Mänskliga rättigheter på hemmaplan

– inspiration för arbetet i kommunen

diskriminerings ombudsmannen

H10 2014
Tryck Taberg tryckeri, Taberg, 2014

Mänskliga rättigheter på hemmaplan

– inspiration för arbetet i kommunen

Förord

Kommunens uppdrag är vittomfattande och påverkar människors vardag på en rad områden: från hälsa och skola till infrastruktur och trygghet. Det är verksamheter som sätter sin prägel på invånarnas livssituation. Drygt en tredjedel av alla anmälningar om diskriminering som Diskrimineringsombudsmannen (DO) får in varje år rör kommunerna. Berättelserna i dessa anmälningar visar att det är i vardagen, på hemmaplan som mänskliga rättigheter får betydelse.

Syftet med denna skrift är att inspirera anställda och politiker i kommunerna i arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering. Skriften är ingen manual och den innehåller inte någon färdig metod för hur kommunen ska arbeta med dessa frågor. I stället presenterar DO förhållningssätt och exempel på faktorer för framgång som kommuner i denna skrift vittnar om kan förenkla och förbättra arbetet på hemmaplan. Vi blandar berättelser från kommunerna med DO:s egna erfarenheter.

DO utgår ifrån några av de uppdrag en kommun har och koncentrerar oss på kommunen som arbetsgivare, serviceorgan, upphandlare, regelskapare och som arena för demokrati.

Ett samhälle utan diskriminering börjar i det lokala arbetet för lika rättigheter och möjligheter.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman

Innehåll

Kommunernas ansvar

Drygt en tredjedel av anmälningarna till Diskrimineringsombudsmannen, ca 500 per år, rör kommunerna. Anmälningarna handlar bland annat om upplevelser av diskriminering på bostadsmarknaden, inom socialtjänsten, i skolan och av kommunerna som arbetsgivare.

Det internationella regelverket till skydd för mänskliga rättigheter kan upplevas som något avlägset och abstrakt. För att skyddet för mänskliga rättigheter ska fungera effektivt är det ofta på lokal nivå det behöver förverkligas. Kommunerna spelar en nyckelroll i det arbetet. Flera områden som handlar om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter får en konkret innebörd på lokal nivå i kommunen. Politiker, tjänstemän och handläggare tar beslut som direkt eller indirekt påverkar individens liv inom flera områden. Det handlar till exempel om rätten till utbildning, bostad, hälsa och kultur.

Kommunen som arena för demokrati

I arbetet för lika rättigheter och möjligheter behöver kommunens invånare och föreningslivet involveras. En kommun som inte kommunicerar med sina invånare har sämre förutsättningar att leva upp till sina åtaganden.

I kommuner med en aktiv lokal demokrati kan avståndet mellan beslutsfattare och de som bor i kommunen vara kort. Den geografiska närheten gör det lättare att skapa förutsättningar för delaktighet och inflytande. Ett sätt är att inrätta kommunala råd, mötesplatser där representanter för invånarna och kommunen diskuterar olika frågor.

I en och samma kommun kan det finnas en mängd olika råd, exempelvis pensionärsråd, ungdomsråd, jämställdhetsråd, integrationsråd, handikappråd, föreningsråd, hbtq-råd och minoritetsråd. Alla dessa råd motsvarar ett behov men det är viktigt att se till att det finns möjligheter för råden att leva upp till sina syften och respektive särskilda funktioner.

Kommunen behöver tillsammans med berörda parter kontinuerligt se över syftet och målet samt utvärdera råden för att ta reda på hur de fungerar. Vilka råd fungerar bra och varför gör de det? Vad kan göras bättre på annat sätt? Vad säger deltagarna om form och innehåll? Tas deltagarnas synpunkter till vara? Är deltagarna i råden införstådda med varför de kallats till mötet och vad det ska leda till? Är det ett informationsmöte, ett samråd, eller en dialog? Nedan belyses viktiga aspekter att tänka på i dialogen med invånarna och deras intresseorganisationer.

Sveriges Kommuner och Landsting: Det handlar om trovärdighet

– För att samråd och dialog med invånarna ska vara meningsfull räcker det inte att ha ambitionen att lyssna – det måste också finnas utrymme att ta hand om synpunkter och förslag som kommer fram, säger Lena Langlet, som arbetar med Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) satsning på ”medborgardialog”. Den företrädare från kommunen som vill föra dialog med invånarna måste ta det på allvar. Många människor som bjudits in till samråd eller dialog upplever att de kallats till rena informationsmöten eller att de bjudits in till möten när det redan är för sent att påverka, det vill säga när alla viktiga beslut redan har tagits.

Det gäller för kommuner och landsting att se till att alla får möjlighet att delta, inte bara de som själva hör av sig för att påverka.

– Innan man sätter igång måste man kunna svara ja på två frågor: Är frågan påverkbar? Är jag/vi som beslutsfattare påverkbara? Om svaret är nej ska man avstå, betonar Lena Langlet. Ibland har medborgarna fått tycka till om frågor på detaljnivå, ’pyntet’ som inte på något avgörande sätt förändrar beslutet.

För att medborgardialog ska vara framgångsrik måste den in i styrningen.

