarligen behövs för att personer som upplever sig hotade eller diskriminerade skulle få sin sak rättsligt prövad. Vi föreslår inte att något slags ombudsmän skulle utses; snarare handlar det om att utbilda någon eller några personer i kommunerna inom rättsområdet så att de kan informera om hur man går till väga i rättsmaskineriet samt ge det stöd i övrigt som kan behövas.

I arbetet med att göra kommunal service åtkomlig för invandrare på lika villkor med övriga invånare har invandrarbyråerna varit av särskilt intresse.

Invandrarbyråverksamhet påbörjades i blygsam skala i vissa kommuner under sextiotalet, främst som rena informationsbyråer och i många fall med en tolkförmedling. Idag finns invandrarbyråer i 114 kommuner. Nästan alla större och medelstora kommuner har alltså idag någon form av invandrarservice. Verksamheten har sinsemellan ganska olika inriktning men rätt många gemensamma drag kan ändå skönjas. Invandrarbyråverksamheten har genomgått en utveckling från rena informationsinrättningar, där man hjälpte folk "över disk", till en avsevärd breddning av verksamheten. Särskilt har under den senaste femårsperioden informationsverksamhet bland majoritetsbefolkningen kommit att bli en angelägen uppgift. Den kommunala förvaltningens ökade komplexitet i förening med invandrarfrågornas sektorsövergripande karaktär har ställt stora krav på kommunal samordning. Denna uppgift har till stora delar axlats av invandrarbyråerna.

För att markera invandrarfrågornas vikt i det kommunala arbetet har i en del större kommuner inrättats frivilliga politiska nämnder, s.k. invandrarnämnder.

Denna utveckling har varit positiv ur en rad synvinklar. Kunskaper om de förändrade förhållanden varunder invandrade kommunmedlemmar lever har förbättrats, både bland befolkningen och bland kommunala politiker och tjänstemän. Det finns dock skäl att även studera medaljens baksida. Utan att kunna leda i bevis riskerna för en onaturlig sektorisering vill vi något uppehålla oss vid den risk för splittrat ansvar som kan komma att föreligga när en sektorsövergripande fråga återspeglas i en formaliserad organisation. Parallellt med att invandrarfrågornas dignitet sannolikt gagnas av att politiska nämnder och särskilda

kommunala organ inrättas, finns risk för monopolisering av frågorna från dessa organs sida och risk för känslan bland andra förvaltningar att detta i någon mening inte riktigt är "vårt bord". Vi vet inte, och tror inte att någon kan bedöma i vilken grad detta resonemang är relevant. Vad vi vet är att många frågor, blott genom sin rubricering, gärna hänskjuts till "invandrarexperterna", vilkas roll egentligen bl.a. är att se till att de olika fackförvaltningarna tar sitt ansvar även i fråga om invandrare. Relativt oetablerade invandrarförvaltningar i kommunerna vill gärna öka sitt inflytande genom att visa professionalitet, kräva att få bli remissorgan och genom att ikläda sig en obestämd samordningsroll. Organisationspsykologer kunde kanske kasta visst ljus över detta dilemma.

Grundprincipen att ingen åtskillnad skall göras mellan utländska och svenska medborgare riskerar att bli motarbetad av en specialistkader som har att inom alla de kommunala fälten beakta invandrargruppernas behov. Det angelägna i att invandrare erbjuds kommunal service på likvärdiga villkor jämfört med majoritetsbefolkningen har motiverat särskilda insatser, t.ex. en särskild kommunal organisation, medan en sådan organisation i sig kan vara ett hot mot principen om allas gemensamma ansvar.

Även om detta dilemma på några håll blivit märkbart måste dock invandrarförvaltningarnas verksamhet betecknas som mycket positiv och den har med säkerhet bidragit till att stärka invandrarnas möjligheter i kommunerna. Verksamhet med att upprätta kommunala handlingsprogram främst i de större kommunerna hade med säkerhet eljest aldrig kommit till stånd. Vi har tagit del av ett antal sådana handlingsprogram. Dessa har sinsemellan mycket olika karaktär beroende på kommunernas olika storlek och förutsättningar. Gemensamt är dock att de alla bär invandrarförvaltningens prägel av ett centralt perspektiv. De utgör därmed egentligen bara inledningen till ett verkligt konkret programarbete. De olika kommunala förvaltningarna måste bidra i större utsträckning om konkreta resultat skall komma till stånd.

Ett exempel får illustrera vad vi menar. Flera handlingsprogram talar om vikten av tvåspråkighet som merit vid tjänstetillsättningar, men knappast om vad det betyder i det enskilda anställningsärendet. Först när berörd förvaltning preciserar sina rekryteringsprinciper och själv uttalar kravet på tvåspråkighet kommer förutsättningar att skapas för att verkligen kunna anställa personal i någon omfattning åberopande just språkmeriter.

Bland de handlingsprogram vi tagit del av är det — naturligt nog med tanke på kommunens resurser — Stockholms kommun som i särskilt konkreta termer bedriver ett programarbete. I det

förslag till invandrarpolitiskt handlingsprogram som utarbetats av tjänstemän inom invandrarförvaltningen i Stockholm betonas med särskilt eftertryck de olika fackförvaltningarnas ansvar för att inom sina områden gå vidare i arbetet. Det innehåller också en förtjänstfull faktasamling om invandrares förhållanden inom kommunen. För kommuner som står i begrepp att utarbeta handlingsprogram bör Stockholms kommuns arbete vara inspirerande.

Vi har tidigare föreslagit att de statliga myndigheterna bör göra egna genomgångar av sin praxis och studera i vad mån likvärdig behandling verkligen ges invandrare och medlemmar av minoritetsgrupper samt upprätta handlingsprogram. Eftersom det är i den kommunala verkligheten som invandrare i första hand möter myndigheterna är det minst lika angeläget att motsvarande genomgångar och programarbete kommer till stånd inom kommunerna. Först med ett sådant faktaunderlag som grund kan konkreta förbättringar av den kommunala servicen göras.

Vi har genomgående under vårt arbete pekat på att frågan om de etniska relationernas utveckling och om likvärdig samhällsservice måste grundas på den vardagsverklighet som invandrarna själva möter. Kommunerna kommer därför att ha en viktig roll när det gäller att initiera studier och forskning om dessa frågor.

En stor del av invandrares möten med samhällets företrädare inträffar inom verksamhetsområden för vilka landstingen svarar, främst hälso- och sjukvården. Övriga delar av landstingens ansvarsområden, såsom omsorgsverksamhet, kultur- och utbildningsfrågor, är också viktiga. Det är dock sannolikt inom sjukvården som de flesta aspekterna på mötet mellan myndighet och människa blir särskilt tydliga. Kulturell och språklig förbistring ställer sjukvården inför särskilda svårigheter utöver dem som så ofta debatteras även i fråga om svenskars möjligheter att finna sig till rätta i vårdapparaten. Trots att så många invandrare är anställda i olika befattningar inom verksamheten är det alltför sällan man utnyttjar denna möjlighet att motverka dessa problem.

Mötet mellan invandrare och sjukvård har flera dimensioner. Många invandrares behov är specifika i någon mening; de avviker därmed från vad sjukvården väntar sig. Flyktingars bakgrund och upplevelser, där i många fall fysisk eller psykisk tortyr förekommit, skapar vårdbehov som den svenska sjukvården har stora svårigheter att möta med adekvata metoder. Ofullständigt behandlade infektioner och sviter av tidigare behandlade åkommor skapar i många fall situationer där den svenska sjukvården inte riktigt känner igen sig.

Några invandrargruppers koncentration till vissa yrkesområ-

den har kommit att leda till att grupper företer vissa gemensamma vårdbehov. Trots att dessa kanske främst föranleds av yrkessjukdomar blir de ibland klassade som typiska invandrarsjukdomar. Att psykisk ohälsa tar sig somatiska uttryck förstås och accepteras i väldigt olika grad i olika kulturer. Läkare och patient är därför ofta inte överens om diagnosen och tänker sig därför olika former av behandling. Förtröstan på medicinering är bland stora grupper invandrare starkt utbredd, särskilt bland invandrare från utomeuropeiska länder. Att mediciner ofta enbart är symptomlindrande och att den verkliga sjukdomsorsaken kanske kräver andra åtgärder är ibland en svår uppgift för sjukvårdspersonalen att förklara. Det finns vittnesbörd som antyder att för vissa invandrargrupper preparaten anses vara det väsentliga vid behandlingen av sjukdomar. Den svenska sjukvårdens teknifiering bidrar naturligtvis till en sådan uppfattning, som därtill delas av många svenskar.

De flesta av de problem som vi ovan antytt skulle sannolikt vara avsevärt mindre allvarliga om personal och patienter hade bättre förutsättningar att kommunicera med varandra. Vittnesbörden om språkproblemen är så omfattande att vi hävdar att detta är det mest angelägna reformområdet. Insikten bland sjukvårdshuvudmännen om denna kärnfråga har vuxit fram under senare år. Möjligheterna att till sig kunna knyta tvåspråkig personal och att kunna utnyttja redan anställd tvåspråkig personal försvåras dock av rigida och formaliserade meritvärderingssystem och av hänsyn till tjänsteorganisationen. Psykiatriskt behandlingsarbete går enligt mångas bedömning knappast att bedriva med mindre det sker på patientens eget språk. De särskilda kraven på öppenhet och förtroende gör att samtal via tolk knappast blir möjliga att genomföra.

På senare tid har invandrares problem i vården kommit att debatteras och studier har gjorts av förhållandena. Dels har några omfattande allmänna genomgångar gjorts, t.ex. av Stockholms läns landsting och av Göteborgs sjukvårdsstyrelse, dels har vissa invandrargruppers hälsotillstånd tilldragit sig uppmärksamhet främst genom att intresserade läkare och forskare ställt samman iakttagelser som varit oroande.

Av landstingens övriga verksamhet vill vi särskilt framhålla folkhögskolorna, som ju i många fall har dessa som huvudmän. För invandrare och etniska minoriteter innebär folkhögskoleformen förtjänster av minst två skilda slag. För det första har den flexibilitet i kursinnehåll och arbetsformer som är så viktig att värna om för folkhögskolorna för många invandrare betytt utbildningsmöjligheter som eljest inte stått till buds.

För det andra erbjuder folkhögskolestudier unika möjligheter

till samverkan mellan invandrare och svenskar. De lägger därmed grunden för en identitetsutveckling hos invandrareleven som med säkerhet underlättar hans eller hennes integration i Sverige. Svenska elever kan också vid folkhögskolor få lära känna utländska elever i en miljö där samverkan inte sker för sin egen skull, utan kring gemensamma studiemål.

9.7 Massmedierna

Vi har på flera ställen berört massmediernas roll för opinionsbildningen när det gäller de etniska relationerna. En aspekt som vi inte behandlat gäller omfattningen och inriktningen av utbudet av massmedia på minoritetsspråk. Etermediernas minoritetsspråksändningar, stiftelsen Invandrartidningens verksamhet och presstödet till tidningar på andra språk än svenska utgör viktiga förutsättningar för att språkliga minoriteter skall kunna tillgodogöra sig nyheter och annan information om samhällsutvecklingen och för att främja möjligheterna till debatt och opinionsförmedling. Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har till uppgift att särskilt analysera dessa frågor. Vi avstår därför i huvudsak från att behandla denna aspekt av massmediautbudet, men uttalar förhoppningen att de förslag som IPOK framlägger härvidlag och de konkreta åtgärder som följer av dessa skall vara ägnade att starkt förbättra invandrares och språkliga minoriteters möjligheter att följa och delta i samhällsutvecklingen. Speciellt angeläget är att etermediernas ambitioner på området ges förutsättningar att öka.

Det sägs ibland att sändningar på minoritetsspråk förstärker motsättningarna mellan invandrare och svenskar genom att de är otillgängliga för dem som inte förstår invandrarspråk. Det är ett argument i första hand mot ljudradiosändningar, eftersom dessa så gott som helt utestänger svenska lyssnare. Program i TV kan ju förses med svensk textremsa. Programbolagen har möjligen haft dessa farhågor i tankarna när de lagt fast programmens sändningstider. De ligger nämligen ofta på för svenskarna icke attraktiva tider. Det är sannolikt att ett antal radiolyssnare och TV-tittare blir irriterade på program som de inte kan ta del av. Att de skulle vara särskilt många har dock inte visats. Tvärtom finns tecken som tyder på en betydande tolerans och förståelse från majoritetsbefolkningens sida i detta avseende. I samband med arbetsmarknadskonflikten 1980 fick de fyra stora invandrargrupperna från Finland, Jugoslavien, Grekland och Turkiet bättre nyhetsservice än någonsin tidigare i radio och TV. Varje kväll efter Aktuellts kvällssändning följde fem minuters nyhetssam-

manfattning på vardera språket. Sveriges Radios avdelning för publik- och programforskning undersökte under konflikten befolkningens attityder till denna service. Mer än åttio procent av svenskarna ansåg att det var bra att invandrarna fick dessa nyheter. Endast tio procent ansåg att det hade varit bättre om hela programtiden utnyttjats för nyheter på svenska. Efter konflikten upphörde servicen. Svenskarna tillfrågades på nytt om de ansåg att nyhetsverksamheten på minoritetsspråk borde fortsätta på samma sätt som under konflikten eller om de samtyckte till att den upphört. Varannan svensk ansåg att nyhetsverksamheten borde fortsätta, var fjärde ansåg det inte och var fjärde kunde inte ta ställning. Undersökningsresultatet styrker uppfattningen att befolkningen har en i huvudsak tolerant och förstående inställning till verksamheten på minoritetsspråken. Vi anser dessutom att verksamheten i sin helhet haft den gynnsamma effekten att den fått stora delar av majoritetsbefolkningen att inse att Sverige numera bebos även av språkliga minoriteter, vars särskilda behov också är värda att tillgodoses och respekteras.

