Agneta Hugemark & Christine Roman

Nya problem, nya lösningar

Om tillkomsten av fyra ombudsmän mot diskriminering

Arbetsrapport 1. Projekt Från rörelsekrav till myndighetsansvar.
Kön, etnicitet, handikapp och sexualitet i behovstolkningens politik.

Arbetsrapport 15 2011

ÖREBRO UNIVERSITET
AKADEMIN FÖR HUMANIORA, UTBILDNING
OCH SAMHÄLLSVETENSKAP

Innehållsförteckning

Förord s 4

1. Inledning s 5
Välfärdsstaten – ombudsmännens historiska sammanhang s 7
Sociala rörelser, social rättvisa och klassperspektivets begränsningar s 9
Överbryggningsdiskurser s 11
Isomorfism och lösa kopplingar s 12
Empirisk fokus, metod och material s 15
Disposition s 18

2. En jämställdhetsombudsman s 19
Bakgrund – från hemmafru till yrkesarbetare s 19
Kampen om skatten s 21
En jämställdhetspolitik s 22
Frågan om lagstiftning s 24
Förbudskamp s 25
Mäktigt motstånd s 25
En utredning tillsätts s 27
Forskningens plats i utredningen s 28
Kvinnorörelsens plats i utredningen s 28
Utredningens resultat och förslag s 29
En ny ombudsman s 30
Avslutande s 33

3. En ombudsman mot etnisk diskriminering s 34
Bakgrund – från arbetskraftsinvandring till asylinvandring s 35
Anpassning till den svenska modellen s 36
Från anpassning till mångkultur s 37
Diskriminering och ”raskravaller” s 39
Den svenska modellen ifrågasatt s 39
Mediamakt 40
En utredning tillsätts s 42
Forskningens plats i utredningen s 43
”Invandrares” plats i utredningen s 45
Utredningens resultat och förslag s 46
En ny ombudsman s 47
Avslutande s 51

4. En handikappombudsman s 54
Bakgrund - Från segregering till integrering s 54

Kropp och miljö s 54
Ett samhälle för alla s 55
Det nyliberala hotet s 56
Politisk kursändring s 56
Hotande ofärd s 57
En utredning tillsätts s 58
Forskningens plats i utredningen s 59
Handikapprörelsens plats i utredningen s 60
Utredningens resultat och förslag s 62
En ny ombudsman s 66
Avslutande s 67

5. En ombudsman mot diskriminering på grund av sexuell läggning s 71
Bakgrund – från kriminellt och sjukt till ”fullt acceptabelt” s 72
Rätt att bo tillsammans s 73
… men inte att gifta sig s 75
Aidspanik och stigmatisering s 76
AIDS kommer till Sverige s 77
Ökade krav på diskrimineringslag s 78
En utredning tillsätts s 79
Forskningens plats i utredningen s 80
Rörelsens plats i utredningen s 81
Utredningens resultat och förslag s 82
En ny ombudsman s 85
Avslutande s 87

6. Avslutning s 89
Sammanfattning av resultat s 89
Samhällsvetenskapen som överbryggningsdiskurs s 95
Isomorfism och lösa kopplingar s 97

Litteratur s 100

Förord

Olika delar och versioner av denna text har behandlats i flera sammanhang. Sociologförbundets årsmöte i Uppsala 2009 respektive i Halmstad 2010 utgjorde två tillfällen då vi fick värdefulla kommentarer. Vid Sociologiska institutionen i Uppsala fick vi på Panoptikonseminariet och Genusseminariet, det senare med Catrine Andersson som klarsynt inledare, många konstruktiva kommentarer och råd. Samma sak gäller kommentarer från kollegorna i Örebro på forskningsdagarna i Loka, med Martin Lind som insiktsfull kommentator. Vid Högre Seminariet vid Sociologiska institutionen i Uppsala var Mårten Söder kommentator på vad som skulle komma att bli den näst sista versionen av texten. Mårtens kunniga invändningar, frågor och konstruktiva kommentarer gav oss flera tips om hur texten kunde förbättras. De gav också spännande uppslag om hur vi kan gå vidare härnäst. Ett kollektivt tack till nämnda och vid namn onämnda seminariedeltagare!

Ett stort tack vill vi också rikta till Jenny Alsarve (fd Ahlberg) vid Örebro universitet och till Margareta Hedlund vid Riksdagens arkiv. Jenny Alsarve har gjort ett stort arbete genom att ta fram material om tillkomsten av JämO, sammanställt i en separat rapport. Margareta Hedlund har vid ett otal tillfällen och med anmärkningsvärd snabbhet svarat på frågor om var olika statliga dokument står att finna, om de innehåller just de uppgifter vi varit på jakt efter samt sänt oss en mängd utredningar och andra dokument som vi så väl har behövt för att komma vidare.

Slutligen – ett stort, stort tack till våra informanter!

Uppsala och Örebro i juni 2011

Agneta Hugemark och Christine Roman

1. Inledning

> If social problems are constructions, it is evident that conditions that hurt people need not to become problems. Segregated restaurants, hotels, schools, and toilets in the South persisted for a century and a half without becoming problems, as have countless of other racist and sexist practices everywhere. (Murray Edelman, *Constructing the Political Spectacle* 1988: 13.)

Denna rapport behandlar tillkomsten av fyra statliga myndigheter med uppdrag att bevaka situationen för specifika kategorier av medborgare. Jämställdhetsombudsmannen (JämO) tillkom 1980, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) 1986, Handikappombudsmannen (HO) 1994 och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) 1999. Den 1 januari 2009 slogs de fyra ombudsmännen samman till en myndighet som fick namnet Diskrimineringsombudsmannen.

Rapporten är en del av det FAS-finansierade projektet ”Från rörelsekrav till myndighetsansvar. Kön, etnicitet, handikapp och sexualitet i behovstolkningens politik”. I projektet som helhet studeras både ombudsmännens tillkomst och den process som sedermera resulterade i deras sammanslagning. Denna text handlar således om det första steget i myndigheternas historia. De frågor som strukturerar vår undersökning är följande: Hur konstruerades och definierades det eller de problem som respektive ombudsman fick till uppgift att hantera? Vilka aktörer satte problemen på den politiska agendan och på vilket sätt? Hur hanterades problemet/problemen av det politiska systemet? Alltså är vårt intresse riktat mot den politiska konstruktionen och hanteringen av diskriminering av olika kategorier av medborgare. Vi riktar även uppmärksamhet mot organisationer och sociala rörelser som för en politisk kamp för att förbättra villkoren för kvinnor, etniska minoritetsgrupper, funktionshindrade och homosexuella. På samtliga fyra områden har det vuxit fram samhällsvetenskapliga forskning, delvis som en reaktion mot en förment neutral teoribildning om socialt medborgarskap och social rättvisa. Också denna står fokus för vårt intresse.

Med filosofen Nancy Fraser skiljer vi mellan två olika betydelser av ”politisk”. Dels är vi intresserade av vad som av Fraser kallas den institutionella betydelsen. Den innebär att en fråga betraktas som politisk i den stund den ”hanteras direkt i det officiella statsstyrets system, inklusive parlament, förvaltningsapparat och dylikt” (Fraser 2003:104). Sedd på det sättet blir alltså frågan om, till exempel diskriminering av personer med funktionsnedsättning, politisk då den diskuteras i riksdagen, utreds och senare tas omhand av en eller flera myndigheter. Men Fraser talar som sagt om ett ytterligare sätt att definiera en fråga som politisk. Här handlar det om en mer diskursiv betydelse ”i vilken något är ‘politiskt’ om det blir föremål för diskussion på en mängd olika diskursiva arenor och bland en rad olika offentligheter” (Fraser 2003:104). Sedd på det sättet kan en fråga betraktas som politisk eller politiserad även om den vare sig hanteras av någon statlig myndighet eller ens är föremål för någon uppmärksamhet alls i riksdagen eller i

något utskott. I den andra betydelsen blir frågan om diskriminering av personer med funktionsnedsättning – för att fortsätta med samma exempel - att betrakta som politisk i den stund den blir föremål för diskussion i handikapporganisationer, på konferenser eller i andra typer av offentliga sammanhang.

De två betydelserna av när en fråga är att betrakta som politisk saknar inte förbindelselänkar. En förutsättning för att en fråga ska bli föremål för statlig intervention (politiserad i den första betydelsen) är enligt demokratiteori ”om än inte alltid i praktiken” att den dessförinnan har diskuterats inom ett antal diskursiva offentligheter (det vill säga blivit politiserad i den andra betydelsen) (Fraser 2003: 104). Ett annat sätt att formulera våra inledande frågor blir således: Hur blev diskriminering av den ena efter den andra kategorin medborgare föremål för statlig uppmärksamhet och intervention? I vilken utsträckning hade detta föregåtts av att frågorna hade uppmärksammats och diskuterats på andra offentliga arenor, såsom olika sociala rörelser? Vari beskrevs de problem bestå som ombudsmännen fick till uppgift att hantera? Inte minst är vi intresserade av övergången mellan de två typerna av offentligheter, det vill säga en frågas *väg* in i parlamentet. Ett särskilt intresse ägnar vi åt samhällsvetenskapens roll i sammanhanget. Vi undersöker här om och i vilken utsträckning vetenskapen fungerade som en överbryggningsdiskurs, det vill säga som förmedlande länk mellan sociala rörelser och staten (Fraser 1989: 174).