– Att ha dialog om saker som inte betyder något vill ingen medborgare ställa upp på säger Lena Langlet. Det finns heller ingen mening med medborgardialog om

man inte vill ha kunskap om hur medborgarna ser på en fråga. Det är tvärtom riskabelt. Säger man dialog men menar förankring av ett redan taget beslut känner sig människor lurade och har svårt att acceptera beslutet. Det skapar misstro mot kommunen eller landstinget och i förlängningen påverkar det synen på vårt demokratiska system. Du måste mena allvar, du måste vara beredd att lyssna.

Ett sätt att ta dialogen på allvar är att anpassa förutsättningarna till de som ska delta på mötet. Traditionellt har kommunerna bjudit in till möten i kommunhuset eller skolmatsalen klockan sex. Då kommer de redan engagerade, de som redan har resurser att delta. Vill man nå även andra, vilket är viktigt i arbetet mot diskriminering, gäller det att söka upp människor där de är.

– Det är inte gruppens fel att den inte kommer. Det är kommunen eller landstinget som måste fundera på hur vi ska nå ut, förklarar Lena Langlet.

För tidspressade anställda i kommunen kan detta kännas som belastande merarbete som dessutom kanske måste utföras utanför normal kontorstid men den tiden kan vara väl investerad.

– Gör man det systematiskt, vilket är viktigt, blir medborgardialog en del av kunskapsunderlaget menar Lena Langlet. Ofta innebär det ett arbete i det tidiga skedet av beslutsprocessen. Men det sparar in arbete i ett senare skede.

Lokal samverkan mot diskriminering

Antidiskrimineringsbyråer är ett nätverk av ideella antidiskrimineringsbyråer som lokalt och regionalt verkar för mångfald, likabehandling och jämställdhet. Byråerna kan fungera som nav för lokal samverkan i arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering. Verksamheten i de olika byråerna varierar men samtliga erbjuder kostnadsfri juridisk rådgivning. En del byråer använder sig av medling för att lösa tvister, andra driver projekt för att motverka trakasserier på nätet eller diskriminering på bostadsmarknaden. Andra utmärker sig för sin rådgivande roll till tjänstemän och politiker medan vissa fokuserar på att fungera som en röst för utsatta grupper. Varje byrå har större eller mindre inslag av dessa funktioner beroende på profil.

I dag finns det antidiskrimineringsbyråer i Luleå, Umeå, Sundsvall/Östersund, Uppsala, Stockholm, Eskilstuna/Västerås, Örebro, Norrköping, Karlstad, Trollhättan, Göteborg, Kalmar, Helsingborg och Malmö.

Fördjupning: Samråd och dialog

Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen, antagen vid Europarådets NGO-konferens CONF/PLE(2009)CODE1. Koden finns för nedladdning på webbplatsen http://overenskommelsen.se/koden.

I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns ett särskilt krav på samråd och inflytande. Besök webbplatsen www.minoritet.se för mer information.

SKL har gett ut ett antal handböcker som beskriver hur processen med dialogmöten med invånarna kan genomföras och få effekt. Handböckerna finns för nedladdning på SKL:s webbplats: www.skl.se.

Tydlig styrning ger resultat

Ett fungerande skydd mot diskriminering kräver en tydlig styrning. Makthavarna och ledningen i kommunen behöver på ett tydligt sätt styra verksamheten i en riktning som lever upp till de åtaganden som finns i lagar och konventioner. Först då är en förändring möjlig.

Det är kommunledningens ansvar att se till att all verksamhet är fri från diskriminering och att de mänskliga rättigheterna efterlevs i kommunen. Det gäller i det dagliga arbetet – i bemötande, handläggning och myndighetsutövning. Det spelar ingen roll hur många mångfaldsexperter eller jämställdhetsexperter som anställs i organisationen, eldsjälar eller ansvariga längre ner i organisationen kan aldrig ta över ledningens ansvar.

För att insatser mot diskriminering ska fungera behöver de ske systematiskt och kunskapen finnas på alla nivåer i organisationen. Tydliga mål och mekanismer, till exempel mätinstrument och indikatorer, behövs för att följa utvecklingen.

På flera håll i landet pågår det ett utvecklingsarbete för att få styrningen att fungera bättre. På de följande sidorna presenteras exempel på hur andra har gjort.

Statistik för att synliggöra (o)jämlikhet

Att genomföra mätningar och föra statistik kan vara ett bra sätt för kommunen att få en bild av om arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter fungerar. Ett sätt att synliggöra diskriminering är att arbeta med jämlikhetsdata. Jämlikhetsdata är uppgifter som behövs för att formulera och följa upp arbetet för lika rättigheter och möjligheter. Begreppet omfattar all data som är av relevans för området – såväl kvalitativa som kvantitativa uppgifter.

Enligt DO:s erfarenhet vill de som blir diskriminerade att diskrimineringen ska synliggöras och många ser gärna att detta görs genom bland annat jämlikhetsdata. Dock har vissa utsatta grupper under lång tid kartlagts och registrerats som en del av svenska myndigheters och regeringars strategi för att utöva makt och kontroll. Detta har möjliggjort övergrepp som invandringsförbud, tvångssteriliseringar och tvångsomhändertaganden. Det finns således en befogad oro kring hur data kan komma att användas. Sveriges grundlag, regeringsformen, slår fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och ett högt förtroende för stat, kommun och landsting är en förutsättning för att demokratin ska fungera. Det är därför av stor vikt att den statistik som tas fram är förankrad hos berörda grupper, baserad på frivillighet, begränsad, anpassad och används endast för ett bestämt syfte.