Massmediernas effekt på attityderna till invandrare och invandring har under den senaste tioårsperioden varit föremål för återkommande debatt. Ofta har debatten kommit till stånd som reaktioner på enskilda programinslag i radio eller TV, eller genom artiklar i dagspressen. Som exempel kan nämnas en kritiserad serie Eko-inslag om assyrierinvandringen i början av 1980-talet och TV:s och *Expressens* behandling av den s.k. skomakarligan något år senare. En intressant iakttagelse av dessa och andra liknande debatter är att ingen inblandad ifrågasätter massmediernas påverkan på opinionsbildningen. Det omtvistade har istället ofta varit i vilken grad hänsyn skall tas till denna negativa påverkan på attityderna. Exempelvis hävdade den dåvarande redaktionschefen för Ekot i debatten om dess serie om assyrierinvandringen att det är redaktionens uppgift att ge invånarna i landet möjlighet att på grundval av olika fakta bilda sig egna åsikter i olika frågor. "Vilka de åsikterna blir eller vilka följder detta får kan vi inte ta hänsyn till. Det skulle bli en fullständigt ohållbar situation om journalister skulle göra den typen av överväganden." (DN den 27 februari 1981) Andra företrädare för massmedier har i andra sammanhang hävdat liknande meningar — om än i mindre kategoriska ordalag än Eko-chefens. Massmedierna har alltså effekter på opinionen — om vi får tro debattörerna. Som vi berört i avsnitt 9.3 tycks också masskommunikationsforskarna mena att så är fallet, främst genom att föreslå och utpeka nya "opinionsvindar" och genom att demonstrera åsiktsspännvidden. Den givna följdfrågan är då: Vilka är de effekter massmediernas utbud har på opinionen?

År 1981 genomförde vi den omfattande undersökning av befolkningens attityder vars huvudsakliga resultat vi översiktligt redovisat i kapitel 4. Sommaren 1982, dvs. ungefär ett år senare, inträffade några händelser som väckte mycket stor uppmärksamhet i dagspressen och i radio och TV. Några personer brände ett kors i trädgården till en chilensk familjs hus. En kiosk ägd av en turkisk invandrare förstördes av ett gäng ungdomar. Anonyma, fientliga telefonsamtal drabbade en invandrad kulturarbetare. Händelsernas massiva återspegling i medierna föranledde oss att direkt efter sommaren 1982 åter ställa ett representativt urval av befolkningen inför en del av de frågor som också 1981 års urval besvarat. Därtill ställde vi ytterligare frågor med anknytning till de aktuella händelserna. Vår hypotes var att förändringar i opinionen kunde tillskrivas massmediernas skildring av händelserna. Med hänsyn till den korta tid som förflutit mellan mätningarna och till den relativa tröghet med vilken attityder till invandrare sannolikt förändras i befolkningen är detta en rimlig utgångspunkt. Det visade sig att drygt åttio procent av vuxna svenska medborgare läst eller hört om händelserna och många kunde direkt relatera vad de handlat om. Av de sju frågor som ställdes för att kunna jämföra attitydbilden med 1981 års resultat uppvisar tre statistiskt säkerställda förändringar i negativ riktning. De gällde bedömningen av om det varit övervägande bra eller dåligt att invandrare kommit till landet under de senaste 30—40 åren, bedömningen av förhållandet allmänt sett mellan invandrare och svenskar och inställningen till myndigheternas behandling av utlänningar som begår brott i Sverige. Resultatet utgör ett stöd för uppfattningen att massmedierna faktiskt har effekter på opinionen. Det bör — enligt vår mening — innebära att massmedierna har ett ansvar för utvecklingen av de etniska relationerna. I det följande skall vi utveckla några tankar om hur detta kan gå till.

I ett försök att besvara frågan har vi genomfört en explorativ studie av innehållet i några massmedier i syfte att få fram den bild eller de bilder, eller den icke-bild, som medierna förmedlar av invandrare i Sverige. Några hypoteser utvecklas om de effekter de kan tänkas ha på opinionen och de frågor systematiseras som bör bli föremål för vidare forskning. Resultatet kommer att publiceras i december 1984. Väsentliga delar av materialet föreligger emellertid och det möjliggör vissa allmänna och preliminära slutsatser. Underlaget utgörs av samtliga telegram från TT sedan 1 juli 1980 som innehåller någon referens till invandrare, invandring, utvisning eller diskriminering, inslag i nyhetsprogram i radio och TV under halvåret 15 oktober 1980—15 april 1981 med motsvarande referenser samt arbetsmarknadsdepartementets pressklipp om invandrarfrågor från 1 juli 1980 och framöver.

I studien görs en genomgång av vad medierna faktiskt innehållit om invandrare och invandring, det görs försök att finna de institutionella skäl som förklarar varför frågan fått denna behandling. Vidare studeras effekterna på läsare, lyssnare och tittare. Studien avslutas med resonemang om vilka framtida effekter på opinionen som mediabehandlingen av invandrarfrågorna kan tänkas ha och en diskussion om vilka åtgärder som studien kan aktualisera.

Materialet visar att medierna generellt innehåller lite information om andra länder, särskilt om kulturellt och geografiskt mer avlägsna länder, annat än i de fall något dramatiskt eller konfliktfyllt inträffat där. Resultatet blir att mediakonsumenten får en fragmentarisk bild av omvärlden, som underblåser det skrämmande och konfliktfyllda. Inte heller ges tillräckligt utrymme för de analyser som behövs för att bättre förstå det dramatiska i utbudet.

När problem eller konflikter beskrivs i medierna ges de ofta ett begränsat antal förklaringar: hänvisning till krisekonomin, högervindar etc. Genom att medierna så ofta tillhandahåller den "dagordning" som gäller för diskussioner människor emellan finns skäl att anta att dessa generaliserande förklaringar framstår som plausibla och användbara.

Det förefaller som om lokalpressen vore något mer negativ i sin inställning till dessa frågor än den rikspridda pressen. Samtidigt är det påfallande att samma nyheter dyker upp i flera medier; medierna byter i hög grad stoff när det gäller invandrarfrågor.

Medieutbudet ger generellt lite kunskaper om invandringens orsaker och om invandringens betydelse för svensk ekonomi. Både press och etermedierna skildrar ofta invandrarfrågor utifrån enskilda fall, där invandraren skildras nästan enbart i sin invandrarroll, sällan som invånare. Fixeringen till enskilda personer leder också till att man på gott och ont tenderar att ta ställning för invandraren i den konflikt som målas upp. Särskilt gäller detta beskrivning av fall där tillståndssökande fått avslag och därigenom hotas av utvisning.

För den som studerar etniska relationer är det av intresse att studera de tillspetsade yttranden som ofta görs i press och etermedier, särskilt i rubriker och ingresser: "Främlingshatet har ökat", "Kanske måste man nu räkna med att konflikter uppstår". Det är inte otroligt att en sådan redaktionell behandling kan förstärka de negativa attityderna eller fungera som en självuppfyllande profetia. Rubriker och ingresser av detta slag saknar påfallande ofta stöd i den fortsatta behandlingen av ämnet.

Om man ser till invandrarnas andel av totalbefolkningen kan man konstatera att de är underrepresenterade i mediainnehållet

när det gäller vardagliga situationer och överrepresenterade när det gäller kontroversiella och konfliktfyllda situationer. Härutöver gäller att invandrare i lägre grad än svenskar själva är verksamma inom medierna som journalister, programledare eller nyhetsuppläsare.

Institutionella förklaringar av flera olika slag kan ges till mediernas sätt att behandla invandrarfrågorna. Av särskild betydelse är säkert de principer som kommit att råda för nyhetsvärdering och i fråga om de normer som gäller för vad som bör och inte bör behandlas. Rådande värderingar tycks lägga hinder i vägen för medierna att på ett mer aktivt sätt än hittills behandla invandrarfrågor och frågor om etniska relationer.

Det är sannolikt ingen överdrift att påstå att dessa frågor har låg status i journalistkretsar. Det finns säkert föreställningar om att frågorna inte är av intresse för en större publik och därför inte är särskilt säljande. Den betoning på konflikt och dramatik som vi tidigare pekat på är troligen försök att väcka dem som man tror är ljumma inför dessa frågor. Det är dessutom troligen så att de flesta journalister själva är ointresserade och att de som kommit att intressera sig djupare alltjämt är för få för att utgöra någon opinionsgrupp inom redaktionerna.

Innehållsanalyser görs ofta i försök att dra slutsatser om effekterna på mottagarna. Svårigheterna är dock uppenbara, särskilt när det gäller mediautbudets effekter på attityderna till invandrare. Utbudets innehåll och form har dock funktioner som kan vara nog så intressanta att diskutera. Det vi närmast avser är mediernas förmåga att avgöra vad som skall diskuteras i ett samhälle: den s.k. dagordningsfunktionen. Om massmedierna exempelvis väljer att fokusera sitt intresse för invandrare på förhållanden där dessa är i en konfliktställning är det, enligt dagordningsteorin, detta som kommer att vara det som människor i allmänhet kommer att diskutera. Andra sidor av invandrarnas vardag kommer då inte att diskuteras. Människor kommer då inte heller att upptäcka frågor som har att göra med varför invandrarna kommer till Sverige eller varför den svenska invandringspolitiken ser ut som den gör.

Mediebildens effekter på de etniska relationerna framöver är svåra att förutspå. Om utvecklingen av den omvärldsbild som medierna tillhandahåller fortsätter längs nuvarande spår, som innebär en avskärmning från förhållanden utanför Europa, är detta knappast ägnat att överbrygga de kulturella skillnader som finns mellan Sverige och utvandringsländerna, som ju ligger allt längre bort från de områden medierna visar intresse för. En sådan utveckling skulle kunna innebära att man upplever en ökad etnisk distans. Om sedan de skildringar som faktiskt före-

kommer från mer avlägsna länder, vilka är många invandrares hemländer, handlar om krig och elände kan vissa effekter uppstå gentemot dessa människor även här i Sverige.

Bland de medel som skulle förbättra mediebilden av invandrare och invandringen brukar man peka på journalistutbildningen. Det finns skäl att önska sig att invandrarfrågor och internationella frågor i ökad utsträckning bereddes plats i all journalistutbildning, från grundutbildningen till den fortbildningsverksamhet som pågår inom kåren. Den fortbildningsverksamhet som bedrivits av SIV måste även fortsättningsvis betraktas som en viktig insats. Åtgärder som syftar till att bredda rekryteringen till journalistyrket till invandrare vore säkerligen till gagn för mediabilden på längre sikt. Den kritik som riktas mot den nyhetsvärdering som tillämpas i många fall är svårare att omstöpa i positiva förslag. Det är viktigt att man i olika utbildningssammanhang tar upp frågan till prövning så att en diskussion ständigt hålls levande inom kåren. Vi har tidigare pekat på att de föreställningar som journalister har om sina målgrupper rimligen har betydelse för hur de arbetar med invandrarfrågorna. Finns det föreställningar om att allmänheten är ointresserad av frågorna, måste det samtidigt finnas risker för att framställningarna kryddas med dramatiska och konfliktfyllda vinklingar eller att de helt enkelt inte kommer till stånd. Också denna fråga bör ges utrymme i de olika utbildningssammanhangen.

Statsmakterna påverkar etermediernas verksamhet genom radiolagen och genom bilaterala avtal med programföretagen. Radiolagen garanterar visserligen radio- och TV-verksamheten en ur publicistiskt avseende fri och oberoende ställning, men denna frihet begränsas på flera sätt. Bland annat sker det genom kravet på opartiskhet i förhållande till politiska, religiösa och andra åsiktsriktningar och genom kravet på saklighet. Det sker också genom kravet att programföretag i programverksamheten skall "hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och de enskilda människornas frihet och värdighet" (6§). Tidigare fanns en motsvarande regel i radioavtalet och först 1978 infördes den i radiolagen, vilket utgjorde en skärpning av kraven på Sveriges Radio. I proposition 1977/78:91 motiverades förändringen på följande sätt:

Med uttrycket alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet avser radioutredningen de sidor av demokratibegreppet som anknyter till bl.a. förhållandet mellan människor och nämner därvid fördömande av rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan män och kvinnor. Jag ansluter mig till radioutredningens uppfattning att den ifrågavarande bestämmelsen skall tas in i radiolagen.

Uttrycket "fördömande av rasism" är intressant i sammanhanget. Det innebär ju egentligen ingenting annat än att rasistiska budskap inte fritt får spridas utan skall bemötas och fördömas. Det är däremot tvivelaktigt om motivuttalandet också innebär ett ansvar för att det samlade programutbudet inte får negativa effekter på opinionen. Även om främst Utbildningsradions insatser med programserier av typ "Värdlandet" är tecken på ett ansvarstagande måste vi fråga oss om det är tillfyllest. Vi anser inte det. Man kan diskutera om en ytterligare mening i radiolagens demokratiparagraf med innebörden att hävdandet av "det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde" innebär ett ansvar för att programutbudets långsiktiga effekter också aktivt motverkar invandrarfientlighet och rasism. Det är tveksamt vilka effekterna skulle bli på det samlade utbudet. Vi bedömer att en lämpligare väg vore att statsmakterna genom ett uttalande fastställer att programbolagen har ett ansvar med denna innebörd samt uppdrar åt dessa att utarbeta egna handlingsprogram i syfte att även långsiktigt motverka en negativ attitydförändring. Regeringen kunde därvid föreskriva att de som skall utarbeta förslag till nya avtal med programföretagen från 1986 får i uppgift att i avtalen inskriva en skyldighet av det här slaget.