Innan vi går närmare in på hur vi empiriskt gått tillväga och hur texten är disponerad, ägnas de närmast följande sidorna åt våra teoretiska och begreppsliga utgångspunkter. Först beskriver vi huvuddragen i vad som vedertaget brukar betraktas och benämnas den traditionella svenska välfärdsmodellen. Detta motiveras av att de ombudsmannamyndigheter som vi sedan ägnar intresse, med fog kan sägas utgöra ett brott med eller åtminstone ett nytt inslag i ett tidigare ”typiskt svenskt” sätt att hantera olikhet och ojämlika villkor mellan medborgare. Början på denna förändring vill vi förlägga till 1970-talets början, en tidpunkt vid vilken välfärdsstaten började utsättas för kritik från en mängd håll och från en mängd olika utgångspunkter. Denna tid av ifrågasättande betraktar vi som en viktig betingelse för tillkomsten av de fyra ombudsmannamyndigheterna.

En del av ifrågasättandet av den svenska välfärdsstaten kom från olika sociala rörelser, organisationer och enskilda samhällsmedborgare och debattörer som kritiserade välfärdsstatens institutioner för bristande erkännande av och respekt för olikhet. I inledningens andra avsnitt fördjupar vi diskussionen om sociala rörelser och ägnar oss speciellt åt teorier som knyter samman sociala rörelser med diskussioner om social rättvisa. De här centrala sociala rörelserna förde fram kritik mot den traditionella välfärdsstatens ”enögda” intresse för ojämlikhet grundad i klass. Vad kritikerna således ville föra in – politisera – var att också andra maktordningar (ojämlikhetsgrunder) borde beaktas i välfärdspolitikens hantering av social orättvisa.

Därefter behandlas närmare de två teoretiska perspektiv som mer direkt ligger till grund för vår analys och förståelse av tillkomsten av de fyra ombudsmännen som ett svar på kritik för bristande statligt intresse för ojämlikhet grundad i kön, etnicitet, funktionshinder och sexualitet. Ett första perspektiv är Nancy Frasers diskussion om samhällsvetenskapens roll som så kallad överbryggningsdiskurs. Med detta avses en

diskurs som fungerar överbryggande mellan icke statliga arenor och politiska arenor. Perspektivet gör det möjligt att undersöka eventuella förbindelselänkar mellan sociala rörelsers välfärdsstatliga krav, samhällsvetenskaplig kunskap och politisk förändring. Ett andra perspektiv för att förstå utvecklingen hämtar vi från nyinstitutionell organisationsteori. Också med detta perspektiv hamnar legitimitetsfrågor i fokus, men på ett något annat sätt. Speciellt fördjupar vi oss i nyinstitutionalismens resonemang om isomorfism (likformighet) och om att organisationers legitimitetssträvanden är centrala för att förstå deras handlande och strukturella förändring. Här finner vi möjlighet att undersöka i vilken utsträckning tillkomsten av kategorispecifika ombudsmän på i tur och ordning genusområdet, etnicitetsområdet, handikappområdet och sexualitetsområdet kan tolkas som en likformighet grundad i en statlig strävan att nå legitimitet för politiska åtgärder genom en specifik organisatorisk form.

Välfärdsstaten – ombudsmännens historiska sammanhang

En omfördelningspolitik grundad på idéer om jämlikhet och universella värden är ett av den svenska ”socialdemokratiska välfärdsstatsregimens” mest framträdande kännetecken (Esping-Andersen 1990). Dessa idéer har kommit till uttryck i de lagar, organisationer och andra institutioner, i vilka den svenska generella välfärdsstaten ”förkroppsligats”. Ett framträdande mål i politiken har varit att ge marginaliserade och underordnade grupper status som fullvärdiga medborgare, att integrera dem på arbetsmarknaden och att avskaffa diskriminerande politiska och ekonomiska institutioner. Politiken har med andra ord syftat till utjämnande av klasskillnader. Sociologen Richard Titmuss har konstruerat tre idealtyper med vars hjälp välfärdsstater kan beskrivas: den marginella modellen, prestationsmodellen och den institutionellt omfördelande modellen (Titmuss 1974: 15). Även om det återkommande har diskuterats vilken av Titmuss modeller som bäst karaktäriserar den svenska välfärdspolitiken, så råder ingen tvekan om att denna under efterkrigstiden utvecklades allt längre bort från den marginella välfärdsmodellen och att den i en internationell jämförelse blev relativt generell och omfördelande.[1] Ett annat sätt att uttrycka saken är att den svenska modellen i betydande grad syftade till och åstadkom en situation där medborgare gjordes relativt oberoende av sin position på marknaden (s.k. dekommodifiering). Walter Korpi har refererat till “marknad” och “politik” som två ”… institutionaliserade, delvis alternativa och delvis varandra övertäckande strategier eller arenor för mobilisering av resurser, fördelning av belöningar och styrning av samhället” (Korpi 1988: 7). Den institutionellt omfördelande modellen är den socialpolitiska modell i vilken marknadsresurser – pengar – är av minst betydelse. Eftersom den typ av maktresurser som kan mobiliseras och användas i politiken, skiljer sig på ett klassrelaterat sätt från den typ av maktresurser som kan användas på marknaden blir det möjligt och viktigt att relatera välfärdspolitiken till ett större politiskt sammanhang, till ”den svenska modell” i vilken välfärdspolitiken ingår som en viktig del.

Termen “den svenska modellen” brukar förknippas med den politiska era som inleddes med socialdemokratins regeringsövertagande 1932 och avslutades med valförlusten 1976. En aktiv sysselsättningspolitik, en solidarisk lönepolitik, och ett stort antal sociala jämlikhetsskapande reformer blev viktiga åtgärder, bland annat för att höja arbetsproduktiviteten, främja den industriella moderniseringen och minska företagens ekonomiska kostnader. Inte bara välfärdspolitiken, utan hela ”den svenska modell” i vilken den ingick kännetecknades således av att ett relativt stort antal frågor avgjordes på den politiska arenan, vilket i sin tur ökade arbetarklassens relativa styrka.

En aspekt av speciellt intresse för det vi framgent ska analysera, är vad som kan kallas en av den svenska modellens grundbultar, det så kallade Saltsjöbadsavtalet (1938) i vilket arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer centralt kom överens om

[1] Se vidare Hugemark 1994: 35-37.

samarbetsformerna för lönesättning och andra centrala villkor för arbetslivets organisering. Politiken byggde således inte endast på en aktiv stat utan också på en villighet från statligt håll att delegera makt till arbetsmarknadens parter. Under en lång period sköttes dessa centralt av arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan utan statlig inblandning. Det centrala löneförhandlingssystemet och båda parters uppslutning kring den solidariska lönepolitiken var således viktiga förutsättningar för den svenska modellens fortbestånd.

Enligt de flesta forskare står de avgörande stegen mot uppbrottet från den svenska modellen att finna under 1970-talets inledande del. En viktig roll i uppbrottet brukar tillskrivas den så kallade löntagarfondsfrågan. Benämningen syftar på ett förslag som formulerades av LO och som i viktiga avseenden innebar ett avsteg från den politik som bedrivits sedan 1930-talet. Rudolf Meidner, förslagets huvudarkitekt, ansåg att arbetarrörelsen skulle gå längre än man hittills gjort genom att kräva åtgärder som begränsade den privata äganderätten. Arbetsgivarorganisationens reaktion på löntagarfondsförslaget visade att samförståndets tid närmade sig sitt slut. SAF var inte beredd att förhandla i frågan, utan svarade med ett hot om att bryta upp från den etablerade förhandlingsordningen. Det definitiva uppbrottet skedde emellertid inte förrän nästan tjugo år senare. Under 1970 fördes en allt intensivare kamp om löneförhandlingspolitikens centralistiska former och solidariska inriktning. 1990 var uppbrottet ett faktum. ”1990 tillkännagav SAF att man drog sig tillbaka permanent från de centrala löneförhandlingarna och att man slopade sina centrala förhandlingsfunktioner” (Ahrne & Clement 1992: 471).

Löntagarfondsfrågan förvandlades dock snart till blott en, om än viktig, del i en mycket mer omfattande ideologisk motoffensiv. Fonderna blev den fråga kring vilken arbetsgivare och näringsliv samlade sig och mobiliserade en mer omfattande ideologisk attack mot den svenska modellen. Näringslivets mobilisering blev mycket framgångsrik. På SAF:s kongress 1977 blev det tydligt att missnöjet inte var begränsat till löntagarfondsfrågan. Man presenterade flera rapporter om den växande offentliga sektorn, den höga marginalskatten, och den solidariska lönepolitiken. Också när det gällde välfärdspolitiken förespråkade SAF tidigt en förändring. På 1980 års kongress förordade man ett radikalt skifte i välfärdspolitiken. Den offentliga sektorns omfattning presenterades som det största problemet i samhället och ett hot mot enskild företagsamhet och näringsfrihet (Antman 1994: 25).