I brukar- och medborgarundersökningar brukar statistiken bygga på självskattad identitet. Det betyder att personen själv väljer hur den definierar exempelvis sin etniska eller religiösa tillhörighet.

Göteborg: Mänskliga rättigheter i det dagliga arbetet

Göteborgs stad använder budgeten som ett sätt att styra främjandet av lika rättigheter och möjligheter. Budgeten innehåller prioriterade mål för att minska osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor och för att öka andelen chefer födda utanför Norden. Statistiken följs upp systematiskt och rapporteras till kommunstyrelsen. I budgeten blir det tydligare vad det är politikerna har tagit ställning till.

– Det är viktigt att göra mänskliga rättigheter till en del av det dagliga arbetet, säger Seroj Ghazarian som är utvecklingsledare i Göteborgs stad. Våra chefer har otroligt många uppdrag. Vi som jobbar med antidiskriminering måste förstå deras vardag. Vi måste kunna visa hur de olika uppdragen hänger ihop: att mänskliga rättigheter, likabehandling och antidiskriminering inte är ”ett till uppdrag” utan grunden för alla de andra vi har, och att det påverkar kvaliteten på servicen, arbetsglädjen och mycket annat på arbetsplatsen.

Göteborgs kommun har tagit fram kriterier för insamling av jämlikhetsdata. Vid kartläggning av exempelvis anställdas etniska eller religiösa tillhörighet gäller följande:

- Självidentifiering
  Varje individ identifierar själv sin etniska och religiösa identitet.
- Anonymitet
  Görs en enkät ska den kunna lämnas in anonymt.
- Uttryckligt samtycke
- Tydlig möjlighet att avstå
  Frivilligheten behöver vara tydlig; varje individ ska ha möjlighet att avstå från att delta.
- Tydligt angivet syfte
  Varför görs kartläggningen? Vad ska statistiken användas till?

Umeå: Ändrade regler gav nya förutsättningar

Ett sätt för kommunen att styra förändring kan vara att se över rutinerna för verksamheten.

För några år sedan användes Umeå kommuns idrottsanläggningar till 70 procent av killar och endast till 30 procent av tjejer. En av förklaringarna var att killarna av tradition alltid fått de mest attraktiva träningstiderna. För att få en bättre balans beslutade kommunen om nya regler. Tidsfördelningen skulle bli könsneutral och tiderna delas ut efter serietillhörighet. Om tjejlagen placerade sig högre i seriesystemet skulle de välja tider först.

Då, år 2000, var beslutet kontroversiellt och de nya reglerna mötte hårt motstånd. I dag är systemet en självklarhet och undersökningar visar att flickorna känner sig respekterade och sedda och upplever att de får jämlika förutsättningar.

Botkyrka: Följer utvecklingen med indikatorer

Botkyrka kommun arbetar aktivt med diskrimineringsfrågor, bland annat genom att inkludera arbetet för lika rättigheter och möjligheter när kommunen tar fram sin budget. Botkyrka jobbar med indikatorer som fångar olika fält för att se att de är på rätt väg. Det handlar till exempel om att synliggöra människorna bakom siffrorna i en budget. Hur fördelas offentliga resurser? Hur möter det invånarnas behov? Vilka blir effekterna?

Att kön spelar roll är en självklarhet för Anna Giotas Sandquist, utredningschef på kommunledningsförvaltningens enhet för ekonomi och styrning. Lika självklart är att ojämlikhet sällan endast handlar om kön.

Kommunen har tagit fram en årsrapport för ett hållbart Botkyrka. Den innehåller indikatorer som mäter upplevelser av diskriminering, arbetslöshet, inkomstskillnader, fattigdom och andelen barn i ekonomiskt utsatta familjer. Alla indikatorer redovisas med pilar som visar om det går bra, dåligt eller om det står stilla. I rapporten finns också statistik över om kommuninvånarna trivs i kommunen och skulle rekommendera någon annan att flytta dit.

Helena Rojas, utvecklingschef i kommunen, ser indikatorerna som en bra start, men också som verktyg som behöver utvecklas om det ska kunna användas för att ge ökad jämlikhet. Det pågår en diskussion om hur kommunen bäst ska kunna få in fler variabler när verksamheten analyseras och följs upp.

– Vi vill komma åt olika typer av ojämlikhet. Det är inte så enkelt men går att bena ut. Vi behöver öva oss i att hålla flera saker i huvudet samtidigt. Vi som jobbar inom den offentliga sektorn måste klara av komplexitet och orka med att det ofta finns flera svar på en fråga och flera aktörer som bidrar till lösningen av ett problem, säger Helena Rojas.

Det viktigaste, enligt Helena Rojas, är att hitta ett sätt att förverkliga grundtanken. Människor ska kunna leva ett värdigt liv utan att begränsas av diskriminerande strukturer.

Tips: Indikatorer för att följa utvecklingen

Det är viktigt att följa upp arbetet för lika rättigheter och möjligheter för att se om det har någon effekt. För att mäta förändring brukar man bestämma vad som skulle kunna vara ett konkret tecken på förändringen och sedan jämföra med utvecklingen över tid. Det konkreta tecknet på förändring kallas för indikator.

Väl valda indikatorer kan fungera som ett stöd i starten av arbetet, när utvecklingen ska följas, när en satsning ska utvärderas och som underlag för insatser. De kan också antyda orsakssamband i vissa fall men aldrig i sig själva ge en heltäckande bild.