9.8 Organisationerna

Vi har ingen uppgift om hur många organisationer genomsnittssvensken tillhör, men vi kan vara säkra på att det är flera än vad fallet är i de flesta andra länder.

Det har blivit en svensk arbetsordning att manifestera sitt intresse för en fråga genom medlemskap i en organisation. Inom nästan alla områden — politiska, fackliga, kulturella, idrottsliga och religiösa — finns väletablerade organisationer, ofta med centrala företrädare som valts för att på riksplanet företräda sina medlemmar. I en demokrati har en sådan utveckling också stimulerats av statens och kommunernas behov av samrådsparter i olika frågor.

Vad organisationerna gör eller inte gör för invandrarnas integration i samhället, för att skapa kontakt och goda relationer mellan invandrade och infödda, är av stor betydelse. Oftast kan det mildra motsättningar och konflikt, men i enstaka fall också ha motsatt effekt. Idrottsrörelsen, som vi återkommer till, ger exempel på både positivt och negativt. Invandrare i svenska organisationer förtjänar en utförlig studie. Vi sände ut en enkät under hösten 1983 till ett sextiotal svenska organisationer för att få en

bild av hur de bedömer förutsättningarna för ökade kontakter och samverkan mellan svenskar och invandrare. Vi frågade också efter de erfarenheter man gjort inom respektive organisation av sådant arbete. Svar kom från bara mindre än hälften av de tillfrågade. Dessvärre var svaren i regel allmänt hållna och saknade den betoning på samverkans- och relationsfrågorna som vi hade hoppats på. Enkäten kunde därför inte läggas till grund för någon mer inträngande analys av de svenska organisationerna ur vårt perspektiv.

Ett allmänt intryck hos de tjänstemän i invandrarverket som har till uppgift att ha kontakt och samarbeta med organisationerna, både de svenska och invandrarnas, är att likgiltigheten och det passiva motståndet mot att engagera sig alltjämt lever kvar. Förmodligen är det också förklaringen till det ringa intresse som vår enkät mött hos många av de svenska organisationerna. Sett över en längre period tycker sig emellertid invandrarverkets tjänstemän skönja ett växande intresse och en ökande förståelse. Det tidigare i vårt betänkande beskrivna IK-projektet kan ha bidragit till detta. I fortsättningen tänker SIV inrikta sig på en bearbetning av ledarskikten och de mest aktiva inom folkrörelserna.

I det följande anför vi synpunkter på verksamheten inom några olika typer av organisationer, utan anspråk på att prestera någon ingående beskrivning och analys. De är sinsemellan mycket olika och deras möjligheter att påverka de etniska relationerna skiftande. Ett medel är emellertid gemensamt för flera av dem, nämligen huvudmannaskapet för folkhögskolor. Under avsnitt 9.6, Kommuner och landsting, pekar vi på folkhögskolornas mycket speciella roll när det gäller olika etniska gruppers och individers samverkan för gemensamma mål. Detsamma bör givetvis sägas om de folkhögskolor som drivs av folkrörelser.

Invandrarnas organisationer

Under de senaste tio åren har invandrarnas egna organisationer blivit något av folkrörelser med uppgiften att inför statsmakterna och myndigheterna vara talesmän inte bara för medlemmarna utan också för sina respektive landsmän utanför den direkta medlemskretsen. Kraften i deras meningsyttringar har ytterligare förstärkts sedan ett tiotal av dem slutit sig samman i en samorganisation. Fortfarande är dock bara en minoritet, ofta därtill en mycket liten minoritet, av invandrarna anslutna till sina organisationer.

Riksförbundens framväxt och uppbyggnad har inte skett bara med statens goda minne utan även med dess stöd, för att inte säga

styrning. Processen har typiskt svenska drag och har förmodligen känts främmande för vissa grupper av invandrare.

Det är positivt att staten och även kommunerna känt behov av en kanal till invandrarna genom vilken stöd kunnat slussas ut och impulser hämtas in, men det är inte uteslutande positivt. Man bör inte blunda för att staten och kommunerna i många stycken är motpart till invandrarna och deras organisationer. Det upprättade systemet har gjort invandrarnas egna organisationer höggradigt beroende av motparten för sin verksamhet och kanske för sin blotta existens. Vi vill inte hävda att det hittills verkat hämmande på organisationernas uppträdande, men det är i alla händelser ett något ömtåligt förhållande.

Eftersom de flesta riksförbunden organiserar bara en begränsad del av respektive nationalitetsgrupp och medlemsavgifterna är obetydliga, får förbunden bara en försvinnande del av sin finansiering från medlemmarna. Det mesta kommer från stat och kommun, i enstaka fall från andra källor. I en rapport utgiven 1983 av delegationen för invandrarforskning, *Invandrarnas riksorganisationer*, visar Henry Bäck att bara 1,6 procent av riksförbundens inkomster är medlemsavgifter. Det går sex till sju gånger så mycket pengar från riksförbunden till medlemsorganisationer som i motsatt riktning. Det kan tjäna som ett mått på det som nog kan karakteriseras som riksorganisationernas största svaghet.

Inflytande och makt är något man erövrar, något man kämpar sig till. Utan ett brett och engagerat stöd från de individuella medlemmarna, vare sig de är anslutna direkt eller via lokala föreningar, blir det i längden svårt för riksförbunden att göra sig gällande utåt. Medlemmarnas engagemang och vilja att göra sina riksförbund till slagkraftiga intresseorganisationer borde manifesteras i vilja att bidra ekonomiskt. Som det nu är kan staten sägas göra riksförbunden oberoende av medlemmarna, eller än mer drastiskt, att staten med sina bidrag hindrar riksförbunden att bli invandrarnas riktiga och effektiva intresseorganisationer.

Det är inte realistiskt att begära att det nuvarande väletablerade systemet skall brytas upp, och det sagda skall inte tolkas som om vi ansåg att statliga och kommunala bidrag inte borde ges. Däremot kan man tänka sig ett modifierat system, där statens bidrag på längre sikt ställdes i någon relation till vad riksförbunden lyckas utverka från de individuella medlemsavgifterna. Inte på mycket länge eller ens någonsin kan det bli tal om ett lika—mot—lika-system.

Vårt förslag är att man gradvis skärper kraven på egen finansiering och tillsammans med riksförbunden söker finna former att främja de enskilda medlemmarnas uppslutning och ekonomiska bidrag till sina riksförbund. De förslag som IPOK framför

innebär att organisationsstödet högst får uppgå till 75 procent av kostnaderna för den centrala verksamheten. Det ställer kraftigt ökade krav på medlemmarnas egna ekonomiska insatser, men de medlemsavgifter som erfordras blir ändå blygsamma när det är fråga om en intresseorganisation. Det ligger i både invandrarnas, riksförbundens och samhällets intresse att på så sätt stärka organisationernas självständighet och inflytande på olika samhällsfrågor.

I många länder finns invandrarorganisationer, vars huvudsakliga uppgift det är att peka på missförhållanden, ojämlik behandling och diskriminering av olika slag. Med några få undantag har invandrarorganisationerna i Sverige inte gjort frågan om etnisk diskriminering till något stort tema. Det framgår bl.a. av Bäcks ovannämnda studie. Invandrarorganisationernas roll i den etniska konflikten handlar snarare om att bidra till de etniska minoriteternas överlevnad på längre sikt.

Fackföreningsrörelsen

Den veterligen första överläggningen om rekrytering av arbetare utanför Sverige ägde rum år 1946 mellan Gunnar Myrdal, då handelsminister, och LO:s andre ordförande Gunnar Andersson. De enades om sådan rekrytering som ett sätt att möta den stora efterfrågan på arbetskraft, men också om att särskilda åtgärder borde vidtas för att underlätta de invandrades tillvaro. Av åtgärderna blev det inte så mycket, men på ledande fackligt håll tycks man redan från början ha sett med en om än passiv välvilja på nykomlingarna. En överordnad facklig ståndpunkt, självklar i Sverige, var att aldrig acceptera ett etniskt differentierat lönesystem. Det finns tyvärr mycket litet dokumenterat om den tidens resonemang, och de flesta aktörerna, de som skulle kunna berätta, är borta. Med växande invandring och stigande konkurrens om nyttigheter, t.ex. bostäder som det var mycket ont om på de flesta industriorter, började de lokala relationerna att kärva till sig, medan välviljan centralt höll i sig, länge dock utan att avsätta några påtagliga åtgärder.

Från mitten av 60-talet kan man se stora förändringar när det gällde det fackliga intresset och engagemanget. Den reglerade invandringen av arbetskraft sådan den fortfarande i stort sett fungerar tillkom i två steg 1966 och 1967 efter framstötar från fackligt håll. 1968 års invandrarutredning var till stor del följden av ett LO-initiativ. Dess första resultat blev det tidiga 70-talets lagstiftning om rätt till lön och ledighet för svenskundervisning för anställda invandrare.

Aktiviteten inom LO och förbundsledningarna har visserligen

stegrats, men på vissa håll har en snabbare utveckling skett lokalt. Flera tusen invandrare fungerar idag som förtroendemän i verkstadsklubbar, lokalavdelningar och fackliga distriktsorganisationer. Den "samlevnadsfrid" mellan svenska arbetare och deras invandrade kamrater, som Billy Ehn iakttog, är en vanlig företeelse idag och på många håll har man etablerat aktiv samverkan över de etniska gränserna. Det är numera ganska vanligt att man i radio och TV hör och ser talesmän för lokala fackliga organisationer, vars tal och namn avslöjar ett annat ursprung än det svenska.

Att stimulera och uppmuntra invandrade medlemmar att undergå facklig utbildning är en viktig uppgift. Den ökar deras kunskaper även om det svenska samhället utanför arbetslivet, den stärker deras självkänsla och ger dem prestige i invandrade och infödda kamraters ögon.

Etnisk diskriminering i fråga om löner och andra arbetsvillkor förekommer praktiskt taget aldrig på arbetsplatser där personalen är organiserad och avtal slutits. Andra former av etnisk diskriminering bevakas sämre. Att bekämpa dem är en uppgift för fackföreningsrörelsen, vare sig det av oss föreslagna lagfästa förbudet mot sådan diskriminering förverkligas eller inte.

De flesta invandrare i arbetslivet återfinns inom LO-kollektivet, men även inom tjänstemännens led finns det många. Inom deras yrkesområden är det mer av individuell konkurrens om befordran och utbildning. Obenägenheten att erkänna värdet av utländska examina leder ibland till att invandrarna i dessa kategorier inte får de poster de är kvalificerade för och förtjänta av, och det är ett problem som tjänstemannaorganisationerna skulle kunna göra mer för att lösa.

Kyrkorna

I ett hårt nedslitet hus i en förslummad del av Los Angeles arbetar några unga präster från skilda trossamfund med att hjälpa de tusentals mexikanska lantarbetarna i södra Kalifornien med alla de sociala problem de möter och som kan sammanfattas i ordet diskriminering. Från måndag till fredag sitter de där i jeans och uppkavlade skjortärmar, skriver brev, ringer till arbetsgivare och myndigheter för sina skyddslingar, när de inte är ute på fälten för att lära känna dem och deras svårigheter.

Och vad gör de på helgerna? "Då står vi i våra predikstolar och erinrar våra församlingsmedlemmar om deras kristliga skyldigheter mot de förtryckta."

I en annan del av staden, East Los Angeles, bor 90 000 människor, praktiskt taget alla mexikaner. Ingen vet hur många som

är legala invandrare, hur många illegala, ingen frågar. Stadsdelens katolska kyrka har bara spansktalande präster. Vid sidan av sin själasörjande verksamhet arbetar de intensivt för att bekämpa den diskriminering som hänger som ett ständigt hot över församlingsmedlemmarna. Med stöd av en handfull väletablerade medlemmar slår de ner på varje försök till övergrepp som de får kännedom om. Stadsdelen är ett s.k. red-line district. Det betyder att banker, försäkringsbolag och andra företag har kartor där vissa områden begränsas av röda linjer. Alla med adresser inom linjerna får sämre behandling, får betala högre ränta på lån om de får några, högre försäkringspremier etc. Det sker så diskret som möjligt, men om det olagliga upptäcks är den kyrkliga gruppen alltid beredd att gå till aktion.

Det här är bara ett par exempel på en omfattande och intensiv social verksamhet som bedrivs av många kyrkliga samfund i USA, något inte att kopiera men att inspireras av för de kyrkliga organisationerna i Sverige. Deras sociala arbete har utvecklats i andra former som kan karakteriseras som traditionellt föreningsarbete och i den mån man bedriver uppsökande socialt arbete kännetecknas det av "välgörenhet".

Sommaren 1982 brändes ett kors utanför ett hus i Segeltorp, där en chilensk familj bodde. De som gjorde det sade sig tillhöra "Ku Klux Klans svenska avdelning".