Näringslivets och arbetsgivarnas organisationer var emellertid inte de enda som började framföra kritik mot den svenska välfärdsstaten. Också andra aktörer började efterhand anföra de nyliberala marknadsargumenten som grund för kritik av den offentliga sektorn. Gemensamt för den nyliberala kritiken var att den riktades mot den statliga regleringen av hur ekonomiska resurser för välfärdsförmåner och välfärdstjänster användes (se t.ex. Antman 1994: Gustavsson 1994, Hugemark 1994).

Sociala rörelser, social rättvisa och klassperspektivets begränsningar

Under 1970-talet började således den svenska välfärdsstaten att utsättas för allt starkare kritik och ifrågasättande. Emellertid kom den traditionella välfärdspolitiken att ifrågasättas och kritiseras också från andra än nyliberala utgångspunkter. En ytterligare typ av ifrågasättanden kom från sociala rörelser för vilka klassperspektivet framstod som en alltför begränsad bas för en social rättvisepolitik. Här var kritikens bas således inte att klassutjämningen hotade företagsamhet och näringsfrihet. Istället kritiserades den svenska välfärdsmodellen för att inte ta tillräcklig hänsyn till mångfalden ifråga om identiteter, erfarenheter, intressen och behov. Om arbetarrörelsen var en viktig förutsättning och legitimitetsgrund för den svenska modellens välfärdspolitik, kom alltså efterhand flera sociala rörelser att formera sig och organisera sig som företrädare för andra marginaliserade och/eller underordnade samhällsgrupper.

Hur uttrycktes då dessa nya rättvisekrav och av vilka aktörer fördes de fram? Här aktualiseras en avgränsningsfråga. Åsa Wettergren och Andrew Jamison (2006: 10-11) har uttryckt saken så att sociala rörelser är fenomen som inte låter sig avgränsas på något självklart och enkelt sätt. Sociala rörelser *är* inte något som man helt lätt kan sätta fingret på och därmed heller inget man kan göra anspråk på att helt ha fångat. En ganska vedertagen definition är dock att se sådana rörelser som organiserat kollektivt handlande av aktörer som delar vissa grundläggande föreställningar och som befinner sig i konflikt med det etablerade systemet inom det område där de verkar. Ett andra kriterium är att aktörernas protester och kollektiva identitet inte är helt tillfälliga utan beständiga över en viss tid. Inom dessa ramar existerar betydande variation ifråga om hur sociala rörelser har definierats och studerats. Vad som empiriskt kan observeras och undersökas är de uttryck som en social rörelse tar sig i form av enskilda aktörer, nätverk, grupper och organisationer som för fram dess idéer och kollektiva identitet (Wettergen & Jamison ibid.).

I denna studie betraktar vi organisationer som sociala rörelsers mest centrala bärare (jfr. Ahrne 1994:67-68). Vi är således intresserade av hur sociala rörelser via sina organisationer har artikulerat orättvisa, underordning, et cetera, och i vilken utsträckning och hur dessa krav fick betydelse för de fyra ombudsmännens tillblivelse. Vår studie är dock ingen rörelsestudie i vedertagen mening. Vi studerar inte primärt och systematiskt sociala rörelser och dess krav. Vårt intresse är istället riktat mot de krav från olika rörelseorganisationer som så att säga ”plockas upp” och ges utrymme i statliga dokument om politiska åtgärder av olika slag. Därmed har vi dock stött på ett spännande problem när det gäller ett av de politikområden som vi studerar. Det gäller närmare bestämt det område som i vardagsspråk brukar benämnas invandrarpolitiken. Kort uttryckt har vi här haft betydligt svårare att tillämpa antagandet om en kollektiv identitet och gemensamt artikulerade krav än på de andra områdena. Etnicitetsområdet utmanar således vår arbetsdefinition av sociala rörelser och därmed våra begreppsval. På etnicitetsområdet finner vi en mängd organisationer som var och en artikulerar erfarenheter och krav, men vi har här haft betydligt svårare än på de övriga politikområdena att i våra källor urskilja en gemensam, kollektiv identitet och kollektiva krav de olika organisationerna emellan. Givet vår rörelsedefinition har vi på etnicitetsområdet således funnit skäl att tala om en mer fragmentiserad rörelse än på de andra områdena. Dessa förhållanden kommenterar vi fortlöpande och de diskuteras mer sammanfattat i avslutningskapitlet.

Med ovan nämnda förbehåll kan vi dock konstatera att företrädare för kvinnor, etniska minoriteter, personer med funktionsnedsättning och homosexuella, alla uppmärksammat att den traditionella svenska välfärdspolitiken inte tillfullo har tillgodosett respektive grupps behov av och krav på resurser, makt och status. Klassfrågan, den helt centrala vid välfärdsstatens uppbyggnad, har i den politiska diskursen därmed fått sällskap av politisk kamp baserad på andra maktordningar. De olika rörelserna har sett det som en viktig uppgift att lyfta fram förhållandet att dominerande gruppers (funktionsdugliga, heterosexuella, ”svenska”, män) erfarenheter och kultur har etablerats som norm i samhället. Därför, har man menat, är det inte tillräckligt med en politik som inriktas på att omfördela ekonomiska resurser. Också kulturella värdemönster behöver förändras, så att människor i skilda sociala grupper har lika stora möjligheter att få respekt och uppnå social status. Sådana krav på socialt erkännande har, vid sidan av omfördelningskrav, förts fram av de sociala rörelserna (Fraser 2003: 236).

Bristande erkännande har ibland fått som följd att den förda (omfördelnings)politiken har anklagats för att till och med resultera i en starkare marginalisering av redan marginaliserade grupper. Så har exempelvis svensk jämlikhetspolitik kritiserats för att negligera och nedvärdera kvinnors erfarenheter, handikappolitiska åtgärder har kritiserats för att utgå från professionellas uppfattningar om det normala och önskvärda livet (snarare än från funktionshindrades egna erfarenheter och önskemål), och så vidare. Jämlikhetspolitiken har, med andra ord, kommit att kritiseras för att vila på principer som speglar en hegemonisk kultur (manlig, svensk, heteronormativ etc.). Därigenom har alltså innebörden av begreppet social rättvisa förskjutits/vidgats från ojämlik fördelning av ekonomiska resurser till att också inkludera sådant som kulturell nedvärdering och bristande erkännande av erfarenheter och identiteter (Fraser 1997, Fraser & Honneth 2003, Fraser 2003).

Även om de inspirerat varandra kan vi konstatera att nämnda sociala rörelser historiskt har framträtt som relativt separata och från varandra avgränsade fenomen. Något de alla hävdat är dock att det sociala medborgarskapet inte har resulterat i lika villkor för alla – och att målet att utjämna klasskillnader således inte är tillräckligt för strävan mot ett rättvist samhälle. Vi är här intresserade av hur dessa rörelser har artikulerat krav för att överkomma orättvisa, underordning, et cetera, samt i vilken utsträckning och hur dessa krav har fått betydelse för de fyra ombudsmännens tillblivelse.

Överbryggningsdiskurser

Också inom samhällsvetenskapen har de ovan relaterade spörsmålen ägnats stort utrymme. I anslutning till och i vissa fall i nära samband med de sociala rörelserna har olika forskningsområden vuxit fram: genusforskning, handikappforskning, etnicitetsforskning, sexualitetsforskning. Med andra ord har frågan om medborgarskap, medborgerliga rättigheter och vissa gruppers svårigheter att artikulera och kommunicera sina erfarenheter och synsätt under samma tid också utvecklats som viktiga teoretiska teman. Perspektiv som uteslutande ser på social rättvisa som en fråga om fördelning av materiella resurser och sociala positioner uppfattas då som alltför begränsade (jfr t ex Fraser 1997, Fraser & Honneth 2003, Lister 2003 [1997], Stuart 1996, Taylor 2003, Young 1990).

Vi återkommer till innehållet i dessa kritiska perspektiv. Vår mer specifika fråga är först vilken roll denna typ av samhällsvetenskaplig kunskap har spelat för de senaste decenniernas förändringar av välfärdsstaten. Först görs en tillbakablick som visar att frågan är berättigad. Generellt har professionell kunskap spelat en väsentlig roll i uppbyggnaden av de moderna välfärdsstaterna. Detta är en utveckling som varit särskilt tydlig i Sverige. Den svenska välfärdsstaten har fått stå som exempel på en typisk "välfärdsstatsprofessionell kontext" (Castro 1992). En aspekt av detta är professionella gruppers roll som förmedlare av expertkunskap till staten, det vill säga den vetenskapliga kunskapens roll som expertkunskap. "Expertdiskurser begränsar sig, som termen antyder, vanligen till specialiserade offentligheter. De är således förbundna med framväxten av professioner, byggandet av institutioner och "lösandet av samhällsproblem" (Fraser 2003: 117). De professionellas expertkunskaper har i Sverige i hög grad blivit invävda i den socialdemokratiska välfärdsmodellen, och de professionella själva har i stor utsträckning arbetat som experter i välfärdsstatens förvaltning. Freddy Castro har betonat att de professionella i denna kontext, utöver sin vetenskapliga legitimitet därmed har agerat med "… en ideologisk och politiskt baserad *samhällelig auktoritet*, en rätt att tala för det stora flertalets intressen och rättigheter" (Castro 1992: 214). De professionella har av detta skäl ibland givits benämningar såsom välfärdsstatens "rationella experter", "sociala ingenjörer" eller "välfärdsstatsprofessionella". Oavsett benämning åsyftas den starka tilltron till vetenskap och experter, liksom att dessa aktörer under den svenska

välfärdsmodellens uppbyggnad i stor utsträckning hade det så kallade problemformuleringsprivilegiet (Hugemark 1994: 40-41).