SKL: Hållbar jämställdhet – förändring på djupet

Hållbar jämställdhet är namnet på en satsning som SKL genomfört mellan 2009–2013 för att stödja jämställdhetsintegrering av verksamheter i kommuner och landsting. Jämställdhetsintegrering är en strategi för att infoga ett jämställdhetsperspektiv i allt ordinarie arbete. Syftet är att resurser ska fördelas likvärdigt och att verksamheter utformas för att möta både kvinnors och mäns, flickors och pojkars livsvillkor och behov.

Marie Trollvik, chef för programmet, brukar ställa en retorisk fråga:

> Kan man säga att en verksamhet har hög kvalitet om den inte är likvärdig? Eller om man inte vet om den är likvärdig för kvinnor och män? Det faller på sin egen orimlighet.

Följande exempel visar att risken för att diskriminera kan ta sig olika uttryck – och att jämställdhet kan nås med några enkla grepp.

Karlskoga: Snöröjning – en oväntad jämställdhetsfråga

Kan snöröjning göra skillnad för jämställdheten? När Karlskoga kommun började analysera vinterväghållningen med jämställdhetsglasögonen på blev det tydligt att tio centimeter snö på marken påverkar kvinnor mer än män. Enligt kommunens egna beräkningar är det fler kvinnor än män som cyklar, går och åker kollektivtrafik. Statistiken visade också att tre gånger så många gångtrafikanter som bilister skadades i singelolyckor på grund av halka. Vård och produktionsbortfall kostade fyra gånger så mycket som hela vinterväghållningen.

En analys visade att arbetsgången var att ringleder med lite trafik röjdes först, därefter stora gator – som främst gick till stora mansdominerade arbetsplatser – och sist gångvägar och busshållplatser.

Nu tänkte man om. Förskolor fick första prioritet, därefter större arbetsplatser (inklusive de kvinnodominerade). På tredje plats kom gång- och cykelbanor till skolor. Först därefter plogades övriga vägar. Det blev inte dyrare – däremot blev kommunen mer jämställd och mer tillgänglig, inte minst för barn.

Kalmar: Trygghet i trafiken

I Kalmar visade det sig att kvinnor sällan tog bussen sent på kvällen eller på natten eftersom de kände sig otrygga. Den enkla lösningen blev nattstopp, vilket innebär att bussen kan stanna mellan hållplatserna om en passagerare bett om det. Föraren öppnar då enbart främre dörren och ser till att ingen annan går av samtidigt. Insatsen ökade upplevelsen av trygghet för både kvinnor och män.[1]

1. Exemplet från Kalmar kommer från tiden före SKL:s satsning Hållbar jämställdhet.

Fördjupning: Jämlikhetsdata

Statistikens roll i arbetet mot diskriminering. DO, 2012. Skriften finns för nedladdning på DO:s webbplats: www.do.se.

Läs mer om hållbar jämställdhet på webbplatsen www.jamstall.nu.

Upphandling: Köp inte diskriminering

Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för offentlig styrning. Den svenska staten och kommunerna upphandlar tjänster för cirka 600 miljarder kronor varje år. Att ställa sociala krav i upphandlingar kan bidra till att företag arbetar aktivt för att motverka diskriminering.

Att inte tänka efter före kan bli dyrt. Om en kommun exempelvis projekterar en byggnad men utelämnar krav på tillgänglighet så kan det bli kostsamt att rätta till i efterhand.

Vad behöver kommunen göra?

Enligt det nya EU-direktivet om offentlig upphandling från 2014 ska medlemsstaterna ”vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser”.[2]

Enligt lagen om offentlig upphandling kan en leverantör uteslutas om denne

1. genom lagakraftvunnen dom är dömd för brott avseende yrkesutövningen
2. har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta.[3]

Detta innebär att det kan finnas grund för att utesluta en leverantör från en upphandlingsprocess om denne bryter mot exempelvis diskrimineringslagen.

En kommun kan sedan också i sina avtal ställa sociala krav genom att exempelvis upprätta klausuler mot diskriminering. Se till att kraven är tydligt formulerade. Om ni exempelvis ställer krav på att leverantören aktivt ska förebygga och motverka diskriminering, förklara vad ni menar med det.

2. Artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

3. Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Fördjupning: Att ställa sociala krav i offentlig upphandling

- Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt
- Socialt ansvarsfull upphandling: En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling
  Europeiska kommissionen, 2010.
- Upphandling eller nerköp. Att använda upphandling som verktyg för lika rättigheter och möjligheter
  Tema Likabehandling, 2013.
- Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige
  (SOU 2005:56).

Kommunen som arbetsgivare

Kommunen ska som arbetsgivare ansvara för att förebygga och motverka diskriminering. Hur goda intentioner en kommun än har så kan risken för diskriminering öka om det inte finns åtgärder och rutiner för ett genomtänkt förebyggande arbete.

I dag finns det cirka en miljon anställda i kommuner och landsting. De utgör cirka 25 procent av Sveriges befolkning i arbetsför ålder. Kommuner och landsting är stora arbetsgivare och kan fungera som en modell för hur andra arbetsgivare i regionen ska göra för att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering.

Ett framgångsrikt arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering leder sannolikt till färre anmälningar om diskriminering och skulle kunna öka kommuners och landstings attraktion som arbetsgivare.