Söndagen därpå predikade biskopen i Stockholm i Huddinge kyrka och gav vältaliga uttryck för sin sorg och sin upprördhet över vad som hade hänt. Därmed blev församlingens avståndstagande från aktionen väsentligt starkare. Biskopens aktion sträckte sig långt bortom församlingens gränser. Den gavs nämligen stor publicitet, och det var välgörande i sig, men det var också ett tecken på att den var ovanlig och därför hade nyhetsvärde.

Kyrkan och frikyrkorna ser naturligt nog själavården och förkunnelsen som sina huvuduppgifter. Både inom och utom den ramen väntar dem stora ännu inte lösta uppgifter, både som propagandister för etnisk jämlikhet och som praktiska vägledare åt människor som har svårt att hitta fram i den svenska labyrinten. Mycket talar för att en positiv utveckling är på väg, analog med många yngre prästers och lekmäns arbete för solidaritet med u-länderna. Det skiljer sig mycket från en inställning som varit vanlig, när man fått höra både biskopar och församlingspräster säga om nyanlända assyrier-syrianer: "Vi har en särskild förpliktelse mot dem eftersom de är kristna". Längre än så borde förpliktelserna sträcka sig. Att med kraft till hemmaplan utsträcka det prisvärda arbete svenska kyrkan stått för i Kyrkornas världsråd, när det gäller t.ex. rasismen i södra Afrika, skulle säkerligen öka kyrkans trovärdighet.

Idrottsrörelsen

Knappast någon organisation är bättre ägnad att utveckla jämlikhet och kamratskap än idrottsföreningen, när individer ur olika etniska grupper är medlemmar i ett och samma lag. Motsatsen inträffar då och då, t.ex. när ett fotbollslag ur en och samma etniska grupp drabbar samman med ett helsvenskt. Det har ibland gått mycket hett till på förorternas fotbollsplaner, men det tycks inträffa allt mera sällan. Riksidrottsförbundet har under de senare åren gjort stora ansträngningar för att mildra konflikterna. Den allt vanligare förekomsten av invandrare som stjärnor i klubbar och landslag är en tillgång för deras lag och en källa till stolthet och självförtroende för deras landsmän i Sverige.

Tiden är en positivt verkande faktor även för det etniska mötet inom idrotten. Det är snart 40 år sedan invandrare bildade den första fotbollsklubben i Sverige, de italienska arbetarnas Juventus i Västerås. Den var väl på den tiden en uppskattad kuriositet, en färgklick att glädjas åt. Med flera invandrarklubbar på många håll i seriesystemets lägsta divisioner kom den ömsesidiga passionerade chauvinismen fram. För några år sedan var man åtminstone i Stockholms Fotbollförbund allvarligt oroad. Nu är det väsentligt lugnare. De äldre invandrarlagen och deras motståndare har lärt känna varandra, och de regionala fotbollförbunden har lagt ner stora ansträngningar på att utbilda ledare och domare. Det sker också en överströmning av idrottsmän från invandrarklubbar, hur stor vore det värt att undersöka. Strömmen går kanske också i andra riktningen. Omkring hälften av spelarna i Juventus i Västerås sägs vara svenskar.

Men konflikter uppträder naturligtvis alltjämt. Med stöd av invandrarverket anordnar Östergötlands idrottsförbund och fotbollförbundet årligen två à tre träffar mellan representanter för invandrar- och svenska klubbars ledare och andra medlemmar. Skånes fotbollförbund har en konsulent som ägnar halva sin tid åt utbildning och instruktion bland invandrare.

Riksidrottsförbundet understryker hur viktigt det är att inte stanna vid att tala om för invandrade medlemmar hur man bör bete sig i Sverige, utan att också lära svenska idrottsmän att förstå sina invandrade medtävlare. Förbundet har i det syftet bl.a. gett ut boken *Invandrare och idrott* av Arne Järtelius, en bok med Shadrach Odhiambo, den svarte svenske boxaren från Kenya på omslaget. Ledar- och tränarkurser står också på programmet.

Med hjälp av ett specialbidrag från regeringen tillsatte Riksidrottsförbundet år 1981 en särskild konsulent för invandrarfrågor inom idrotten. Erfarenheterna från ett inledningsskede om ett och ett halvt år visar enligt boken att "responsen från invandrar-

organisationerna har varit mycket stor medan intresset från vissa delar av idrottsrörelsen skulle kunna vara större med tanke på den stora omfattning som invandraridrotten har".

I ett projekt under Statens ungdomsråd som beskrivs här nedan deltar också Riksidrottsförbundet.

Partierna

Om tillfrågad förklarar snart sagt varje politiker att förhållanden, som har med invandring och invandrare att göra, tillsammans är en av de verkligt viktiga och stora samhällsfrågorna. Man kunde då vänta sig att den skulle uppta en betydande del av den politiska debatten. Verkligheten är en annan. Om någon med Sverige helt obekant person skulle få t.ex. partiledarnas tal under ett år som enda material att studera, med uppgift att av detta material beskriva landet, skulle bilden sannolikt i nästan alla avseenden bli ganska fyllig och riktig, nyanserad av alla de kontroverser som också är en del av bilden. Men det skulle knappast framgå att i Sverige var åttonde person antingen är invandrare eller barn till en invandrare. Som i många andra sammanhang är invandraren osynlig och invandrarfrågor närmast icke-frågor.

Man kan fråga sig vad det kan bero på. I varje fall är det inte ett tecken på att ingenting görs för invandrarnas bästa. Tvärtom anses Sverige vara ett av de länder som gjort mest för att skapa goda förhållanden för dem. Det är omvittnat av många som sökt sig just hit. Vårt lands goda rykte bland sådana som inte kan eller vågar stanna i sitt eget land tyder på det.

Kombinationen av välvillig likgiltighet och rädsla att väcka sovande björnar man tror sig veta om är en närmare till hands liggande förklaring. Invandrings- och invandrarpolitiken har i sina huvuddrag inte varit partiskiljande. Vem vill trycka på nejknappen om voteringen gäller honnörsord som jämlikhet, valfrihet och samverkan? Vem tänker då på att valfrihet är ungefär motsatsen till det som uttrycks i ordspråket "man skall ta seden dit man kommer"?

Den åtminstone skenbara enigheten om invandrar- och minoritetspolitikens mål har säkert haft sina fördelar. Nackdelen är att de därigenom inte blivit i verklig mening politiska. Människorna har inte på allvar fått ta ställning till det konkreta innehållet i invandrings- och invandrarpolitiken eftersom deras politiska företrädare bara undantagsvis tagit upp den till dialog eller debatt. Det finns säkert flera orsaker. Man kan ha utgått från att den njugghet, den brist på solidaritet och den fientlighet som kommit till uttryck från små men högljudda grupper speglat uppfattningen hos de många. Man kan ha fruktat att folkviljan ligger långt

från våra ideal om svensk fredlig samexistens, humanitet och generositet. Så har befolkningen berövats sin chans att växa i kunskaper och insikter genom att inte behöva diskutera, lära och ta ställning. Så riskerar föreställningen om det etnocentriska och kulturellt ogenerösa svenska folket att bli en självuppfyllande profetia.

Invandrarpolitiken behöver demokratiseras i den meningen att en dialog måste uppstå mellan befolkningen och dess förtroendevalda. För att få den till stånd krävs att viktiga frågor lyfts fram och ställs under allmän debatt och att viktiga fakta lämnas. Ansvaret för detta agitations- och folkbildningsarbete måste vara politikernas och folkrörelsernas. Tonen måste anslås av ledarna, av dem som har mest gehör hos sina anhängare och som har lättast att nå ut genom massmedierna. Politiska förgrundsgestalter tillhör dem i samhället som har det som kallats "problemformuleringsprivilegium". Med det menas att de har inflytande över de ämnen som debatteras. De borde i mycket högre grad än nu använda sig av sitt privilegium för att sätta de etniska relationerna på dagordningen. Teorin om den s.k. tystnadsspiralen, som vi redan berört ett par gånger, innebär att massmedierna uppmärksammar de ämnen som är, dvs. görs, aktuella och sprider och förstärker intresset för dem. En mycket viktig funktion utövas av dem som först väcker frågan. Är de tillräckligt betydelsefulla, tillhör ledarskiktet, blir frågan också uppmärksammad.

Vår attitydundersökning visar bl.a. att svenska ungdomar är mer positivt inställda till invandrare än de äldre generationerna. Mot den bakgrunden är det förvånande och ledsamt att det varit och är så svårt att väcka intresse för etniska relationer hos de flesta politiska ungdomsförbunden. Invandrarverket har i flera omgångar sökt kontakt med dem, och det har också lett till att projekt presenterats, till vilka verket lämnat bidrag. Efter någon tid har arbetet tenderat att rinna ut i sanden utan att lämna bestående spår efter sig. Det är svårt att riktigt bli klar över orsaken, om den ligger i ett genuint ointresse, otillräcklig ledning från verkets sida eller något annat.

Statens ungdomsråd och invandrarverket svarar gemensamt för några sammanhållna ungdomsprojekt. Arvsfonden har skjutit till pengar. Det gemensamma temat för ett antal delprojekt är samverkan över de etniska gränserna. Projekten skall pågå i fyra år från hösten 1983. Några av projekten engagerar politiska ungdomsorganisationer.

- Svensk-latinamerikanskt idrottssamarbete i några förorter till Göteborg med gemensam ledarutbildning och gemensamma idrottsturneringar.
- Riksidrottsförbundet och Turkiska riksförbundet anordnar

tillsammans tränar- och ledarkurser i fem förorter. Fotbollsläger ingår i programmet.

- Elevorganisationen och Grekiska riksförbundet samarbetar i gemensamma elevkårer i Västberga, Rinkeby och Växjö. Här gäller det i viss mån att övertyga grekiska föräldrar som tvekar att låta sina barn vara med.
- Unga Örnar i Norrköping tillsammans med Assyriska riksförbundet och Unga Örnar i Luleå med Finska riksförbundet bedriver gemensam lägerverksamhet.
- Organisationen 4 H och Finska föreningen i Göteborg bygger om ett stall på Kättilsröds gård till en snickeriverkstad. Kanoter skall tillverkas för gemensamma utfärder.
- IOGT-NTO i Västerås tillsammans med Syrianska riksförbundet kartlägger och bearbetar attityder till invandrare i ett bostadsområde.
- Centerns barnorganisation Vi Unga och Syrianska föreningen i Norsborg anordnar regelbundna möten och lär sig hur det svenska samhället fungerar.

Vår allmänna erfarenhet är att kvinnor mer än män intresserar sig för frågor som har med invandrare att göra. Till kurser och seminarier söker sig kvinnor så mycket mer än män att det knappast kan förklaras av att kvinnor förekommer mera i de yrken där svensk och invandrare möts. Det ter sig därför naturligt att de politiska kvinnoförbunden aktiveras. Ett uppmuntrande exempel är projektet "landsbygdssemestrar" som drivs av Centerns kvinnoförbund sedan några år med projektbidrag från invandrarverket. Invandrarfamiljer inbjuds att fira en veckas sommarsemester i svenska familjer. Projektet har nu vuxit ut så mycket att det uppges vara självgående.

Alla partierna i riksdagen är nära lierade med studieförbund. Åtminstone ett par av dessa har på senare år intensifierat sin verksamhet för att sprida kunskap om invandrare och minoriteter och även etablerat nära samarbete med invandrarnas organisationer. Det som därigenom sker är en mycket värdefull form av kunskapsspridning. Något studieförbund har på försök satt igång cirklar, där invandrare och infödda tillsammans studerar och diskuterar något som intresserar båda sidor. Det går alltid att finna något gemensamt, t.ex. hobbyverksamhet eller språk som är främmande både för de svenska och de invandrade cirkelmedlemmarna. Det väsentliga är kontakten över de etniska gränserna och det gemensamma arbetet mot ett mål, i vilket också ingår bättre kunskap om varandra.

10 I rätt riktning — några tankar om framtiden

Prognoser — eller snarare spekulationer — om den framtida utvecklingen av de etniska relationerna måste med nödvändighet basera sig på ett antal osäkra faktorer. Osäkerheten varierar dock faktorerna emellan. Utvecklingen av vissa av dem är alltså lättare att förutsäga än andra.

Vi koncentrerar oss på att diskutera utvecklingen inom *ett* område — en "trend" om man så vill. För att kunna beskriva utvecklingen inom området måste man på något sätt frilägga det och låtsas som om en mängd andra samhällsfaktorer förblir oförändrade. Vi skall här dock göra några försök att knyta an utvecklingen av de etniska relationerna till utvecklingen på andra samhällsområden.

Att välja framtid är en politisk uppgift. Att förutsäga den är en intellektuell övning som kan vara en del av den politiska planeringen, men som också kan vara en helt fristående verksamhet. Det förekommer framtidsforskning och framtidsstudier i flera olika sammanhang, inom näringslivet och dess organisationer, inom förvaltningar, vid universitet och högskolor etc. Några av de utblickar som sålunda presenteras är av särskilt intresse för oss. I forskningsrådsnämndens kommitté för framtidsstudier avslutas just ett projekt kallat "Värderingsförskjutningar i det svenska samhället". Projektet utgår från att när värderingar hos stora grupper av människor förändras skapas spänningar i samhället. Utvecklingen under de senaste tio åren tyder på att vi har befunnit och befinner oss i en sådan situation. Hade vi kunnat förutsäga denna, frågar sig kommittén.