I Sverige finns således historiskt ett nära samspel mellan vetenskap och politik, där akademisk expertis ofta fått ett betydande inflytande över problemformuleringar och över vilka aspekter av problembeskrivningar och krav som har accepterats och institutionaliserats i statsapparaten. Reformförslag har på så sätt underbyggts med vetenskapliga argument (jfr Lundqvist 2007, Roman 2008). En central institution i detta sammanhang är det svenska statliga utredningsväsendet, där vetenskapliga experter vanligen funnits representerade vid sidan av politiker, tjänstemän och andra experter (Johansson 1992, Hugemark 1994). Även om det svenska utredningsväsendet kulminerade under det tidiga 1970-talet, fortsätter statliga utredningar att spela en betydelsefull roll i politiska processer och lagstiftningsprocesser.

Det svenska utredningsväsendet kan alltså ses som en länk mellan vetenskap, politik och sociala rörelser. Som Nancy Fraser (2003) har visat är emellertid den vetenskapliga kunskapens inflytande inte resultatet av någon enkel, automatisk process med självklar utgång. Tvärtom är det ofta ett resultat av en ganska utdragen och komplicerad kamp om hegemoniska behovstolkningar. Sådana kamper förebådar vanligen ett kommande statligt engagemang i frågor som dessförinnan diskuterats på andra offentliga arenor – det vill säga arenor där de dessförinnan politiserats i diskursiv mening. Expertdiskurserna har i Frasers perspektiv således en viktig roll i att en viss behovsdiskussion som först ”rymt” från privata arenor och därefter politiserats på olika offentliga arenor, efterhand också blir institutionellt politiserade. ”Genom expertdiskurserna blir tillräckligt politiserade förrymda behov föremål för statliga insatser” (Fraser 2003: 116-117). I denna process kan experternas diskurser komma att användas inte bara av experterna själva, utan också av andra samhällsaktörer. I vissa fall,

> … sprids experternas vokabulär och retorik till en bredare krets av bildade lekmän, av vilka några deltar i sociala rörelser. Dessutom lyckas sociala rörelser ibland att införliva eller forma kritiska, oppositionella delar av expertdiskurserna. Experternas diskursiva offentligheter får därför ibland en viss poröshet. Och expertdiskurserna blir överbryggande diskurser som kopplar samman sociala rörelser med socialstaten (Fraser 2003: 117).

Frasers teori om behovstolkningens politik var ett viktigt teoretiskt spår i vår undersöknings inledande fas. Hennes analys av kvinnoforskningens betydelse för kvinnorörelse och genuspolitik i USA gav viktiga empiriska insikter. Dock har vi, inte minst av empiriska skäl, efterhand funnit anledning att vidga vårt teoretiska raster. Frasers analys fick efterhand sällskap av ett andra analytiskt perspektiv. Ett skäl till detta var den förändring av det svenska utredningsväsendets karaktär som vi ovan antydde. Med denna har också forskningens roll och utrymme som expertkunskap förändrats. Detta blir inte minst tydligt i 1990-talets utredningar. Vi fann därför skäl att anta att vetenskapens roll för frågors politisering och för statliga åtgärder kan te sig olika under olika perioder och att vi också behövde andra tolkningsramar.

Isomorfism och lösa kopplingar

Ett ytterligare analytiskt perspektiv har vi funnit i den nyinstitutionella

organisationsteorins diskussion av hur det kommer sig att organisationer tenderar att utveckla likartade organisatoriska former och praktiker (DiMaggio & Powell 1983). Till skillnad från organisationsteorier som, i Max Webers efterföljd, söker svaret i att en rationell formell struktur är det mest effektiva sättet att kontrollera och koordinera arbetet, är det organisationers strävan efter legitimitet som står i centrum för nyinstitutionell teori. Därigenom undgår den det teoretiska antagandet att organisationer fungerar i enlighet med sina organisationsplaner, och gör det istället möjligt att förklara den klyfta mellan formell och informell organisationsstruktur som forskning återkommande har pekat på.

Teorin utgår från att organisationer får legitimitet genom att anpassa sig till – blir isomorfa med – den institutionella omgivningen. Organisationer återspeglar på så sätt en socialt konstruerad verklighet. För våra syften är särskilt begreppen ”mimetisk” och ”tvingande isomorfism” användbara. Mimetisk isoformism avser likformighet skapad genom att organisationer inom ett visst fält med likartad verksamhet imiterar varandra på grund av osäkerhet. Osäkerheten gör att de försöker efterlikna de organisationer som uppfattas som framgångsrika. Tvingande isomorfism är istället fråga om politisk påverkan, där organisationen anpassar sig efter andra organisationer som den är beroende av. (DiMaggio & Powell 1983: 150-151.)

Att utgå från de nyinstitutionella tankegångarna förutsätter att staten betraktas som en organisation. Detta är inte något kontroversiellt, men kanske ändå kräver sin motivering. Att analysera staten som en visserligen speciell, men ändå organisation har gjorts tidigare. Vi utgår med Göran Ahrne från att staten teoretiskt kan ses som en komplex enhet med delvis självständiga underorganisationer (Ahrne m fl 2008: 164). Liksom andra organisationer samordnar, förstärker och omvandlar staten mänskliga handlingar till samhällsprocesser. Det betyder i sin tur att det för staten som för andra organisationer är angeläget att analysera sådant som beslutsfattande, handlingskapacitet, relationer till och beroende av omgivningen. ”Likt andra organisationer försöker och kan stater i viss mån forma sin omgivning, men de blir också formade och påverkade av omgivningen (Ahrne 1998: 129). Speciellt statens omgivningsintresse sätts här i fokus. Det är från omgivningen, i form av andra organisationer, staten erhåller de resurser och den legitimitet den behöver för att fungera. Ahrne urskiljer två olika omgivningar för statens del, en som befinner sig utanför statens geografiska territorium och en som befinner sig innanför detta (ibid.: 150). I vårt fall är den senare omgivningen av primärt intresse. Här uppmärksammas alltså speciellt organisationer innanför Sveriges gränser som ställer krav på staten och som är av betydelse för dess legitimitet.

Liksom andra organisationer måste staten kunna möta efterfrågan på resultatet av dess aktiviteter. Efterfrågan på statens aktiviteter har också den sina specifika karaktäristika jämfört med den som riktas mot till exempel ett företag. Den efterfrågan som riktas mot staten artikuleras i allmänhet kollektivt och den uttrycks ibland ”i termer av samhällets behov, eller medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Denna efterfrågan formuleras som krav i politiska processer” (Ahrne 1998: 151). Till skillnad från ett företag, ”som letar upp behov” så ”tränger sig behoven på” för staten. Medborgare kan alltid ”kräva insatser av staten i kraft av sitt medborgarskap” (ibid.: 151). Vissa av dessa behov och

krav tränger sig på staten genom sociala rörelser och deras organisationer.

En ytterligare och sista anmärkning om staten som organisation, är att det för dess olika verksamheter oftast inte är direkt och påtagligt huruvida aktiviteten ifråga är framgångsrik och effektiv eller ej. Därför blir inte heller konsekvenserna av framgång respektive misslyckande lika entydiga i staten som i företaget. ”I stater finns t.ex. rättigheter kvar även om de urholkas, medan ett företags produktion som går dåligt läggs ned. Stater kan överleva länge även om de misslyckas med sina uppgifter” (Ahrne 1998: 152). Just detta resonemang om förutsättningarna för att mäta effektivitet, gör det lämpligt att knyta an till de nyinstitutionalistiska tankegångarna. Enligt dessa syftar organisationsförändringar långt ifrån alltid till att öka organisationens effektivitet. Inte sällan handlar det istället om att öka organisationernas legitimitet (Meyer & Rowan 1977). Vilken av dessa drivkrafter, legitimitet eller effektivitet, som är viktigast beror på huruvida organisationer tillhör så kallade tekniska eller institutionaliserade fält. Och här kan vi anta att statliga aktiviteter i betydande grad tillhör institutionaliserade fält. På sådana är fält är organisationers framgång i stor utsträckning avhängig det förtroende och den stabilitet de får genom att anpassa sig till institutionella regler (Meyer & Rowan 1977: 354). Deras resultat svåra att mäta, både i termer av kvalitet och i termer av kvantitet. En konsekvens blir att organisationerna konkurrerar genom att utveckla sin förmåga att handskas med sådana institutionella krav. Legitimitet blir ett konkurrensmedel som säkrar organisationernas resurstillgångar och överlevnadschanser (Stern 1999: 80).