Botkyrka: Etnisk mångfald bland chefer

Som arbetsgivare kan kommunen göra mycket för att främja lika rättigheter och möjligheter och det finns flera sätt att göra det på. Ett exempel från Botkyrka kommun visar på betydelsen av att öka den etniska mångfalden bland chefer i kommunen. I Botkyrka kommuns flerårsplan för hållbar utveckling slås det fast att andelen chefer med utländsk bakgrund ska öka till 30 procent (från 22 procent år 2010). Motiveringen är att ”kommunens personal ska spegla kommunens befolkning”. Flerspråkighet ska ses som en merit när nya medarbetare anställs i kommunen. (Flerårsplan 2011–2014 en plan för hållbar utveckling, Botkyrka).

Göteborg: Från hela havet stormar till enhetlig anställningsprocess

Göteborgs stad anställer tusentals personer varje år. Sedan 2008 har staden arbetat med att förbättra rekryteringsprocessen för att få in rätt kompetens utan att diskriminera. Rekryteringsprocessen ska fungera på samma sätt i hela Göteborgs stad. På webbplatsen finns en detaljerad guide över processen. Checklistor och styrdokument ska underlätta för den som rekryterar att göra rätt.

– Förut var det lite hela havet stormar. Man gjorde inte på ett enhetligt sätt ute i verksamheterna. Nu har vi en enhetlig rekryteringsprocess och goda förutsättningar att rekrytera på rätt sätt, säger Anders Hansson, processledare för rekrytering på stadsledningskontoret.

Staden har även testat att avidentifiera ansökningshandlingar och gått igenom kraven som ställs för att undersöka om de är rimliga. Till exempel kan en fras som ”Vi ser helst att du har erfarenhet av politiskt styrda organisationer”, stänga ute en stor del av dem som skulle kunna söka jobbet. Har man med ett sådant krav ska det vara motiverat.

– Det är mycket sådant som man kanske inte tänker på när man rekryterar. Vi ställer heller inte krav på perfekt svenska om det inte behövs. Det är där vi har satt fokus, att inte ställa orimliga krav. Sedan gäller det att följa upp det också, säger Anders Hansson.

Börja med cheferna

Det är cheferna inom kommunen som ansvarar för att förebygga och motverka diskriminering. Om ansvaret läggs på någon längre ner i organisationen finns risken att utvecklingen stannar av, eftersom det inte är säkert att personen har befogenheter att driva på arbetet. Det är bra om det finns eldsjälar i organisationen som engagerar sig i arbetet, men det är ledningens ansvar att se till att det blir gjort.

Ett sätt att betona vikten av diskrimineringsfrågorna är att införa ett avtalsvillkor i chefernas anställningsavtal. Villkoret ska tydliggöra att chefens förmåga att förebygga och motverka diskriminering kommer att vara en av de faktorer som har betydelse för löneutveckling och förlängning av chefsavtalet. Detta kan fungera som en sporre och bidra till att frågorna prioriteras i hela verksamheten.

Förslag på frågor kommunen kan titta närmare på: Vem jobbar i kommunen? Speglar de anställda invånarnas sammansättning i kommunen? ”Representerar” de anställda invånarna, det vill säga vilka erfarenheter, intressen och referensramar får utrymme?

Fördjupning: Kommunens roll som arbetsgivare

DO har tagit fram fyra handledningar med fokus på arbetslivet. Handledningarna finns för nedladdning på DO:s webbplats: www.do.se.

Lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet
DO, 2013.
Överskådlig information om hur man skapar en arbetsmiljö utan diskriminering. Boken riktar sig både till arbetstagare och arbetsgivare.

Jämställdhetsanalys av löner – steg för steg
DO, 2012.
Boken går igenom verktyget jämställdhetsanalys steg för steg och riktar sig till både arbetsgivare och fackförbund.

Datorprogrammet Lönelots
Programmet utgår från DO:s metod Analys lönelots för att kunna göra en arbetsvärdering och lönekartläggning.

Växthuset
DO, 2012.
Växthuset är en metod för att kartlägga förekomsten av diskriminering på arbetsplatsen.

Kommunen som serviceorgan

Kommunens serviceuppdrag är stort: från skola, socialtjänst och omsorg av barn och äldre, till räddningstjänst och plan- och byggfrågor. I princip alla människor omfattas och berörs av kommunens arbete och bemötande. I det här kapitlet ges exempel på hur diskriminering i den kommunala servicen kan se ut och på vad kommunen kan göra för att undvika att detta sker.

Kommunens ansvar på bostadsmarknaden

Möjligheten att själv få välja var man vill bo handlar inte bara om tak över huvudet utan påverkar även andra betydelsefulla områden som arbete och studier.

Exempel 1: När hyresvärden förstod att den unge mannen hade iransk bakgrund var paret inte längre välkomna som hyresgäster.

Exempel 2: Innan en hyresvärd gav besked om en lägenhet ville han först fråga grannarna om de kunde tänka sig att bo granne med en person med romsk bakgrund.

Exempel 3: En hyresvärd nekade en man att hyra bostad för att han inte var svensk medborgare.

Det här är tre exempel ur de över 300 anmälningar om bostadsdiskriminering som kommit in till DO. Bostadsdiskriminering är ett problem med komplexa orsaker som ofta drabbar redan utsatta grupper. En studie om bostadsdiskriminering som DO låtit göra, visar att diskriminering är vanligare på hyresmarknaden än på bostadsrättsmarknaden och att den i första hand slår mot personer med annan etnisk bakgrund än svensk.[4]

Kommunerna har ett stort ansvar när det gäller att motverka diskriminering på bostadsmarknaden. Förmedling av bostäder ska ske på grunder som inte leder till diskriminering. Ett exempel på åtgärd är att utveckla ett kösystem för bostäder som är enkelt och transparent. Ett transparent kösystem kan bidra till att förebygga både faktisk diskriminering och upplevelsen av diskriminering.