Inom statsrådsberedningen sysslar en särskild arbetsgrupp med framtidsfrågor. Biträdande statsminister Ingvar Carlsson anordnade nyligen ett symposium om trender och tendenser i det svenska samhället. Det har sitt särskilda intresse att skärskåda bidragen till detta symposium. I en redigerad sammanställning av uppsatser inför symposiet beskrevs syftet så här: "Vi vill skaffa oss bättre kunskap om viktiga förändringar som sker i det svenska samhället. En naturlig och praktiskt möjlig metod är då att

inbjuda ett representativt urval insiktsfulla personer, som sannolikt funderat över vart välfärdsstaten Sverige är på väg, att skriva var sin spontan uppsats i ämnet. Det är om man så vill fråga om en ovanligt kvalificerad gallupundersökning." Av de 22 insiktsfulla personerna som bidrog med uppsatser om trender och tendenser i det svenska samhället nämner några invandringen helt i förbigående. Tore Browaldh, Gunnar Heckscher och Gunnel Vallquist ägnar den något större uppmärksamhet.

Browaldh erinrar bara om att invandringen från Asien och Sydamerika ökat kraftigt. Han befarar att risken för motsättningar mellan de senare invandrargrupperna och den ursprungliga befolkningen är väsentligt större än beträffande tidigare invandrargrupper.

Heckscher finner att det svenska samhället i många hänseenden blivit mer internationellt inriktat. Han undrar emellertid vilken betydelse detta har för genomsnittssvenskens tillvaro. Invandringen har visserligen till vårt land fört människor som till utseende och levnadsvanor avviker från det traditionellt svenska, men "umgänget med invandrarna är minst sagt måttligt". Längre går han inte.

Gunnel Vallquist är den enda som fördjupar sig något i ämnet, blickar framåt och anvisar vägar att gå:

> Bland våra nya problem är *invandrarproblemet* ett av de viktigaste. Jag skall inte gå in på det, bara påpeka *en* sak: vår totala oförbereddhet ... Kanske håller vi nu på att smärtsamt och långsamt lära oss *pluralism*, att frångå det tvångsmässigt heltäckande i vårt välfärdssystem, att lyssna, respektera, ta emot, låta folk leva mer på sina egna villkor och inte efter överhetens högre visdom i fråga om vad som är bäst för dem. Vår framtid beror på det. Vi står vid en skiljeväg där vi kan välja antingen att i en invand ideologis namn köra över människor i bästa välmening, eller att öppna oss för rimliga alternativ, pröva nya vägar (*i liten skala!*), bli ett folkhem inte enligt modellen "ett folk, ett fack, en skola", utan med respekt för olika livsstilar och beredvillighet att underlätta för människor att — inom rimliga gränser — leva så som de anser vara riktigt och bäst, lära oss att *jämlikhet* inte behöver betyda likformighet, utan framför allt att ge *samma* rätt åt *olika* livsformer, så länge de inte skadar varandra.

I den nämnda sammanställningen omtalas invandringen inte alls.

En helt annan typ av framtidsstudier är långtidsutredningarna. I dessa görs regelmässigt prognoser om den framtida invandringen. Tidigare långtidsutredningar har i sina prognoser oftast legat lägre i fråga om nettoinvandringen än det verkliga utfallet. Den senaste långtidsutredningens (*LU 84*, SOU 1984:4) antagande är att det utomnordiska invandringsmönstret kommer att bestå för

tiden fram till 1990. Vidare antas balans i befolkningsutbytet mellan Sverige och de övriga nordiska länderna komma att uppnås redan i mitten av 1980-talet. Sammantaget innebär detta, om svenskarnas migration räknas bort, att nettoinvandringen successivt ökar från knappt 5 000 personer år 1983 till 10 000 personer år 1988 för att därefter stabiliseras kring denna nivå fram till år 2000. Långtidsutredningen framhåller dock att dessa antaganden bygger på osäker grund, dvs. närmast är en ren gissning.

Till de mer svårbedömda faktorerna hör alltså den framtida invandringens omfattning och karaktär. Den nordiska migrationens omfattning bestäms i betydande utsträckning av den ekonomiska utvecklingen i respektive nordiska länder, men för sverigefinnarnas del också av omtanken om barnens finska modersmål. En fortsatt snabbare återhämtning i den finska ekonomin än i den svenska kan under ytterligare några år ge ett minusnetto, dvs. en större återflyttning till Finland än flyttning hit. En upprustning av undervisningen i och på finska kan få många barnfamiljer att stanna i Sverige. Den utomnordiska invandringen beror däremot numera inte mycket på den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Någon utomnordisk arbetskraftsinvandring att tala om kommer med all sannolikhet inte att tillåtas under överskådlig tid. Samtidigt kommer invandringstrycket från icke nordbor med politiska eller humanitära skäl och från familjeåterföreningsfallen att vara fortsatt högt eller i tilltagande. Under förutsättning av en fredlig utveckling i Mellan- och Nordeuropa torde den nuvarande invandringsregleringen innebära en utomnordisk inflyttning av ungefär samma storlek som idag, dvs. omkring 15 000 personer årligen, netto cirka 10 000. Situationen kan dock snabbt förändras t.ex. genom en politisk kris i ett nära grannland som Polen. Detsamma kan inträffa om förändringar sker i flyktingkvotens storlek eller i sammansättningen av kvotflyktingar. En situation liknande den som gällde för Latinamerika i början av 70-talet kan mycket väl komma att upprepas, men med människor ur andra etniska grupper, som överförs som kvotflyktingar till Sverige.

Befolkningens etniska sammansättning ändras givetvis genom pågående och framtida invandring. Också den invandring vi har bakom oss avsätter emellertid framtida effekter.

I stället för rekryterad eller accepterad utomnordisk arbetskraft har kommit flyktingar och i efterhand deras anhöriga, på senare år bl.a. från Polen, men annars huvudsakligen från länder utanför Europa. Den internordiska nettomigrationen går sedan några år från Sverige till grannländerna. Det kan exemplifieras och illustreras i siffror så här: under 1982 och 1983 förlorade vi 11 800 nordbor netto och fick i stället 13 700 personer från Afri-

ka, Asien och Sydamerika. Gentemot i-länderna hade vi under samma tid ett utvandringsöverskott på cirka 4 000 personer och från u-länderna ett invandringsöverskott på cirka 14 000 personer. Vi får alltså av de senaste årens invandring ett större utomeuropeiskt inslag i andra generationen och ett mindre nordiskt.

Invandrarna är i allmänhet unga när de kommer, och en stor andel av dem i barnafödande ålder. Man kan avläsa det i statistiken över födslar och dödsfall. Under det senaste årtiondet har år efter år flera svenska medborgare dött än de som blivit födda. Bland de utländska medborgarna är det tvärtom, flera föds än dör i Sverige. Hela den naturliga folkökningen består alltså av utlänningar. Statistiken är emellertid delvis bedräglig. Även bland invandrarna stiger andelen åldringar och bland dödsfallen bland svenska medborgare befinner sig ett växande antal invandrare som blivit svenska medborgare. Så småningom blir det ungefärlig balans mellan födslar och dödsfall också bland invandrarna. Bara några få invandrargrupper, bl.a. den turkiska, har klart högre födelsetal än infödda svenskar.

För att Sveriges befolkning skall förbli stabil behöver födelsetalet uttryckt i antal barn per kvinna vara ungefär 2,1. Så högt har det inte varit bland svenska kvinnor på många år. Den befolkningstillväxt vi ändå haft beror mest på nettoinvandring och på 40-talets stora barnkullar, som själva satt barn till världen en generation senare. För närvarande är födelsetalet cirka 1,4. Om det förblir oförändrat år efter år leder det till att antalet potentiella mödrar sjunker med en tredjedel under en generation, och det skulle då behövas ett födelsetal över 3 för att kompensera bortfallet.

Enstaka debattörer har i denna situation föreslagit invandring som ett befolkningspolitiskt instrument. De har dock inte funnit gehör hos statsmakterna eller hos någon utbredd opinion. Det är inte sannolikt att opinionsläget ändrar sig ens på tämligen lång sikt. Däremot är det tänkbart att befolkningsminskning och stigande andel åldringar gör det inbjudande för regeringen att i framtiden öka de årliga flyktingkvoterna, men det kan knappast bli tal om mer än marginella effekter. Inte heller kan man räkna med något större tillskott av utländska adoptivbarn, bl.a. därför att sändarländerna blir allt mindre benägna att ge ifrån sig några barn.

En expertgrupp under Europarådets befolkningskommitté diskuterar för närvarande invandrarnas långsiktiga betydelse för den demografiska utvecklingen i medlemsländerna. Det sker bl.a. mot bakgrunden av panikartade debattinlägg i flera länder. I en ännu inte publicerad rapport citeras en holländsk politiker som i en artikelserie för några år sedan talade om en ”demografisk

kollaps" som hotar "hela den vita världen" och om "vår civilisations långa dödskamp". Anledningen skulle vara att "utlänningar och icke-vita" med stora barnkullar utgör en växande andel av befolkningen i de västeuropeiska länderna. Eftersom de kunde väntas vara "trogna sin kultur" skulle vår gå under. Tongångarna är ju inte okända i Sverige heller, även det svenska folkets undergång har ju förutspåtts.

Naturligtvis har han fått mothugg: hans antagande att bärarna av "europeisk kultur" är homogent vita är falskt. Han förstår inte att invandrarna påverkas av det dominerande samhälle där de lever, och att deras födelsetal anpassar sig till värdlandets. Han tror att kultur är ett biologiskt arv och inte ett socialt och han ignorerar familjebildning över de etniska gränserna. Detta endast ett axplock bland invändningarna.

I Sverige talar vi ofta om andra generationens invandrare, dvs. barnen till dem som är födda utanför Sverige. I själva verket har vi redan ganska många av den tredje generationen och i början av 2000-talet kommer den fjärde på bred front, dvs. barnbarnsbarnen till dem som inledde vår efterkrigsinvandring. Vilket ursprung kan de blicka tillbaka på? Två förutsägelser är säkra: fjärde generationen kommer att vara mycket stor, kanske halva Sveriges befolkning, och den kommer att vara mycket "utspädd". De allra flesta av dem kommer att härstamma från två eller flera nationaliteter, däribland i övervägande grad från den svenska. Orsaken är de många blandäktenskapen. Redan i första generationen sammanbor — gifta eller inte — nästan hälften av alla invandrare med en svensk partner som givetvis kan vara en naturaliserad invandrare men oftast inte är det. I andra generationen är det generellt bara en liten del som har en partner ur den egna nationalitetsgruppens andra generation. Och så fortsätter blandningen. Att vara en fjärde generationens invandrare kommer bara undantagsvis att innebära, att ens far och mor, farfar, farmor, morfar, mormor, farfarsfar, farfarsmor, farmorsfar, farmorsmor, morfarsfar, morfarsmor, mormorsfar och mormorsmor alla är av samma nationalitet.

Tendensen till giftermål eller samboende över nationalitetsgränserna varierar. De som är födda i Turkiet men vuxit upp i Sverige har hittills i allmänhet gift sig med någon från Turkiet. Motsvarande gäller greker, chilenare och i viss mån jugoslaver och för samtliga kategorier männen mera än kvinnorna.

Om sålunda fjärde generationen kommer att vara starkt uppblandad av svenska inslag i ursprunget och dessutom leva i Sverige, förefaller det uppenbart att de etniska gränserna blir otydliga. Det kan möjligen antas att religiös tillhörighet bevaras längre än språk, med undantag för finska, och att vardagsvanor

kommer att ha inslag från både egna och andras ursprungsländer, särskilt i fråga om mat. Etniska gruppers utblandning och uppluckringen av gränserna mellan dem utesluter inte deras överlevnad på grundval av det som återstår av etniskt arv och sådant som fortsätter att tillföras dem. Ett exempel är det ännu existerande Sällskapet Vallonättlingarna.

I alla händelser kan man tryggt förutspå att mycket av det som idag karakteriserar de etniska relationerna kommer att vara ett minne blott inom loppet av ytterligare en generation. Framtida utslag av fientlighet mot de invandrare som fortsätter att komma måste man emellertid räkna med såsom oundvikliga.

Invandringen till Sverige påverkar förutsättningarna för utvecklingen av de etniska relationerna på flera sätt. En *väsentligt större* nettoinvandring än den nuvarande och den förutsedda kan — om dagens relativt höga öppna och dolda arbetslöshet består — av befolkningen uppfattas som ett socioekonomiskt hot, och det kan få återverkningar också på relationer till här redan bosatta invandrare och etniska minoriteter och som identifieras som sådana.

Även invandringens karaktär har betydelse. Den etniska distansen, dvs. upplevelsen av grad av kulturskillnader, till nyanlända grupper av invandrare kan generellt sett antas ha betydelse för relationernas förutsättningar. Det är sannolikt att väsentliga nytillskott av nordbor eller andra västeuropéer — liksom nu — lättare fördras än ett motsvarande stort tillskott av personer från Öst- eller Sydeuropa eller från andra världsdelar. Det är emellertid vanskligt att från detta generella antagande dra slutsatser om förutsättningarna för relationerna till etniska grupper från olika delar av världen. En rad olika faktorer samspelar här på ett så komplicerat sätt att mer precisa förutsägelser inte låter sig göras. Ursprungslandets utvecklingsgrad, anledningen till migrationen, politisk hemvist och utbildning hos migranterna, föreställningar hos vår befolkning om särskilda egenskaper hos migranterna, geografisk distans till ursprungslandet, kulturell distans, möjligheterna till kommunikation via t.ex. engelska men också skolspråken franska och spanska är exempel på sådana faktorer.