Som vi beskrev ovan har nyinstitutionell teori med detta resonemang utvidgat organisationssociologin till att innefatta en förklaring av institutionell isomorfism, eller institutionell likformighet av organisationer inom institutionaliserade fält. En ytterligare nyinstitutionalistisk poäng är de så kallade rationaliserade myterna, det vill säga institutionaliserade föreställningar eller kognitiva institutioner vars effekter tas för givna av organisationer och av andra aktörer (Meyer & Rowan 1977: 343). Alltså inkorporerar organisationer allmänt spridda föreställningar om att vissa formella strukturer är rationella medel för att uppnå önskvärda mål. Därigenom sätts likhetstecken mellan sociala syften och tekniska syften. Myterna är starkt institutionaliserade och på så sätt bortom enskilda individers eller organisationers handlingsutrymme (Meyer och Rowan 1977: 343-346). De är, med Charlotte Sterns (1999: 79) ord, ”självklara, eftersträvansvärda gemensamma idéer och föreställningar, som organisationer och övriga samhället tar för givna och som därmed påverkar aktörer utan att de nödvändigtvis är medvetna om detta”. Institutionell isomorfism innebär då att organisationsstrukturer reflekterar de kognitiva spelregler som definieras av den socialt konstruerade verkligheten, med syftet att göra organisationerna mer legitima i omgivningens ögon.

> By designing a formal structure that adheres to the prescription of myths in the institutional environment, an organization demonstrates that it is acting on collectively valued purposes in a proper and adequate manner (Meyer & Rowan 1977: 349).

Som vi tidigare var inne på är det därmed inte sagt att organisationsstrukturen alltid

betyder så mycket för vad som verkligen sker i organisationen. Ett uttalat syfte med nyinstitutionell teori har varit att förklara skillnaden mellan formell och informell organisationsstruktur. Begreppet ”lösa kopplingar” tillhandahåller ett analytiskt verktyg för detta. Om isomorfism utgör en yttre anpassningsstrategi riktad mot omgivningen, handlar lösa kopplingar om en inre anpassningsstrategi. Termen refererar till den ofta förekommande diskrepansen mellan vad organisationer säger att de gör och vad de faktiskt gör, en diskrepans som i sin tur har att göra med uppkomna konflikter och inkonsistenser mellan krav på effektivitet och organisationens anpassning till institutionaliserade regler (Meyer & Rowan 1973: 55).

> I själva verket kommer införandet av rationaliserade myter ofta i konflikt med den tekniska effektiviteten, något som leder organisationen till ännu en anpassningsstrategi. Denna gång handlar det om en viktig intern strategi som går ut på att koppla isär … den legitimitetsskapande verksamheten från den tekniska verksamheten. Syftet med isärkopplingen är att göra det möjligt för organisationen att bedriva sin tekniska verksamhet utan att störas av legitimitetsskapande reformer (Stern 1999: 82).

Att bygga upp liknande organisatoriska lösningar som svar på allt fler krav på att hantera diskriminering av vissa grupper av medborgare, skulle med en sådan utgångspunkt kunna tolkas som en effekt av härmning av vad som tidigare skett och erhållit legitimitet, först i USA sedan i Sverige på genusområdet. Det kan också vara fråga om tvingande isomorfism, exempelvis i fall då organisationen måste anpassas till olika typer av lagstiftning eller till internationella konventioner. Här finns också redskap i den nyinstitutionella forskning som speciellt studerar hur en och samma organisatoriska idé kan ge upphov till en mängd olika variationer när det kommer till konkret genomförande. Också detta kan tolkas som en isärkopplingsstrategi (Johansson 2006:31: Brunsson & Olsen 1990). En och samma idé eller lösning kan ”översättas” till och därmed variera mellan olika lokala sammanhang. Olika grupperingar kan ha olika syn på hur översättningen ska se ut (Fernler 1996 i Johansson 2006: 31).

Empirisk fokus, metod och material

I Sverige har således kritiken mot den generella välfärdspolitikens baksidor/brister efter hand hanterats av staten och i flera fall resulterat i institutionella förändringar av skilda slag. Exempel på sådana förändringar är reformer som syftar till att anpassa välfärdsstatens organisationer till variationer i medborgargruppers behov och krav, liksom speciella satsningar ägnade att skapa bättre möjligheter för tidigare förbisedda grupper. Med detta har vi bland annat kunna se tillkomsten av särskilda äldreboenden för personer med viss etnisk bakgrund, liksom speciella projekt för att öka funktionshindrades eller utlandsfödda svenskars möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. I vissa fall har emellertid den statliga responsen på kritiken blivit betydligt mer omfattande och genomgripande än så, och till och med resulterat i ny lagstiftning och nya statliga myndigheter med uppgift att arbeta för att bevaka och förbättra situationen för specifika medborgargrupper. Tydliga exempel av det senare slaget är tillkomsten av de fyra ombudsmannamyndigheter som är i fokus i detta projekt: Jämställdhetsombudsmannen (JämO) 1980, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) 1986, Handikappombudsmannen (HO) 1994 samt Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) 1999. Till skillnad från mer generellt verkande myndigheter, såsom JK och JO, etablerades alltså även ombudsmän med uppgift att bevaka situationen för särskilt utpekade kategorier av medborgare.

För alla dessa kategorier skedde en allt starkare diskursiv politisering av uppfattningen att de inte behandlades rättvist av en välfärdsstat som hade som huvudfråga att utjämna klasskillnader. Några decennier efter att denna typ av kritik började artikuleras i offentligheten, hade också andra maktordningar tagit plats i välfärdspolitikens mest centrala fält. Ståndpunkterna var nu också institutionellt politiserade. En del i denna process utgjordes just av att det inrättades lagar och ombudsmannamyndigheter för att bekämpa diskriminering grundad på kön, etnicitet, funktionalitet och sexualitet. Våra mer direkta frågor är hur det gick till.

Materialbeskrivning

Syftet med vår materialinsamling var att nå kunskap om olika steg i de respektive ombudsmännens historia: deras tillkomst och processen som ledde fram till deras sammanslagning. Av den totala mängd material som samlats in kommer alltså endast en del till användning i denna text. Efter en schematisk beskrivning av principerna för vår materialinsamling, följer en något mer ingående diskussion om det material som kommit till direkt användning i denna rapport.

För vart och ett av politikområdena har vi dels använt oss av politiska *dokument*, såsom statliga utredningar, direktiv, propositioner, etc. Tillkomsten av varje ombudsman föregicks av en statlig utredning med tillhörande regeringsdirektiv, remissbehandling, regeringsproposition och slutligen riksdagsbeslut. Till dessa dokument har ställts frågor om hur tillkomsten av ombudsmän har aktualiserats, formulerats och underbyggts i den politiska diskursen. Denna mall för materialinsamling gäller såväl då de fyra ombudsmännen tillkom som det relativt nyligt tagna steget att slå dem samman till en gemensam myndighet. För varje ombudsmannamyndighet har vi dessutom tagit del av och analyserat offentliga dokument om deras verksamhet. Det finns finns för samtliga ombudsmän, den sammanslagna undantagen, utvärderingar gjorda på politiskt initiativ och redovisade i statliga utredningar och/eller departementsskrivelser.

Utöver dokumentstudier har vi också genomfört *intervjuer* med nyckelpersoner. Som nyckelpersoner har vi definierat ombudsmännen själva, de ministrar som var ansvariga för respektive utrednings initiering och de som var ministrar då utredningarna slutfördes och sedermera resulterade i en proposition, osv. För båda dessa informantkategorier, ombudsmän och ansvariga ministrar, blev antalet intervjuer något olika mellan de olika områdena. För ett område hade en och samma person haft ombudsmannaposten under hela myndighetens historia. För de övriga tre hade flera personer haft posten. I de senare fallen har vi valt att intervjua den första och den sista innehavaren av posten. När det gäller den kategori vi benämner ”ansvariga ministrar” finner vi en motsvarande olikhet. För ett område var en och samma person till utredningen både uppdragande och mottagande minister. Således blev här endast en person aktuell för intervju. För övriga områden var olika personer uppdragande respektive mottagande minister, varför vi således kontaktade två personer med förfrågan om intervju.

Till intervjuerna med ombudsmän och ministrar har vi intervjuat forskare och representanter för rörelseorganisationer som varit (på olika sätt och i olika omfattning) engagerade och/eller apostroferade i de olika utredningarna. Det är alltså fråga om forskare som av olika skäl blivit ”upplockade” av politiken. Av olika skäl (som senare kommer att framgå) har antalet intervjuer per område varierat även vad gäller dessa. För

de fyra områdena har vi också intervjuat ansvariga utredare ifråga. I likhet med våra dokumentstudier har dessa intervjuer varit inriktade på att söka svar på (i) i vilka offentligheter och hur problemen konstruerades, (ii) vilka aktörer som satte dem på den statliga politiska agendan, (iii) hur problemen hanterades av det politiska systemet, och (iv) de föreslagna lösningarna.

Efter att nu har givit en bild över de principiella målsättningarna när det gäller datainsamlingen, ska vi redogöra för varför den som antytts i praktiken kom att skilja sig något åt mellan områdena.