Det är viktigt att vara medveten om att särbehandling kan vara diskriminering även om tanken är att det ska främja ett gott syfte, som att exempelvis motverka segregation. Om en sökande blir nekad bostad ska denne kunna förstå varför.

4. Vägar till rättigheter – en inspirationsbok i lokalt antidiskrimineringsarbete. s. 32 ff. DO, 2011. Se även Ahmed Ali & Hammarstedt Mats (2007) Discrimination on the housing market – a field experiment on the internet. Växjö.

Diskriminering i skolan

Exempel: En pojke utsattes för trakasserier av andra elever på skolan. Eleven kom ut som bisexuell i årskurs åtta. Då eskalerade kränkningarna. Några elever försökte trycka ner hans huvud i en toalett samtidigt som de spolade och kallade honom för ”äcklig” och ”bögjävel”. Kommunen anmäldes för brister i sin skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier. Ärendet ledde till att kommunen medgav diskriminering, bad eleven om ursäkt samt betalade ut en diskrimineringsersättning till eleven.

Ovanstående beskrivning av en anmälan till DO visar på hur kommunen kan brista i sin roll som utbildningsanordnare.

Kommunerna är Sveriges största utbildningsanordnare och har som sådana ett särskilt ansvar att förebygga trakasserier i skolan. Utbildningsanordnaren ska varje år ta fram två planer: en likabehandlingsplan enligt diskrimineringslagen och en plan mot kränkande behandling enligt skollagen. Planerna kan sammanföras till en, så länge innehållet uppfyller kraven i båda lagarna.

Fördjupning: Hur kommunen kan motverka trakasserier i skolan

- Webbverktyg: Plan för skolan och förskolan
  DO, 2012.
  På webbplatsen www.planforskolan.se finns DO:s webbverktyg för hur skolledare eller förskolechefer steg för steg kan utveckla en plan mot diskriminering. Verktyget innehåller aktuell lagstiftning men även praktiska tips och lärande exempel. Verktyget har tagits fram av DO i samarbete med Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen och Skolverket.
- Husmodellen
  DO, 2009.
  Husmodellen består av en granskningsmetod och innehåller en handledning. Syftet med modellen är att upptäcka risker för diskriminering och trakasserier på skolans olika platser.

Diskriminering i socialtjänsten

Alla människor har rätt till en rättssäker och korrekt behandling av myndigheterna. Människor som har kontakt med socialtjänsten befinner sig ofta i en utsatt position och kan därför vara i underläge gentemot myndigheten. Därför behöver det finnas väl utarbetade rutiner för att säkerställa efterlevnad av de mänskliga rättigheterna och att diskriminering inte förekommer. Det räcker inte med anställdas inre moraliska kompass.

Exempel 1: En 10-årig flicka åkte till Kenya över sommaren för att besöka släktingar. En kort tid före avresan besökte pappan barnavårdcentralen och kom där att prata om resan till Kenya. Distriktssköterskan misstänkte att flickan skulle könsstympas under sommarlovet och gjorde därför en anmälan till socialtjänsten. Socialtjänsten fick anmälan och ville att flickan skulle genomgå en gynekologisk undersökning. Vid kontakter med både distriktssköterska och socialtjänst förklarade föräldrarna att de var emot könsstympning och att syftet med resan var att semestra och besöka släktingar. Trots det gjorde socialtjänsten en polisanmälan. Efter sommarlovet i Kenya blev flickan utan förvarning hämtad av polis i skolan och förd till sjukhus, där hon tvingades genomgå en gynekologisk undersökning. Undersökningen visade att flickan inte var könsstympad. Kommunen anmäldes för etnisk diskriminering.

Exempel 2: I en kommun togs ett nyfött barn ifrån sina föräldrar mot bakgrund av att mamman hade en kognitiv funktionsnedsättning. Föräldrarna anmälde kommunen för diskriminering. De upplevde att socialförvaltningen handlat utifrån en förutfattad mening om att personer med kognitiv funktionsnedsättning inte kan ta hand om sina barn. Tingsrätten kom fram till att både föräldrar och barn hade diskriminerats på ett sätt som har samband med funktionsnedsättning. Domen överklagades till hovrätten, som liksom tingsrätten och två förvaltningsdomstolar, kom fram till att kommunen hade brustit i sin utredning av familjens förhållanden. Hovrätten framhöll att särskilt höga krav måste kunna ställas på opartiskhet och saklighet i socialtjänstens handläggning av en utredning som ska ligga till grund för ställningstaganden i så viktiga och betydelsefulla frågor. Hovrätten höjde dessutom den diskrimineringsersättning kommunen skulle betala till familjen.

Båda fallen är beskrivningar av anmälningar till DO där kommunen handlat i strid med diskrimineringsförbudet. Kommunerna följde inte sina egna rutiner eller de rutiner som de enligt lag är skyldiga att följa, som rätten att få en individuell prövning. Misstankarna om könsstympning grundades enbart på sambandet att föräldrarna hade somalisk bakgrund. I det andra fallet hade socialtjänsten handlat utifrån en föreställning om att en person med en kognitiv funktionsnedsättning inte kan ta hand om sitt barn. I ingetdera av fallen fick personerna en individuell prövning. Det ledde till att kommunerna i båda fallen dömdes till att betala diskrimineringsersättning till de berörda familjerna.