På lång sikt påverkas de etniska relationerna också av majoritetens "kulturtryck" på de olika etniska minoriteterna. Som exempel på viktiga överlevnadsfaktorer kan nämnas den etniska minoritetens storlek, möjligheter till nytillskott av personer inom gruppen och till kontakter med ursprungslandet, tillgång till egna medier, möjligheter till utbildning i och på det egna språket, tillgång till ledargestalter inom de egna leden, gruppens utsatthet, geografisk koncentration, grad av klassmässig homogenitet inom gruppen etc.

I flera avseenden kan statsmakternas åtgärder på olika områden påverka förutsättningarna för de etniska minoriteternas överlevnad. Hemspråksundervisningen, möjligheten till grundskoleutbildning på modersmålet i enspråkiga klasser, etermediernas sändningar på minoritetsspråk, ekonomiskt stöd till minoritetsorganisationerna och till deras tidningar är exempel på aktiva åtgärder som är särskilt ägnade att förstärka livskraften hos de etniska minoriteterna. Den kvantitativt och kvalitativt bristfälliga svenskundervisningen för vuxna invandrare utgör en samhällelig underlåtelse som — om än inte avsedd — sannolikt har motsvarande effekt.

Valfrihetsmålet kan sägas vara ett övergripande uttryck för statsmakternas positiva syn på värdet av etnisk minoritetsidentifikation och etniskt organisationsliv. På senare år har dock också kritiska röster höjts mot denna utveckling. Vissa av kritikerna har varnat för att en alltför ensidig samhällelig satsning på etnisk minoritetsidentifikation innebär risker för utstötning och en fortsatt marginalisering av grupperna i fråga. Resultatet av den förda politiken blir, enligt kritikerna, en konservering av rådande ojämlika makt- och resursförhållanden som särskilt hårt kommer att drabba de invandrargrupper som idag är speciellt utsatta.

Det finns enligt vår uppfattning goda skäl att också beakta dessa risker, framför allt i de fall då åtgärder av minoritetsstödjande karaktär i tid eller pengar strikt konkurrerar med åtgärder för en långsiktig, varsam och naturlig anpassning. Barnens hemspråksundervisning bör t.ex. inte få innebära en schemaläggning som medför ett minskat antal undervisningstimmar i svenska. Det många gånger lämpliga organiserandet av skolundervisningen i hemspråksklasser bör så långt som möjligt kompletteras med aktiva ansträngningar för en naturlig kontakt med svenska elever i gymnastik, musik och i fritidsaktiviteter osv. En framgångsrik framtida invandrar- och minoritetspolitik förutsätter — med de etniska relationerna i blickfånget — alltså en balanserad avvägning av åtgärder som tillgodoser intressen av dessa båda slag. Av avgörande betydelse är att den aviserade upprustningen av undervisningen i svenska för vuxna invandrare verkligen blir genomgripande. Förutsatt att en sådan reform inom en snar framtid kommer till stånd synes inriktningen av den nuvarande invandrar- och minoritetspolitiken i allt väsentligt vara väl ägnad att underlätta en fruktbar utveckling av de etniska relationerna in på 1990-talet.

Som framhållits i föregående kapitel betraktar vi den ojämlika makt- och resursfördelningen i samhället som en principiellt sett viktig orsak till etnisk konflikt. Vi konstaterade att denna faktor i långt högre grad påverkas av den allmänpolitiska utvecklingen

än av invandrarpolitiska reformer i snävare bemärkelse. Den ekonomiska utvecklingen utgör grunden för politikens bedrivande på skilda samhällsområden. Målen för den ekonomiska politiken har i regeringens finansplaner angetts vara full sysselsättning, stabilt penningvärde, hög ekonomisk tillväxt, jämn fördelning av levnadsstandarden, regional balans och balans i utrikesbetalningarna. 1984 års långtidsutredning är — snarare än en prognos över den sannolika ekonomiska utvecklingen — en kravanalys av åtgärder som måste till för att åtminstone några av dessa centrala mål skall vara uppfyllda 1990. Dessa preciseras siffermässigt i *LU 84* till 2 % arbetslöshet, 4 % inflation, balans i utrikesbetalningarna och ett överskott i bytesbalansen på 10 miljarder kronor. Uppfyllandet av dessa mål är säkert av stor betydelse också för en fruktbar utveckling av de etniska relationerna bl.a. genom den påverkan på fördelningen av välfärden det medför. En kraftig dämpning av inflationen och en återgång till full sysselsättning har bl.a. stor positiv effekt på inkomst- och förmögenhetsutjämningen. *LU 84* beräknar att reallönerna fram till 1990 årligen bör kunna öka med 2 %. Om så sker kan det dämpa fördelningskonflikterna mellan olika grupper i samhället.

Det är däremot inte lika säkert att de ekonomiskt-politiska medel som måste till och den snabba omstrukturering som förutsätts i *LU 84* för att uppnå målen ger lika gynnsamma förutsättningar för en fruktbar utveckling av de etniska relationerna. Finanspolitiska åtgärder för att minska budgetunderskotten innebär fortsatta besparingar, som — om ingen omfördelning kan ske — bl.a. begränsar utrymmet för den nödvändiga reformeringen av svenskundervisningen och andra riktade åtgärder på det invandrarpolitiska fältet. En snabb strukturomvandling i industrin och en ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet innebär sannolikt större krav och påfrestningar på de många invandrare som redan idag har en svag ställning i arbetslivet än på majoritetsbefolkningen. Den koncentration av sysselsättningen till tjänstesektorn som *LU 84* förutser för tiden fram till 1990 kan på motsvarande sätt hårdare komma att drabba invandrare och språkliga minoriteter. En växande relativ andel invandrare bland de arbetslösa till följd av omstruktureringen vore synnerligen olycklig och dess negativa effekter på de etniska relationerna får inte underskattas. För att möta riskerna för en ytterligare försvagning av invandrares ställning i arbetslivet borde därför en planläggning av riktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder omgående komma till stånd. Det är också mot bakgrund av dessa risker behovet av den av oss föreslagna lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör ses.

En fortgående datorisering i arbetslivet medför att vissa arbets-

uppgifter och yrken kommer att försvinna. Det gäller framför allt lägre tjänstemannayrken i industri, service, handel, offentlig sektor m.m. Men även okvalificerade arbetaryrken kommer att bli berörda, främst genom den ökade användningen av robotar och förfinad processtyrning i tillverkningsindustrin. Om denna trend blir bestående, hur kommer den att drabba invandrare och medlemmar av etniska minoriteter? Beroende på var man lägger tyngdpunkten finns det olika svar. Av första generationens invandrare är många, främst från Finland, Jugoslavien m.fl. länder, anställda i tillverkningsindustri i högre grad än svenskar i jämförbara åldrar. I de lägre tjänstemannayrkena återfinns de å andra sidan i mycket mindre utsträckning än svenskar. Svenskfödda kvinnor är i högre grad än kvinnor födda i utlandet anställda i yrken som riskerar att rationaliseras bort genom datoriseringen. Samtidigt försvinner alltså de tjänstemannaarbeten som annars skulle utgöra en potentiell möjlighet till social mobilitet bland vissa ur den andra generationens invandrare.

En faktor som gör framtidsspekulationer så utomordentligt osäkra är bristen på kunskap om vad man kan kalla attitydernas dynamik, dvs. hur tolerans respektive intolerans utvecklas över tid. Frågan är hur lång tid som eventuellt behöver förflyta innan uttrycken för en invandrarfientlighet kommit till mer konkreta uttryck. Invandringen till Sverige är av sent datum. Parallellt med att svenska folket blir allt mer vant vid invandrares närvaro kan uttrycken för etnisk konflikt hämmas också av att den potentiella invandrarfientligheten är valhänt, vulgär och saknar uttrycksmedel som appellerar till ett flertal. Fientlighet kan, om en sådan dynamik finns, komma att ta sig former som vi idag knappast kan förutse. Vi tror därför att det finns skäl att inför framtiden ägna just *uttrycken* för etnisk konflikt särskilt intresse. Även om vi får en ökad kunskap om attitydernas utveckling kvarstår det oklara sambandet mellan attityderna och det faktiska beteendet. Vad verkligt manifesta, välregisserade och pompösa utlänningsfientliga aktioner har för påverkan vet vi väldigt litet om. Rituella och teatraliska effekter har historiskt visat sig vara något som man inte bör bortse från. Till detta resonemang kan man knyta en diskussion som utgår från utredningens attitydundersökning. En del av undersökningen gav möjlighet till jämförelse i ett tolvårsperspektiv. Den klara förändring i tolerant riktning som visas i jämförelsen mellan 1969 och 1981 säger nästan ingenting om eventuella fluktuationer mellan dessa tidpunkter. Åt vilket håll går faktiskt utvecklingen? Vad kommer den mätning som vi har föreslagit skall äga rum år 1986 att ge för resultat? Fortsätter vi att röra oss i rätt riktning?

En sammanfattning av en del av jämförelsen kan uttryckas så här:

Motvilja mot invandrare och fruktan för invandrare har minskat högst avsevärt. År 1969 var det 17 % av befolkningen som kände "stark motvilja" mot invandrare; 1981 hade andelen sjunkit till 3 %. "Måttlig motvilja" kände 56 % (1969) respektive 40 % (1981); "ingen motvilja" noterades för 27 % (1969) respektive 57 % (1981).

Den intressantaste gruppen i den senaste mätningen är de 40 % som utgör ett slags mellankategori. Hur många av dem kommer att återfinnas i den intoleranta extremgruppen som nu är 3 % och hur många kan tänkas ha förflyttat sig åt andra hållet? Vi får några indikationer om vi analyserar olika bakgrundsvariabler närmare, som ger oss anledning förmoda att utvecklingen kommer att fortsätta i positiv riktning. Men en sådan prognos är ändå ganska meningslös att formulera, eftersom den kan förleda en att tro att det finns något slags automatik i en sådan utveckling. I själva verket är ju en förutsättning för prognosen att inga motverkande faktorer spelar en sådan roll att trenden går i en annan och negativare riktning.

En sådan faktor kan sägas utgå från den likgiltighet som så många infödda svenskar tycks ägna frågan om invandringen till Sverige och den stora förändringen av befolkningen som den faktiskt har skapat. I en allmän diskussion om framtiden är en vanlig uppfattning att individuella värderingar tar överhanden över kollektiva, dvs. att varje individ väljer att satsa snarare på sig själv och sina allra närmaste än på ett större kollektiv av medmänniskor. Också kontakterna mellan människor sägs bli allt mer utarmade. Till sist uppstår vad man har kallat en "kupémentalitet", där människor inte kommunicerar med varandra. En sådan framtidsbild ger naturligtvis inget större hopp om utvidgade kontakter över de etniska gränserna.

Hur påverkar utredningens förslag i dess fyra tidigare betänkanden och i detta slutbetänkande förutsättningarna för hur de etniska relationerna utvecklas i framtiden? I all korthet innebär förslagen en vitalisering av rättstillämpningen när det gäller bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, införande av lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet, en viss förstärkning av utländska medborgares rättsliga ställning samt att alla delar av statsförvaltningen utarbetar konkreta handlingsprogram syftande till en med befolkningen i övrigt likvärdig behandling av invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter. De sannolika kortsiktiga konsekvenserna blir — om förslagen genomförs och annars ingenting ändras — bl.a. att fler svenskar än idag kommer att ställas till ansvar för etniskt diskriminerande handlingar och att fler svenskar än idag kommer att förlora i konkurrensen med invandrare om arbetstillfällen. Kravet på

reellt likvärdig behandling av invandrare och språkliga minoriteter medför rimligen en omprioritering av resurser på olika områden av statsförvaltningen med följd att den relativa servicenivån för majoritetsbefolkningen något sjunker. Sammantaget innebär förslagen en förstärkning av invandrarnas ställning i olika avseenden och därmed en på kort sikt förhöjd konfliktnivå. Sannolikt kommer detta framför allt att medföra risk för att massmedierna i ännu högre grad än idag riktar sitt intresse mot de konfliktfyllda sidorna av den etniska samlevnaden, med de negativa konsekvenser för befolkningens föreställningar om opinionsbilden som vi tidigare berört i flera sammanhang. Ökade kontakter mellan olika befolkningsgrupper, en ökande medvetenhet bland allmänheten om behovet av säråtgärder till förmån för invandrare och språkliga minoriteter, etermediernas växande medvetenhet om sitt ansvar för opinionsbildningen är trots allt faktorer som kan komma att balansera dessa risker.

Kunskap är makt, förkunnade redan för 400 år sedan den engelske filosofen Francis Bacon. Det blev också ett fältrop för den frambrytande svenska arbetarrörelsen, och den övertygelse som låg därunder ledde till bildandet av Arbetarnas Bildningsförbund. Det underläge där invandrarna och deras ättlingar ännu befinner sig beror mycket på deras bristande kunskaper. Svårigheten att i umgänget med den svenska omgivningen bemästra det svenska språket, obekantskapen med det svenska samhällets sätt att fungera är handikapp som rimligen bör vara borta för det stora flertalet inom en generation. Varför är det så få som protesterar, frågar Tomas Hammar i en uppsats för några år sedan. Hans svar är att de inte vet hur de skall bära sig åt, ibland inte ens vet att de blir diskriminerade. De saknar "administrativ kompetens", säger han och hävdar att flera klagomål är ett hälsotecken. Att öka invandrarnas administrativa kompetens blir att ge dem det inflytande över den egna situationen som också kan kallas makt.