Tidsaspekten: Vissa myndigheter, speciellt JämO men också DO och HO, tillkom för relativt länge sedan. Det betyder att vissa av de personer som vid tillkomsten var engagerade har avlidit och att andra har uppnått hög ålder. I några fall har vi gjort bedömningen att hög ålder i kombination med att våra frågor rörde skeenden långt tillbaka i tiden skulle göra intervjuernas resultat mindre tillförlitliga. I några fall har vi därför avvikit från vår ursprungliga plan genom att välja bort möjliga informanter. I dessa fall har vi via andra informanter och/eller skriftliga källor erhållit den information vi behöver för att uppfylla vårt syfte. Av skäl som dessa har vi avstått från att intervjua en uppdragande respektive en mottagande minister (JämO). Tidsaspekten var också skälet till att vi beslöt att avstå från att uppsöka en av de ansvariga utredarna (JämO) för en intervju. Detta har kompenserats med en omfattande materialinsamling genomförd och dokumenterad av Jenny Ahlberg i *Från könsrollsfrågan till JämO. Kampen om jämställdhetsfrågan och tolkningsrätten* (2010).

Av bland annat samma skäl (tidsaspekten) har vi därutöver i tre av fallen (JämO, DO, HO) avstått från att söka informanter från rörelserna. I JämO-fallet var tidsaspekten den helt övervägande, medan den i DO- och HO-fallet fick sällskap av flera skäl. I det förra (DO) bidrog till beslutet svårigheterna/det speciella med att på detta område finna en någorlunda enhetlig rörelse. Av alla befintliga invandrarorganisationer vid tiden för utredningen, skulle vi ha varit nödgade att välja en eller två. Detta framstod som en under våra omständigheter knepig uppgift. I HO-fallet tog vi ett likadant beslut, men av ett något annat skäl (utöver tidsaspekten). Flera organisationer var engagerade i den aktuella utredningen och mer generellt i tillkomsten av HO. Dessutom fanns i detta fall en mycket rikhaltig skriftlig dokumentation av handikapporganisationernas rättvisekrav, såväl som vilka av dessa krav som beaktades i den politiska processen inför HO:s tillkomst. Av dessa skäl framstod det som en relativt överflödig arbetsinsats att söka upp ett par av de vid tiden aktiva rörelserepresentanterna. Till detta kom att den minister som tillsatte HO-utredningen, och som vi har intervjuat, innan sin ministertid var en ledande gestalt inom handikapprörelsen.

Ovilja att delta i underökningen: I de allra flesta fall bemöttes vi positivt av dem vi kontaktade. De flesta var också villiga att delta i studien. I två av fallen lyckades vi emellertid inte få en intervju till stånd. Olyckligtvis kom detta att drabba materialinsamlingen för en och samma ombudsmannamyndighet. Den uppdragande ministern (Margareta Winberg) lyckades vi trots upprepade försök inte etablera någon kontakt med och den ansvariga utredaren (Berit Andnor) ville inte delta i studien. Till en

del kompenseras detta bortfall av att vi för HomO-fallet har genomfört någon extra intervju med representanter för myndigheten/rörelsen (vissa personer har på detta liksom på andra politikområden rört sig mellan de två, jämför HO).

Sammanfattningsvis behandlas i denna rapport den första delen av vår undersökning, det vill säga tillkomsten av de fyra ombudsmannamyndigheterna. Därför används endast viss del av det insamlade materialet i föreliggande text. För att vara mera precisa har vi använt intervjuer med ansvariga utredare (ej JämO och HomO), uppdragande ministrar och mottagande ministrar (ej JämO och HomO), engagerade forskare, rörelserepresentanter (HomO) och den första personen på ombudsmannaposten. Vi har också för samtliga områden använt utredningsdirektiv, utredningsbetänkanden, remissvar, propositioner och andra relevanta dokument från riksdagsbehandlingar, departementsutredningar, etc. Specifika referenser till dessa dokument anges löpande i samband med att materialet refereras i texten.

Disposition

I de följande fyra kapitlen redogör vi i kronologisk ordning för tillkomsten av fyra ombudsmän med uppgift att specifikt hantera diskriminering av fyra kategorier medborgare: kvinnor, etniska minoriteter, personer med funktionsnedsättninghinder och homosexuella. Med hänsyn tagen till historiska och områdesspecifika element är kapitlen disponerade på så långt möjligt likartat sätt. Inledningsvis i varje kapitel tecknar vi en bakgrundsbild av de förhållanden och den politisk diskurs som rådde när frågan om en ombudsman aktualiserades. Efter detta tar vi oss an uppgiften att mer detaljerat undersöka hur och av vilka aktörer behovet av en specifik lagstiftning och ombudsman fördes upp på den politiska agendan , samt vilka aktörer som tog avstånd från och motarbetade förslagen, och varför. Därpå följer i varje kapitel ett avsnitt som studerar vilka som slutligen tog initiativ till och formulerade direktiv för en statlig utredning av frågan, och som också riktar intresset mot rörelse och forskning. I vilken utsträckning, och på vilket sätt, tog den tillsatta utredningen hjälp av kunskap från rörelse och forskning i sitt arbete och som grund för sina förslag? Slutligen visar vi i vart och ett av de fyra kapitlen hur utredningsförslagen mottogs av remissinstanser samt hur de i propositioner behandlades av ansvariga statsråd inför den avslutande riksdagsbehandlingen.

I rapportens sjätte och sista kapitel drar vi ihop trådarna från de föregående diskussionerna. De viktigaste aspekterna av de fyra myndigheternas tillkomsthistoria sammanfattas och de empiriska fynden knyts tydligt samman med de teoretiska verktyg som tidigare diskuterades i detta kapitel. Det vill säga, vi visar hur samspelet mellan politik, sociala rörelser och samhällsvetenskap samt begreppen ”isomorfism” och ”lösa kopplingar” kan ligga till grund för att förstå hur det kom sig att ”den svenska modellen” kompletterades med fyra ombudsmän ägnade att specifikt hantera ojämlikhet grundad i andra maktordningar än klass.

År 1980 fick Sverige alltså en jämställdhetsombudsman (JämO). I detta kapitel ska vi undersöka tillkomsten av denna myndighet med utgångspunkt ifrån de teoretiska perspektiv och intressen som skisserades i föregående kapitel. I centrum för vår uppmärksamhet står därmed särskilt frågan om samspelet mellan politik, sociala rörelser och forskning i JämO:s tillkomstprocess, och i vilken utsträckning samhällsvetenskaplig forskning fungerade som en överbryggningsdiskurs mellan sociala rörelser och politiken (jfr Fraser 1989). Tre frågor har strukturerat vår undersökning: Hur konstruerades det problem som JämO skulle komma att hantera? Vilka aktörer satte problemet på agendan? Hur behandlades problemet av det politiska systemet.

När den utredning som skulle undersöka möjligheterna till en lagstiftning tillsattes 1976 rådde i mångt och mycket politisk konsensus om att bristande jämställdhet var ett problem. Också kampen om själva problemdefinitionen hade till stor del avgjorts redan under 1960-talet, med resultatet att kvinnors förvärvsarbete hade satts i centrum för politiken. Men även om det fanns en relativt bred politisk enighet både om målet jämställdhet och om förvärvsarbetets roll för att nå detta mål fanns också olika åsikter, och då särskilt i synen på vilka politiska medel som skulle användas. Att lagstifta om förbud mot könsdiskriminering och att inrätta ett ombud var inget de politiska partierna omedelbart kunde samla sig runt. Tvärtom är tillkomsten av JämO fråga om en lång och konfliktfylld historia. Den kanske viktigaste orsaken till detta var att lagen av flera aktörer uppfattades som ett hot mot ”den svenska modellen”, där det allt sedan Saltsjöbadsavtalet 1938 varit upp till arbetsmarknadens parter att utan statlig inblandning reglera förhållanden på arbetsmarknaden. Med andra ord skulle frågor som rörde arbetsmarknaden fastställas genom förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Med en lagstiftning mot könsdiskriminering och en övervakande statlig myndighet skulle denna tradition brytas.

I kapitlet ska vi i någon mån försöka teckna den konfliktfyllda historien bakom Jämställdhetsombudsmannens tillkomst. Vi beskriver processen som föregick tillsättandet av Jämställdhetskommittén, dess förslag och diskussionerna om dessa, samt resultatet av den politiska processen. Vi börjar dock med att först ta upp den diskursiva, och senare institutionaliserade, politisering som föregick diskussionerna kring JämOs tillblivelse, det vill säga 1960-talets livliga diskussioner om ojämlikhet i kvinnors och mäns möjligheter och livssituationer och politikens svar på dessa.

Bakgrund – från hemmafru till yrkesarbetare

Att öka andelen förvärvsarbetande kvinnor hade som antyddes ovan en central roll i den politik som sedermera resulterade i inrättandet av JämO. Visserligen hade kvinnornas förvärvsfrekvens ökat redan under 1940- och 50-talen, men det var ändå vanligen en hemmafrutillvaro som väntade den dag en kvinna gifte sig. Bara drygt 15 procent av de kvinnor som var gifta hade ett förvärvsarbete år 1950. År 1960 var siffran en fjärdedel. För de kvinnor som inte var gifta var motsvarande siffror cirka två tredjedelar vid båda tidpunkterna. (Dahlström, G 1962: 288.) De institutionella förutsättningarna för tvåförsörjarfamiljer var undermåliga. Ännu på sena 1960-talet hade endast två procent av

barnen plats i offentlig barnomsorg (Jonson 2004: 100). Samtidigt var männens insatser när det gäller skötsel av barn och hushållsarbete ringa. Enligt den första levnadsnivåundersökningen från 1968 uppgav inte mer än var tionde gift man att han ”hjälpte till” i hushållet i någon nämnvärd utsträckning (Ahrne 1971). För de kvinnor som hade ett avlönat arbete var det oftast fråga om ett lågavlönat så kallat kvinnoarbete, vanligtvis på deltid. Könsuppdelningen i yrken var alltså stor och kvinnornas genomsnittslöner var ungefär 30 procent lägre än männens (Bygren m fl 2004: 24). Till detta kom en skattelagstiftning som skapade negativa incitament för gifta kvinnors förvärvsarbete (se vidare nedan).