Ibland leder välvilja fel hur goda avsikterna än är. Det är socialtjänstens skyldighet att agera till skydd för barn som misstänks fara illa. Det måste dock finnas starkare stöd för misstanken än föreställningar om etnisk tillhörighet eller funktionsnedsättning hos vårdnadshavarna.

Diskriminering i både bemötande och beslut

Analys av anmälningar mot socialtjänsten som DO tagit emot visar att anmälningarna framförallt har samband med diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning och kön. Personerna bakom anmälningarna beskriver upplevelser av diskriminering i både bemötandet och myndighetens beslut.

Många gånger uppfattar anmälarna att besluten är osakliga och att de inte grundar sig på en individuell bedömning. Det kan handla om att anmälaren misstänkliggörs, förklaras olämplig eller misstros i samband med dennes uppfattade grupptillhörighet. Ett mönster i anmälningarna är upplevelser av stereotyp nedvärdering av vissa personers föräldraförmåga.[5]

Vad är ”normalt”?

I stället för att kommunen ska försöka åstadkomma förändringar hos utsatta grupper och prata om att det behövs mer tolerans så kan kommunen försöka förändra sitt arbetssätt. Vem är med och formulerar problem? Var läggs fokus och åtgärder? Finns det en rimlig balans mellan åtgärder som går ut på att ”integrera invandrare” och åtgärder som utmanar den ordning som rangordnar människor efter faktorer som hudfärg och etnisk tillhörighet?

Ord kan befästa stereotypa föreställningar och signalera möjligheter eller problem, antingen i sig själva eller genom den betydelse orden laddas med. Det finns en skillnad i värde mellan ord som ”rullstolsbunden” och ”rullstolsburen”, ”avvikande sexuell läggning” och ”homo- och bisexualitet”, ”onormal” och ”ovanlig”.[6]

Fördjupning: Hur kommunen kan förändra sitt arbetssätt

MedVerkan – Fungerande förändringsarbete för lika rättigheter och möjligheter

Den har tagits fram av Tema Likabehandling i samarbete med DO och Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL). Boken finns för nedladdning på DO:s webbplats: www.do.se.

5. Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer. DO rapport 2014:1.

6. MedVerkan – Fungerande förändringsarbete för lika rättigheter och möjligheter. Tema likabehandling i samarbete med DO och RFSL.

Göteborg: Mycket handlar om förhållningssätt

I Göteborgs stad används ordet förhållningssätt för att diskutera hur bemötandet ska se ut. Seroj Ghazarian, utvecklingsledare i staden, berättar:

– Vi ska inte arbeta efter vad vi tycker som enskilda personer, om vi tror eller inte tror på människors lika värde eller mänskliga rättigheter. Vi ska helt enkelt se till att de respekteras. Det handlar inte om att vi ska gå och lära oss vem Martin Luther King var, utan om att förstå att det vi gör i vardagen är att verkställa de mänskliga rättigheterna inom ramen för de uppdrag vi har. Att inte bli diskriminerad, att bli bemött med respekt och värdighet är några av hörnstenarna i vår demokrati. Hur vi gör har en direkt effekt på människornas förtroende för demokratin. Det handlar både om legalitet, det vill säga att följa lagen, och om legitimitet: att vi även moraliskt och etiskt uppfattas som korrekta.

Eskilstuna: Brukarna utbildar personalen

I Eskilstuna har kommunen tagit ett nytt grepp på jämlikhetsarbetet.

De låter personer med psykiska och kognitiva funktionsnedsättningar utbilda andra i jämställdhet. Såväl chefer som andra brukare utbildas. Vägen dit har byggts med hjälp av tillit.

Arbetet i Eskilstuna inleddes med att nio brukare som fått biståndsbeslut till daglig verksamhet fick gå en fyra dagars utbildning i Göteborg. Anna Fridell, enhetschef och utvecklare i Eskilstuna, berättar:

– Jag och en arbetskonsulent deltog också. Vi började alltså på samma plats, det är viktigt. Vi brukar alltid dela upp, ha personalen för sig och brukare för sig. Men så gjorde vi inte här. Det var också en del av framgången. Det har hänt att brukarna vet mer om jämställdhet än medarbetarna.

Efteråt frågade kommunen alla deltagarna om de själva ville utbilda. Fyra svarade ja.

– Jag tycker att det är jobbigt att erkänna det men i början var jag tveksam till om de skulle klara av det. Vi underskattar ofta brukarna. Vi tänker åt dem och om dem i stället för att prata med dem.

En annan framgångsfaktor var att börja i ”skarpt läge” direkt utan träningsutbildningar.

Runt 500 personer har biståndsbeslut om daglig verksamhet i Eskilstuna. Utbildningen i jämställdhet och mot diskriminering är numera obligatorisk för både brukare och medarbetare. I dag har totalt 200 personer gått utbildningen.

– Vi pratar så mycket om människors lika värde och om att sätta brukarna i centrum men ofta är vi dåliga på att lyssna och ser inte den kompetens som finns.

Fördjupning: Utbildningspaketet ”Vi Andas Samma Luft”

Satsningen bygger på ett utbildningsmaterial om jämställdhet som vänder sig till personer med kognitiva funktionsnedsättningar, samt till personal som arbetar med målgruppen. Materialet, ”Vi Andas Samma Luft”, kommer från ”Föreningen Grunden Göteborg” som jobbar för allas lika värde i samhället och finns för nedladdning på Eskilstuna kommuns webbplats: www.eskilstuna.se.