Ett försök att med någon förtröstan se in i framtiden leder oss till följande slutsummering.

Mycket kommer att ändra sig i världen under nästa generation. Den tekniska utvecklingen fortgår i accelererat tempo. De omständigheter som påverkar tillströmningen av nya invandrare, dvs. främst flyktingar, kommer tyvärr att finnas kvar. Gamla oroshärdar kan blossa upp på nytt och andra komma till och driva nya flyktinggrupper till våra gränser. Ett någorlunda jämnt tillflöde kan väntas till de etniska grupper vi redan har och nya kan uppstå. Det fortsatta tillflödet av invandrare medverkar till att bevara etniska gränser, som å andra sidan mjukas upp av det växande antalet blandäktenskap och barnen i dem. Etniska grup-

pers överlevnad blir därutöver beroende av minoritetspolitiken.

Vår kultur, våra seder och våra traditioner påverkas av impulser från de inslag i befolkningen som är en följd av efterkrigsinvandringen, men liksom nu förmodligen än mer av krafter som via film, television och andra massmedier skapat i stort sett en och samma livsstil i hela den västerländska världen.

Den nedärvda svenska kulturen påverkas sålunda av olika slags impulser utifrån, men inte snabbare än att varje ny generation svenskar kommer att ha mycket, kanske det mesta gemensamt med den föregående.

All erfarenhet talar för att nya generationer infödda svenskar och ättlingar till efterkrigstidens invandrare kommer att ha tillräckligt mycket gemensamt för att relationerna mellan majoritet och minoritet skall fortsätta att förbättras.

Avgörande för framtidens etniska klimat blir de åtgärder som stärker invandrarnas egna resurser och därigenom bidrar till social mobilitet. Om invandrare och infödda svenskar någorlunda parallellt får del av välståndsutvecklingen, hur stark eller svag den än är, minskar också den sociala segregationen och tar sig inte lika lätt uttryck i etnisk konflikt. Invandrarnas och deras efterkommandes *inflytande* och goda egna *resurser* är förutsättningar för en sådan utveckling.

Bilaga 1

Utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m fl

Dir. 1978:78

Beslut vid regeringssammanträde 1978-08-03.

Departementschefen, statsrådet Wirtén, anför.

Sverige har länge haft en från språklig, etnisk och religiös synpunkt mycket enhetlig befolkning. De enda större minoriteterna var fram till mitten av 1900-talet samerna och den finsktalande befolkningen i de nordligaste delarna av landet samt judarna. Genom invandringen under efterkrigstiden har emellertid vårt lands befolkningssammansättning förändrats i hög grad. Utöver de inhemska minoriteterna finns nu i befolkningen ungefär en miljon personer som har invandrat till Sverige eller som är barn eller barnbarn till invandrare. Mer än hälften av dem är svenska medborgare. Det finns i vårt land med än ett trettiotal etniska minoritetsgrupper som var och en omfattar mer än ett tusental personer.

Mot denna bakgrund har utvecklingen i Sverige under de senaste årtiondena kommit att präglas av att språk, kulturtraditioner och religioner som tidigare knappast var företrädda här nu har blivit vanliga inslag i samhällsbilden. Denna utveckling i riktning mot ett mångkulturellt samhälle är positiv för landet i dess helhet och berikar det kulturella livet i vidaste bemärkelse. De riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som antogs av riksdagen år 1975 (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160) är ett uttryck härför. Där framhålls bl a vikten av att invandrarna och de etniska minoriteterna ges större möjligheter att bevara och utveckla de egna språken och kulturtraditionerna. Synpunkter av detta slag har varit vägledande när det i 1 kap. 2 § regeringsformen slås fast att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Samma synsätt har kommit till uttryck i regeringens budgetproposition år 1978 (prop. 1977/78:100 bil. 15 s. 9–10).

Det är emellertid uppenbart att mötet mellan majoritetsbefolkningens och minoriteternas värderingar och kulturmönster även kan ge upphov till problem. Det finns ett visst mått av kulturell och språklig intolerans inom varje folkgrupp. Invandring medför således att risker uppstår för fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk eller liknande grund. I motsats till

vad som har varit kännetecknande för situationen i ett stort antal länder i Europa har samhällsutvecklingen i Sverige hittills i stort sett kunnat fortskrida utan att störas av konflikter som har sitt ursprung i sådana motsättningar. Men under 1970-talet har tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk grund blivit mera märkbara även i vårt samhälle. Mot denna bakgrund har under senare år åtgärder vidtagits på flera områden i syfte att förbättra invandrarnas och minoriteternas ställning och motverka tendenser till diskriminering av dem.

Av särskild betydelse har här varit arbetet för att stärka invandrarnas rättsliga ställning. Detta arbete har lett till att utlänningar som är bosatta i Sverige numera i de flesta avseenden har samma rättigheter som svenska medborgare. En rad reformer har genomförts under de allra senaste åren i syfte att i enlighet med 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken ytterligare vidga invandrarnas rättigheter. I detta sammanhang bör särskilt nämnas riksdagens beslut att införa kommunal rösträtt och valbarhet för utländska medborgare (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78). Genom de nyligen genomförda ändringarna i regeringsformen har dessutom utlänningarnas grundläggande fri- och rättigheter skrivits in i grundlagen (prop. 1975/76:209). Sverige har även på det internationella planet verkat för att stärka invandrarnas rättsliga ställning. Den av riksdagen nyligen godkända europarådskonventionen om migrerande arbetstagares rättsställning är delvis ett resultat av detta arbete (prop. 1977/78:162, AU 1977/78:33, rskr 1977/78:252).

Jämsides med att invandrarnas rättsliga ställning sålunda har stärkts i olika hänseenden har särskilda straffbestämmelser rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering förts in i brottsbalken. Bestämmelserna kom till år 1970 på grundval av betänkandet (SOU 1968:68) Lagstiftning mot rasdiskriminering, i vilket behandlades frågan om Sveriges möjligheter att tillträda den av Förenta Nationerna år 1965 antagna konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Vid samma tillfälle godkände riksdagen konventionen (prop. 1970:87, LU 1970:41, rskr 1970:261).

Bestämmelsen om straff för hets mot folkgrupp är intagen i 16 kap. 8 § brottsbalken. Däri sägs att den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse kan dömas för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter. Gärningen är straffbar även när den begås genom yttrande i skrift varå tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Bestämmelsen om straff för olaga diskriminering återfinns numera i 16 kap. 9 § brottsbalken och innebär att näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra, kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller bl a anställd i näringsverksamhet samt anställd i allmän tjänst, vari den anställde har att gå allmänheten till handa. Begreppet näringsverksamhet omfattar t. ex. hotell- och pensionatverksamhet, restaurang- och kaférörelse, detaljhandel, trafikrörelse samt yrkesmässig försäljning eller upplåtelse av fastigheter och

bostäder. Diskriminering vid tillträde till allmän sammankomst och offentlig tillställning kan också bestraffas enligt samma lagrum. Däremot ligger det i sakens natur att olaga diskriminering inte kan behandlas som tryckfrihetsbrott.

Jag vill här dessutom nämna att 2 kap. 15 § regeringsformen innehåller en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift ej får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Enligt 2 kap. 20 § första stycket 6 regeringsformen är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot missgynnande på grund av bl. a. ras, hudfärg eller etniskt ursprung. Ytterligare förstärkning av bl. a. utlännings skydd mot diskriminering i nämnda hänseenden föreslås i betänkandet (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.

På senare år har medvetenheten ökat om hur angeläget det är att informera om andra länder, folk och kulturer för att därigenom skapa ömsesidig förståelse och en känsla av samhörighet mellan invandrare och svenskar och mellan olika invandrar- och minoritetsgrupper. Mera långsiktiga insatser för att i Sverige öka förståelsen för och kunskaperna om andra folk och raser och motverka fördomar och intolerans mot andra folkgrupper har t. ex. börjat ingå som en del av förskolans och skolans arbete.

Vad gäller insatser som mera direkt syftar till att vidga allmänhetens kunskaper om invandrarna i Sverige för att minska tendenser till fördomar och diskriminering bör nämnas att invandrarutredningen utförligt ägnade sig åt denna fråga i betänkandet (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna. Utredningen presenterade även en omfattande vetenskaplig undersökning om svenskarnas fördomar mot invandrare (SOU 1974:70). Med anledning av invandrarutredningens förslag beslöt riksdagen år 1975 att inrätta en informationsbyrå vid statens invandrarverk (SIV), som bl. a. fick till uppgift att öka allmänhetens förståelse för invandrarna (prop. 1975:26). SIV har sedan flera år bedrivit sådan verksamhet och utger bl. a. en tidskrift i detta syfte. SIV svarar också för en omfattande konferensverksamhet för journalister och opinionsbildare och andra i sammanhanget viktiga målgrupper.

Som framgår av denna översikt har sålunda åtgärder redan vidtagits på en rad områden i syfte att motverka diskriminering och fördomar mot invandrare och minoriteter i Sverige. De skildringar av diskriminering och fördomar mot invandrare och medlemmar av andra minoritetsgrupper som på senare tid har förekommit i massmedia, och som även har påtalats i riksdagen och samhällsdebatten i övrigt, är emellertid enligt min mening mycket oroväckande. De väcker frågan om kännedomen om problemens karaktär och omfattning är tillfredsställande och om de hittills vidtagna åtgärderna är tillräckliga. Det saknas en allmän överblick över i vilken utsträckning det i Sverige förekommer diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Det samlade kunskapsunderlaget om varför rasfördomar uppkommer och om hur de kan motverkas är också bristfälligt. Vi vet inte heller vilken effekt de hittills vidtagna åtgärderna har haft.

Jag anser att det är mycket angeläget att genom långsiktiga och systematiska åtgärder på en rad områden förhindra att tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar mellan den inhemska befolkningen och

invandrare får ökat spelrum. Vi måste söka hindra uppkomsten av en situation av det slag som råder i flera länder där motsättningar på etnisk eller religiös grund har kommit att prägla samhällsutvecklingen. Jag förordar efter samråd med chefen för justitiedepartementet att en utredare tillkallas för att överväga behovet av åtgärder för att förebygga fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och inflyttade etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter.

Utredaren bör inleda sitt arbete med att söka kartlägga de nu aktuella problemens bakgrund, omfattning och karaktär. Om utredaren finner att statistiska eller vetenskapliga undersökningar bör göras i detta syfte bör samråd härom ske med den år 1975 tillsatta expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning. Utredaren bör vidare redovisa och beskriva åtgärder som har vidtagits på olika områden i syfte att motverka fördomar och diskriminering på etnisk, nationell eller religiös grund samt utvärdera effekterna av dessa åtgärder. I detta sammanhang kan erfarenheter inhämtas och redovisas från länder där de nu aktuella problemen har haft större omfattning än i Sverige.

Utredaren bör även kartlägga tillämpningen av brottsbalkens bestämmelse mot olaga diskriminering. Kartläggningen bör syfta till att undersöka om den nuvarande lagstiftningen mot diskriminering är tillräcklig eller om ytterligare straffrättsliga förbud bör införas. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det i den proposition (prop. 1970:87 s. 71) som låg till grund för riksdagens beslut i frågan framhölls att mer långtgående lagstiftning kunde övervägas, om mera svårartade problem uppstår på detta område.

Bestämmelsen om straff för olaga diskriminering har nu varit i kraft i åtta år. Trots att bestämmelsen har utformats så att den täcker ett mycket vidsträckt fält av diskriminering tillämpas den sällan. Skälet härtill kan inte vara att sådana handlingar som omfattas av bestämmelsen inte förekommer här i landet. En mera sannolik förklaring är att man i allmänhet inte känner till att de handlingar det är fråga om är straffbara eller att man drar sig för att polisanmäla diskriminering. Utredaren bör mot denna bakgrund söka kartlägga anmälningsbenägenheten vid olaga diskriminering och pröva om det är möjligt att få till stånd en ökad anmälningsfrekvens om anmälningsbenägenheten visar sig vara låg. Jag vill i detta sammanhang erinra om att dåvarande chefen för justitiedepartementet i prop. 1970:87 förutsatte att SIV skulle övervaka tillämpningen av lagstiftningen om olaga diskriminering och göra de framställingar om åtgärder som kunde anses påkallade. Om utredaren finner att SIV:s uppgifter på detta område bör klargöras närmare eller utvidgas, bör utredaren lämna förslag härom.

Bestämmelsen om straff för olaga diskriminering gäller inte den icke yrkesmässiga delen av bostadsmarknaden och den gäller heller inte arbetsmarknaden. Det bör liksom hittills i första hand anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt och i samverkan se till att diskriminering förhindras på arbetsmarknaden. Om utredaren emellertid i samband med sin kartläggning finner att starka skäl talar för en utvidgning av lagstiftningen till områden som den nu inte omfattar, bör ändringar kunna föreslås. Bedömningen av behovet av lagstiftning mot diskriminering på arbetsmarknaden bör ske efter samråd med arbetsmarknadens parter. Jag vill i detta sammanhang erinra om att Sverige är bundet av internationella arbetsorganisationens (ILO) konven-

tion (nr 111) om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (prop. 1962:70).