Parallellt hade antalet kvinnor i högre utbildning ökat under 1950-talet. Dessa utbildade kvinnors aspirationer rimmade många gånger dåligt med tanken på en framtida roll som hemmafru. För dem riskerade studierna bli ”den långa vägen till diskbaljan” (Baude 1992: 9). Kvinnorna stod dessutom inför motstridiga förväntningar. En växande arbetskraftsbrist innebar att de förutsattes göra en insats på arbetsmarknaden, samtidigt som de ensamma förväntades bära ansvaret för barnens omvårdnad och fostran.

Den ovan skisserade situationen skulle starkt ifrågasättas när kvinnors ställning i familj, arbetsliv och samhälle under 1960-talet blev ett hett diskussionsämne (jfr Baude 1992, Florin 1999, Moberg 1961, Backberger 1966). Förvisso hade problemen med kvinnors “dubbla roller” som mödrar och löntagare redan tidigare uppmärksammats i svensk politik (jfr Myrdal & Klein 1956), men först i och med den så kallade könsrollsdebatten började könsuppdelningen i familj och arbetsliv på allvar att utmanas. Journalisten och debattören Eva Mobergs appell mot hemmafrusystemet i *Kvinnans villkorliga frigivning* från 1961 är ett av de mera välkända inläggen. Det inpasset pläderade av jämlikhetsskäl för att kvinnor och män gemensamt ska dela ansvaret för barn och hem, såväl som för familjens försörjning. Andra debattörer såg i hemmafruarna en outnyttjad arbetskraft som skulle kunna höja den svenska nationalprodukten. Ett häpnadsväckande stort genomslag – särskilt med tanke på dess omfång på dryga 500 sidor - fick den kritik mot rådande könsmönster som formulerades i den vetenskapliga norsk–svenska samlingsvolymen *Kvinnors liv och arbete*, publicerad 1962. Boken var resultatet av omfattande forsknings och innehöll som viktig nyhet det sociologiska könsrollsbegreppet. Tidigare hade kvinnors situation diskuterats i termer av ”kvinnofrågan”. Bokens redaktör, sociologen Edmund Dahlström, framhöll att det nya begreppet gjorde synligt både att kvinnors situation inte kan isoleras från andra samhällsproblem och att förändringar av kvinnornas situation med nödvändighet medför förändringar också för männen. Alltså var organiseringen av förhållandet mellan könen en angelägenhet för hela samhället, och inte en sak som bara berörde kvinnorna. (Dahlström 1962:10, Dahlström 1992:20–21.) Till detta kommer att könsrollsbegreppet i sin skandinaviska tappning inbegrep att uppdelningen i kvinnliga och manliga roller är socialt konstruerad, snarare än biologiskt betingad. *Kvinnors liv och arbete* erbjöd därigenom ett vetenskapligt underlag för en politik som understödjer kvinnors förvärvsarbete. Den fick stor medial uppmärksamhet och diskuterades i åtskilliga studiecirklar runt om i Sverige.[2]

[2] En av dessa grupperingar, Grupp 222, bestod av inflytelserika politiker, byråkrater och forskare som regelbundet träffades för att dryfta könsrollsfrågan. Gruppen kom att få stor betydelse för den svenska

Den tidigare så kallade kvinnofrågan omformulerades alltså under 1960-talet till en könsrollsfråga. Detta markerar ett viktigt skifte i problemdefinitionen. Diskussionen fick i och med detta en tydlig socialkonstruktivistisk och relationell vändning. Den kom för det första att handla om hur vi fostras in i könsroller, och för det andra om att kvinnors och mäns ställning och situation står i ett ömsesidigt förhållande till varandra. I statliga familjepolitiska utredningar avspeglades sådana förändringar i att det inte längre uteslutande var kvinnor (och barn) som adresserades i reformarbetet. Även männen fick en plats, liksom ansvarsfördelningen mellan könen. Samtidigt ökade antalet motioner i riksdagen som behandlade ”könsrollsfrågan”. (Lundqvist 2007: 212.) Men även om den diskursiva politiseringen av kön avsatte tydliga spår i det politiska systemet skulle det dröja till 1970-talet innan en mer könsneutral politisk diskurs och praxis hade fått ersätta den traditionella familjepolitiken. Vi återkommer till detta. Först några ord om 1960-talets konflikter om jämställdhetspolitiska mål.

Kampen om skatten

Könsrollskritiken fick en stor extra skjuts framåt tack vare en blomstrande ekonomi och stor brist på arbetskraft. Kvinnorna behövdes på arbetsmarknaden, en strukturell omständighet som kom att spela stor roll för utvecklingen av den svenska jämställdhetspolitikens särdrag med dess starka tonvikt på förvärvsarbete (jfr Lindvert 2002). Som ovan antyddes var dock utvecklingen mot en politik som understödjer tvåförsörjarfamiljen inte fråga om en smärtfri process. Förutom att partiernas officiella politik spände från att värna hemmafrusystemet till att underlätta en utveckling där kvinnor och män gemensamt delar på ansvaret för barn, hem och ekonomisk försörjning (Fredriksson 1965: 202-216), orsakade olika uppfattningar i ”könsrollsfrågan” stora stridigheter också inom riksdagspartierna. Resultatet blev att olika grupper ställdes mot varandra. Särskilt var det ”kvinnor som i egenskap av hemmafruar respektive yrkeskvinnor” förde striden, även om det också var fråga om en generations- och klasskonflikt (Dahlström 1962: 21).

Inte minst gick debattens vågor höga inom det regerande socialdemokratiska partiet, och dess kvinnoförbund. Det socialdemokratiska kvinnoförbundet bestod historiskt till stor del av hemarbetande kvinnor. I början av 1960-talet gällde detta mer än sextio procent av medlemmarna i förbundet (Waldersson 1999: 94). När en kategori av unga, högutbildade, yrkesarbetande - och i könsfrågan radikala - kvinnor under detta decennium gick med i förbundet blev åsiktsskillnaderna ett faktum (Jacobsson 1992: 40). Ett talande exempel är frågan om särbeskattning – det vill säga om makar skulle beskattas gemensamt eller var och en för sig. Frågan är illustrativ eftersom den ytterst handlade om vilka som skulle ha rätten att definiera olika sociala gruppers behov, och vilka behov skulle prioriteras (jfr Fraser 1989). Skattefrågan var brännande, inte minst därför att dess kopplingar till frågan om kvinnors roll i samhället var så tydligt. Skulle politiken utformas för att gynna kvinnligt förvärvsarbete eller skulle den värna hemmafrusystemet? Med facit i hand vet vi att hemmafruförespråkarna förlorade denna kamp. Resultatet blev istället att

---

politikens utformning och är exempel på ett nära samarbete mellan politik, forskning och rörelse.(Jacobsson 1992: 40, se även Boëthius 1992: 123, Romanus 1992: 26).

tvåförsörjarfamiljen gjordes till norm. Vid den aktuella tidpunkten var det dock långt ifrån alla som, i likhet med de radikala könsrollskritikerna, uppfattade hemmafrusystemet som ett problem. Som ett illustrativt exempel på den politiska kamp mellan olika behovstolkningar som pågick under 1960-talet ska vi dröja lite vid detta.

Det första skedet i den aktuella diskussionen ägde rum i början av 1960-talet. De socialdemokrater som förespråkade en skattereform menade att kvinnor skulle betraktas som individer – inte som ”fruar” - och att skatter inte skulle sammankopplas med samlevnadsform. De argumenterade också för att kvinnor behövde förvärvsarbeta för att täcka en växande arbetskraftsbrist, och pekade på att dåvarande skattesystem motverkade detta.[3] Andra inflytelserika socialdemokratiska kvinnor manade till strid. En av de mer välbekanta är Nancy Eriksson som med sin debattskrift *Bara en hemmafru* från 1964 vände sig mot vad hon uppfattade som ”nedvärderingen av de hemarbetande husmödrarna”, liksom försöken att ”dirigera familjen och motarbeta kvinnornas frihet att kunna välja mellan hemarbete och yrkesarbete” (Eriksson 1964, förord). Med andra ord reagerade hon mot politikens tilltagande inriktning på kvinnligt förvärvsarbete och att socialdemokratiska politiker istället för att - som tidigare - föreslå åtgärder för att höja de hemarbetande kvinnornas standard (genom exempelvis utredningsföreslag om en fridag och ordnad semester) började ta sikte på att avskaffa hemmafruarna (ibid.: 31). Nancy Erikssons appell slog an hos många. Idén att den manlige arbetaren skulle kunna försörja en familj med hemmafru hade en lång tradition inom svensk socialdemokrati, och många medlemmar i kvinnoförbundet reagerade mot den nya retoriken och politiken. Dock hade den nya generationen av unga och högutbildade kvinnor centrala positioner inom det socialdemokratiska partiet, och fick gehör i partiets ledning. (Florin 1999: 110, 119-120.) När regeringen 1970, i ett läge då arbetskraftsbristen blivit än mer akut, bestämt sig för att lägga en proposition om särbeskattning blossande debatten åter upp, fast på annat håll. Denna gång var det aktionsgruppen ”Rädda familjen” som påbörjade en kampanj till försvar för den traditionella kärnfamiljen med hemmafru och manlig huvudförsörjare (Qvarsebo 2002). Aktionen fick stort gensvar med demonstrationer och en protestskrivelse med ett stort antal underskrifter. Dock lät sig den socialdemokratiska regeringen inte påverkas, och när propositionen väl röstats igenom mojnade så småningom protesterna (Florin ibid.: 129).