Hur ser skyddet mot diskriminering ut?

Sverige är skyldigt att följa ett antal konventioner och internationella regelverk som reglerar mänskliga rättigheter. Det är staten som ansvarar för att Sverige som land lever upp till sina åtaganden vad gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna. Det praktiska ansvaret för att människor får tillgång till sina rättigheter ligger till stora delar på kommunal nivå men det betyder också att det är statens ansvar att organisera sig på ett sätt så att rättigheterna blir verklighet oavsett på vilken nivå det sker på i samhällsorganisationen. Alla företrädare för och anställda inom stat, kommun och landsting har ett ansvar för att verksamheten följer internationella regler.

Förbudet mot diskriminering tar sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Lagar och regelverk som ska skydda medborgares rättigheter och motverka diskriminering finns på flera nivåer, från FN-konventionen om mänskliga rättigheter till EU:s rättsregler, den svenska grundlagen och diskrimineringslagen.

Svensk lagstiftning mot diskriminering

I det svenska rättsystemet finns flera lagar som syftar till att skydda de mänskliga rättigheterna och som ska skydda medborgarna mot diskriminering.

De viktigaste är Sveriges fyra grundlagar utifrån vilka alla lagar och alla statlig verksamhet utgår. I regeringsformen finns bestämmelser som riktar sig till det offentliga: All verksamhet ska genomsyras av icke-diskriminering och lika rättigheter och möjligheter.

Diskrimineringslagen

Den svenska diskrimineringslagen omfattar de flesta av kommunernas ansvarsområden, som exempelvis barnsomsorg, skola, sjukvård, kommunal bostadsmarknad och socialtjänst. Diskrimineringslagen förbjuder också offentligt anställda att diskriminera i sitt bemötande av allmänheten.

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter. DO har tillsyn över att diskrimineringslagen följs. DO får också föra talan i domstol enligt diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen.

Diskrimineringslagen förbjuder missgynnande som har samband med sju diskrimineringsgrunder: kön, könsidentitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Diskrimineringsskyddet omfattar alltså alla och handlar inte om några särrättigheter för vissa individer eller grupper. Diskriminering innebär att du blir sämre behandlad än någon annan och att det har samband med någon av diskrimineringsgrunderna, till exempel din sexuella läggning eller funktionsnedsättning. Det kan också vara att du missgynnas genom bestämmelser eller villkor som verkar neutrala men som i praktiken innebär att du blir sämre behandlad än en annan person.

Från och med den 1 januari 2015 införs bristande tillgänglighet som en ny form av otillåten diskriminering i diskrimineringslagen. Det nya diskrimineringsförbudet gäller samtliga samhällsområden där diskrimineringslagens övriga regler gäller i dag, med undantag för tillhandahållande av bostäder.

Diskrimineringslagen innehåller dessutom ett skydd mot trakasserier i samband med de olika diskrimineringsgrunderna. Trakasserier är ett kränkande beteende som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna och som gör att någon upplever sig vara förolämpad, hotad, kränkt eller illa behandlad. Exempel på vad som kan upplevas som trakasserier är att bli utsatt för förlöjligande eller nedvärderande generaliseringar.

Trakasserier kan också vara av sexuell natur. Det kan handla om beröringar, skämt, förslag, blickar eller bilder som är sexuellt anspelande eller nedvärderande. Sexuella trakasserier skiljer sig från vanligt flirtande genom att de är ovälkomna.

Övrigt skydd

Utöver diskrimineringslagen och grundlagarna finns det flera andra lagar som skyddar de mänskliga rättigheterna: Kommunallagen, föräldraledighetslagen, skollagen, socialtjänstlagen, lagen om nationella minoriteter, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det finns också bestämmelser i brottsbalken om olaga diskriminering och hatbrott.

Det internationella regelverket

Sverige har ratificerat ett antal FN-konventioner som klarlägger principerna om lika rättigheter och möjligheter:

- FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965)
- FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966)
- FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)
- FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979)
- FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)
- FN:s konvention om barnets rättigheter (1989)
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006)

Utöver FN-konventionerna finns det fler exempel på regelverk som Sverige ska följa:

- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)
- Konventionen utgör sedan 1995 svensk lag. Anmälningar om kränkningar kan under vissa förutsättningar prövas av Europadomstolen vars domar är bindande för medlemsstaterna.
- Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk
- Syftet med dessa är att skydda nationella minoriteter och den kulturella mångfald som finns i Europa.
- EU:s rättsordning innehåller regler till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter
- Flera EU-direktiv om förbud mot diskriminering som antagits ligger till stor del som grund för den svenska diskrimineringslagstiftningen.

Fördjupning: Mänskliga rättigheter i kommunen

Mänskliga rättigheter...? Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom – En handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå.
Elisabeth Abiri, Anna Brodin, och Peter Johansson.
Institutet för studier av mänskliga rättigheter, 2008.

Vägar till rättigheter – en inspirationsbok i lokalt antidiskrimineringsarbete DO, 2011.

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter
www.manskligarattigheter.se

Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar för lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

DO
www.do.se
Box 4057
169 04 Solna
Telefon 08-120 20 700
ISBN 978-91-980853-3-4
facebook.se/diskrimineringsombudsmannen