Uppdraget bör vidare omfatta en allmän undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige. I detta sammahang vill jag framhålla följande. Arbetet i denna del bör inte syfta till en kartläggning av utlännings rättsställning i hela dess vidd, eftersom frågan om utlännings rättsställning nyligen har behandlats i skilda sammanhang. Invandrarutredningen redovisade i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna en översikt av utlännings rättsliga ställning och gjorde vissa överväganden i anslutning härtill. Frågan om utlänningars fri- och rättigheter har även utförligt behandlats av 1973 års fri- och rättighetsutredning i betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter. Frågan om utlännings rätt att inresa och vistas i Sverige m. m. har under senare år vid flera tillfällen behandlats av riksdagen (prop. 1975/76:18, InU 1977/78:24, rskr 1977/78:121 och prop. 1977/78:90, AU 1977/78:30, rskr 1977/78:202), bl. a. på grundval av förslag från utlänningsutredningen (SOU 1972:84) och utlänningslagkommittén (SOU 1977:28). Slutligen kan nämnas att SIV för några år sedan påbörjade en inventering av bestämmelser eller rättstillämpning som försätter utlänningar i ett sämre läge än svenska medborgare. Mot denna bakgrund bör utredarens uppgift i denna del i huvudsak vara att från fall till fall fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som utan att det finns starka skäl härför innebär en olikartad behandling av utländska och svenska medborgare. Utredaren bör också uppmärksamma om omotiverade skillnader görs mellan invandrare och svenskar i tillämpningen av olika bestämmelser.

Mot bakgrund av det kartläggningsarbete som nu har berörts, och som således innefattar såväl en utredning av de nu aktuella problemens bakgrund, karaktär och omfattning som en undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige, bör utredaren utarbeta ett samlat program för att motverka fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter i Sverige och föreslå de åtgärder som kartläggningen kan ge upphov till. Om utredaren anser det vara lämpligt bör resultat av kartläggningen och av utredarens överväganden och förslag kunna redovisas efter hand.

Utredaren bör utföra sitt uppdrag i samråd med invandrar- och minoritetsorganisationer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2

Utredningsarbetet

Diskrimineringsutredningen är en enmansutredning. Till utredningsman utsågs fr.o.m. 1978-08-04 *Kjell Öberg*, som då var generaldirektör i statens invandrarverk. Två sekreterare knöts till utredningen, byrådirektör *Bo Swedin* från statens invandrarverk fr.o.m. 1978-10-01 och departementssekreterare *Erland Bergman* från utbildningsdepartementet fr.o.m. 1978-12-15. Utredningens assistent har fr.o.m. 1979-03-16 varit *Kerstin Sjeldrup* från arbetsmarknadsdepartementet. Dessa personer utgör utredningens kärna.

Vårt arbete kom igång på nyåret 1979. I februari presenterades en arbetsplan för dåvarande invandrarministern *Eva Winther*.

Det stod från början helt klart för oss att vi för att lösa våra olika uppdrag i direktiven måste bygga på ett ordentligt kunskapsunderlag om den teoribildning och den empiriska forskning som främst utvecklats i de länder som hade längre erfarenheter än Sverige av etnisk konflikt. Detta behov sammanföll i tiden med att vi fick kontakt med två forskare som planerade ett forskningsprojekt, vars första fas gick ut på just en sådan teorigenomgång. De båda, *Anders Lange* och *Charles Westin*, psykologer från pedagogiska institutionen vid universitetet i Stockholm, knöts till utredningen som experter fr.o.m. 1979-03-01.

För att diskutera utformningen av det uppdrag som Lange och Westin skulle genomföra, för att ventilera idéer om forskningsbara områden och för att följa och påverka utredningens arbete knöts en grupp beteendevetare, samhällsvetare och humanister till oss som experter. De kom att utgöra utredningens ena referensgrupp. De som ingick i gruppen var:

Billy Ehn, etnolog (fr.o.m. 1979-04-01)
Tomas Hammar, statsvetare (fr.o.m. 1979-04-01)
Ulf Hannerz, socialantropolog (fr.o.m. 1979-04-01)
Göte Hanson, psykolog (fr.o.m. 1979-04-01)

Binnie Kristal-Andersson, psykolog (fr.o.m. 1979-04-01)
Birgitta Löwander, sociolog (fr.o.m. 1979-04-01)
Harald Ofstad, filosof (fr.o.m. 1979-04-01)
Arne Trankell, psykolog (fr.o.m. 1979-04-01, avliden 1984-01-14)
Sven Öhman, språkvetare (fr.o.m. 1979-04-01)

I gruppen ingick också Lange och Westin.

Förstahandskunskap om diskrimineringen i Sverige finns bara hos invandrare och medlemmar av etniska minoriteter. Vi knöt därför till oss ett antal representanter för dem. Vi vände oss till några av riksorganisationerna för invandrare och etniska minoriteter. Därutöver "handplockades" personer som företrädde latinamerikaner, assyrier-syrianer och svarta. Det blev utredningens andra referensgrupp. I den ingick

Lars-Anders Baer, Svenska samernas riksförbund (fr.o.m. 1980-07-01)
Lamberto Bricca, Italienska riksförbundet (1979-04-01—1980-10-11)
Isaac Bromberg, Uruguay (1979-04-01—1980-07-31)
Maja Bukovac-Re, Jugoslaviska riksförbundet (1980-04-08)
Desmond Carragher, Svenska frikyrkorådet (1980-04-08)
Ragnar Gottfarb, Judiska församlingarnas centralråd (1979-04-01)
Vida Korén-Holm, Jugoslaviska riksförbundet (1979-04-01—1980-04-07)
Orlando Mella, Chile (1982-11-01)
Valerio Re, Italienska riksförbundet (1980-10-12)
Besim Soysal, turkisk assyrier (1979-04-01)
Almaz Terrefe, Etiopien (1979-04-01)
Tuomo Tirkkonen, Riksförbundet finska föreningar i Sverige (1979-04-01)
Georgios Tsokanis, Grekiska riksförbundet (1979-04-01)
Hüsamettin Utkutuğ, Turkiska riksförbundet (1979-04-01)
Gabriela Wladdimiro, Argentina (1981-01-23—1981-08-01)

Grupperna fick till en början ganska specificerade uppgifter i det att de följde olika projekt som genomfördes av utredningen. Ledamöterna i forskargruppen medverkade med uppsatser i den av oss utgivna antologin *Att leva med mångfalden* och flera av ledamöterna i invandrar- och minoritetsgruppen deltog i vittnesmålsstudien. Under åren 1979—1982 hölls ett antal sammanträden där alla de för utredningsarbetet aktuella frågorna diskuterades. Varje grupp träffades för sig tillsammans med utredningsmannen och sekretariatet. Med tiden blev sammanträdena färre och det sista som hölls, i december 1982, var ett gemensamt möte

med båda grupperna för en diskussion om uppläggningen av slutbetänkandet.

Grupperna har därefter följt och påverkat arbetet genom att allt det material som utarbetats av utredningens sekretariat tillställts gruppernas ledamöter för synpunkter. Graden av medverkan har skiftat mellan ledamöterna. De synpunkter som kommit oss till del har i flertalet fall beaktats i arbetet, i några fall har de starkt påverkat det.

Charles Westin har vidare medverkat som projektledare i den av utredningen genomförda undersökningen av svenska folkets attityder till invandrare och invandring.

För arbetet med de juridiska delbetänkanden som vi lagt fram har ett antal personer varit knutna till utredningen som experter på hel- eller deltid under olika perioder. Det har varit följande personer. (Inom parentes anges respektive betänkande.)

Nane Cronstedt, 1979-10-01—1980-08-31 (*Om hets mot folkgrupp*)
Björn Hammarberg, 1981-11-15—1982-12-31 (*Om utlänningars rättsliga ställning* och *Om olaga diskriminering*)
Lennart Morard, 1983-08-15 —1984-02-15 (*Om utlänningars rättsliga ställning*)
Jan Sundström, 1983-10-01—1984-05-31 (*Om olaga diskriminering*)
Bo Villner, 1981-01-01—1983-06-30 (*Om hets mot folkgrupp* och *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet*).

Dessutom har beredskapsarbetarna Marjo-Liisa Lehmuskoski och Thomas Pålsson medverkat i arbetet med delbetänkandet *Om utlänningars rättsliga ställning.*

För att genomföra en studie av massmedierna och invandrarna har *Lowe Hedman* varit knuten till utredningen på deltid under tiden 1983-03-01—1984-02-29.

I arbetet med slutbetänkandet har byrådirektör *Per Almqvist* medverkat fr.o.m. 1984-01-01.

För utskrifter av rapporter och betänkanden har vi från tid till annan anlitat följande personer:

Mary Bildsten
Lil Engström
Marie Nisenius
Gerd Nordlund
Ann Ottosson

Besvarade remisser

- Yttrande till regeringen med underlag för den fjärde svenska rapporten med anledning av FN:s rasdiskrimineringskonvention (oktober 1978)
- Yttrande till regeringen över framställning om bidrag till forskning om etnisk diskriminering (mars 1979)
- Yttrande till regeringen över medlemsförslag inom Nordiska rådet om upplysning och forskning om mänskliga rättigheter (augusti 1979)
- Yttrande till regeringen över förslag att inom Europarådet anordna konferens om etnisk intolerans i Europa (september 1979)
- Yttrande till regeringen över förslag från Expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) angående statistik över befolkningens språktillhörighet (september 1979)
- Yttrande till skolöverstyrelsen över ansökan om medel för projekt inom invandrarundervisningen (november 1979)
- Yttrande till regeringen över delbetänkandet (Ds Kn 1979:6) Decentralisering av beslut om tillstånd för utlänning att driva näring i Sverige, avgivet av decentraliseringsutredningen (december 1979)
- Yttrande till regeringen med anledning av förfrågan från FN:s generalsekreterare rörande aktionsprogram för att bekämpa rasism (december 1979)
- Yttrande till justitieombudsmannen angående kommunstyrelsens i Linköping handläggning av bidrag till invandrarföreningar (januari 1980)
- Yttrande till regeringen med underlag till rapport angående tillämpningen av Europarådets sociala stadga (mars 1980)
- Yttrande till Svenska Unescorådet rörande Unescos deklaration om raser och rasfördomar (juli 1980)
- Yttrande till regeringen med underlag för den femte svenska rapporten med anledning av FN:s rasdiskrimineringskonvention (oktober 1980)
- Yttrande till regeringen över betänkandet (SOU 1981:86—87) Svenskundervisning för vuxna invandrare, avgivet av SFI-kommittén (april 1982)
- Yttrande till regeringen med underlag för rapport angående tillämpningen av Europarådets sociala stadga (juni 1982)
- Yttrande till regeringen med underlag för rapport till FN angående invandrarlagstiftning och rasdiskriminering (utarbetat i samarbete med statens invandrarverk, juli 1982)
- Yttrande till regeringen med underlag för rapport till ILO rörande ILO-konvention nr 111 (september 1982)
- Yttrande till regeringen angående ansökan om bidrag till konstnärlig fritidsverksamhet i Botkyrka (september 1982)
- Yttrande till regeringen med underlag för ställningstagande till Unescos andra sexårsplan (oktober 1982)
- Yttrande till regeringen över betänkandet (SOU 1981:96) En reformerad gymnasieskola, avgivet av gymnasieutredningen (november 1982)

- Yttrande till regeringen med underlag för den sjätte svenska rapporten med anledning av FN:s rasdiskrimineringskonvention (december 1982)
- Yttrande till regeringen över ansökan om bidrag till ett komparativt forskningsprojekt rörande fördomar och diskriminering i skolan (januari 1983)
- Yttrande till regeringen om behovet av forskning om etniska relationer och om forskningsprioritering 1985—1989 (januari 1983)
- Yttrande till regeringen med underlag för rapport till FN rörande skydd för etniska minoriteter (april 1983)
- Yttrande till riksdagens justitieutskott angående motion om åtgärder mot flyktingspionage i Sverige (maj 1983)
- Yttrande till regeringen över betänkandet (SOU 1983:29) Invandringspolitiken i Sverige — Förslag, avgivet av invandrarpolitiska kommittén (oktober 1983)
- Yttrande till regeringen över betänkandet (Ds C 1983:4) Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag, avgivet av kommunaldemokratiska komittén (november 1983)
- Yttrande till regeringen över betänkandet (SOU 1983:57) Olika ursprung — Gemenskap i Sverige, avgivet av språk- och kulturarvskommittén (april 1984)
- Yttrande till regeringen över ansökan om bidrag till forskningsprojekt om svenskars kulturella självinsikt (april 1984)
- Yttrande till regeringen med underlag för rapport angående tillämpningen av Europarådets sociala stadga (april 1984)

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90) Huvudrapport. S.
40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
42. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. S.
45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
48. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
49. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning. Expertrapport. S.
50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
53. Föreningarnas radio. U.
54. Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. Ju.
55. I rätt riktning. A.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]
Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. [54]

Utrikesdepartementet
Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälso- och sjukvård inför 90-talet, (HS 90) Huvudrapport. [39] 2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. [47] 10. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning — Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]
Föreningarnas radio. [53]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]
I rätt riktning. [55]

Bostadsdepartementet
Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-07-03
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08351-5
ISSN 0375-250X