En jämställdhetspolitik

Könsrollskritikerna gick alltså som vinnare ur striden över vems och vilka behov som skulle mötas av välfärdsstatens lagar och institutioner. Som vi sett spelade samhällsvetenskapen, och inte minst sociologin, en roll i detta. Med det sociologiska könsrollsbegreppet kunde kritikerna av könsrollsmönstren argumentera för att det inte fanns någon naturlig grund för kvinnornas roll i hemmet utan att könsuppdelningen istället var ett resultat av sociala processer. Den sociologiska forskningen legitimerade på så sätt ett ifrågasättande av den rådande familjestrukturen med hemmafru och manlig försörjare. Den bildade en teoretisk grund för den politiska målsättningen att konstruera

[3] Tunga namn inom socialdemokratin, såsom Inga Thorsson, som dessutom var ordförande i kvinnoförbundet, Karin Kock och Alva Myrdal är exempel på förkämpar för en skattereform.

en jämställd familj och ett jämställt arbetsliv, och för utformningen av den svenska jämställdhetsdiskursen. (jfr Lundqvist 2007, Roman 2008, Qvarsebo 2002)

Övergången till individuell beskattning 1971 var således del av en större omsvängning i politiken i riktning mot jämställdhet och könsneutralitet.[4] På det socialdemokratiska kvinnoförbundets kongress 1972 drog dåvarande socialdemokratiske statsministern Olof Palme upp riktlinjerna för den kommande jämställdhetspolitiken. Någon månad därefter ägnade han hela sitt tal på partiets kongress åt frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män (Karlsson 1996: 267). Han lät också samma år tillsätta ett organ direkt underställt honom, med uppgift att skapa en helhetssyn på jämställdhetspolitiken och föreslå åtgärder för att öka jämställdhet mellan könen, den så kallade Jämställdhetsdelegationen. Delegationen fick en strategisk placering i regeringskansliet. I en artikel i Svenska Dagbladet från 1974 betecknas den av dess första ordförande, Thage G. Peterson, som en ”gerillagrupp” vars verksamhet till stor del gick ut på att utöva påstötningar mot statsråd och andra ansvariga (SvD 1974-04-29 återgiven i Delegationens verksamhetsberättelse 1974, jfr också Sandberg, 1975: 3, Liljeström 1976: 33, InU 1973:34: 6).

I och med inrättandet av Jämställdhetsdelegationen fick Sverige en jämställdhetspolitik: jämställdhet inrättades som ett eget politikområde. I direktiven till Jämställdhetsdelegationen framhölls jämställdhetsfrågans ökade aktualitet, och att samhället aktivt bör stödja strävanden i riktning mot jämställdhet. Som det enskilt viktigaste området framträdde kvinnors rätt till förvärvsarbete. Också den nära relaterade frågan om en förändrad arbetsfördelning i hemmet framhölls, tillsammans med kvinnors underrepresentation i politiska beslutsförsamlingar (Riksdagsberättelsen år 1974, Ju:45: 64). Delegationen bestod av tre grupperingar - den lilla delegationen, den stora delegationen och en referensgrupp. I de senare fanns såväl kvinnorörelsen som forskarsamhället företrädda. Den lilla delegationen bestod uteslutande av representanter från det socialdemokratiska partiet. Delegationen saknade med andra ord parlamentarisk förankring.

På uppdrag av Jämställdhetsdelegationen genomfördes under 1970-talet utredningen *Målet är jämställdhet*, i vilken den politiska strömkantring som nämndes inledningsvis i detta avsnitt tydligt kommer till uttryck (SOU 1975: 58). Med andra ord diskuteras där omsvängningen från en politik som utgick ifrån att det var ”naturligt att konflikten mellan barn och förvärvsarbete drabbade kvinnorna” – och som riktades mot att finna ”lösningar för att skydda modersrollen och göra det möjligt för en familj att leva på en inkomst” – till en politik som utgick ifrån att båda föräldrarna både skulle ta ansvar för hem och barn och vara förvärvsarbetande. ”Istället för ett val mellan hem och barn å den ena sidan (för kvinnan) eller förvärvsarbete å den andra (för mannen)” hade diskussionen börjat handla om ”dubbla roller”, det vill säga att ”alla människor” borde ”ha rätt att vara både förvärvsarbetande och aktiv förälder”. Också männens ansvar för hem och barn började

4 I sin studie av svensk familjepolitik pekar Åsa Lundqvist (2007) på att den första så kallade Jämlikhetsrapporten som presenterades vid socialdemokraternas partikongress 1969 kan ses som uttryck för en övergång från patriarkalism till diskursiv jämlikhet där en ”reformorienterad stat sökte allierade som kunde underbygga de politiska ambitionerna – i sig kontroversiella – med vetenskapliga argument” (Lundqvist 2007: 260).

därmed sättas i fokus för debatten. (SOU 1975: 62 – 63).[5] Vidare framhölls forskning som påvisade barns behov av nära relationer till sina fäder och som klargjorde att könsrollerna var ett resultat av ”inlärda mönster” (ibid.: 16).

Jämställdhetsdelegationen initierade också den inflytelserika studien *Roller i omvandling* (1976), genomförd av sociologerna Rita Liljeström, Gillan Liljeström Svensson och Gunilla Fürst Mellström, och som senare refereras flitigt i utredningen som föreslår att JämO ska inrättas. Apropå samspelet mellan politik och forskning är det illustrativt när forskningsledaren Rita Liljeström i en intervju spekulerar om att en anledning till att hon blev erbjuden uppdraget sannolikt var att hennes åsikter ”i olika saker passade väldigt bra ihop med den politik man höll på att bygga upp”.[6] Det var hur som helst fråga om ett forskningsuppdrag som skulle utvärdera en försöksverksamhet där kvinnor hade anställts på arbeten inom typiska mansyrken, och som uppfattades som banbrytande i sitt försök att förändra och förbättra kvinnors positioner i arbetslivet (Delegationens verksamhetsberättelse 1974: 1, Liljeström m fl 1976: 3-4). Kvinnors rätt till förvärvsarbete hade ju utpekats som den mest betydande aspekten av jämställdhetsfrågan (Riksdagsberättelsen år 1974, Ju:45).

Alltså fanns redan före JämO ett statligt organ med uppgift att komma till rätta med den bristande jämställdheten. Dessutom hade en hel rad av statliga utredningar tillsatts för att arbeta med jämställdhetsfrågor, och flera stora reformer sjösattes under 1970-talets första hälft (särbeskattning 1971, föräldraförsäkring 1974, ny skilsmässolag 1974, ny abortlag 1975, utbyggnad av barnomsorg 1976). ”Könsrollsfrågan” döptes om till ”jämställdhetsfrågan”, idén att kvinnor bör arbeta utanför hemmet blev norm och den familjemodell som byggde på en hemarbetande kvinna och en manlig familjeförsörjare undergrävdes alltmer. Jämställdheten hade blivit institutionaliserad (Hirdman 1998).

Frågan om lagstiftning

Jämställdhet – eller snarare bristen på jämställdhet - var med andra ord tydligt etablerad som ett politiskt problem när Jämställdhetskommittén 1976 tillsattes för att utreda frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering (jfr t ex Florin & Nilsson 2000, Hirdman 1998, Lindvert 2002, Lundqvist 2007, Roman 2008). Folkpartiet hade då under flera år enträget arbetat just för detta, medan det regerande socialdemokratiska partiet lika enträget hade motsatt sig en lagstiftning. Om det under 1960-talet utspelades en kamp om vems och vilka behov som politiken skulle tillgodose – yrkeskvinnans eller hemmafruns – gällde alltså striden under 1970-talets första hälft framförallt de politiska medlen för att uppnå jämställdhet.

[5] Rapporten utarbetades med anledning av FN:s internationella kvinnoår 1975, med avsikten att presentera svenska resultat och erfarenheter av jämställdhetsarbetet. Vissa skrivningar i rapporten är upprepningar av The Status of Women in Sweden från 1968, men den är också en uppföljning av vad som hände under åren efter 1968.

[6] Hon berättar också om sina nära kontakter med några andra i Norden välkända ”könsrollsforskare”, Harriet Holter (medförfattare till *Kvinnors liv och arbete*) och Elina Haavio-Manilla.

Förbudskamp

Mellan folkpartiet och det socialdemokratiska partiet rådde något av ett konkurrensförhållande när det gäller jämställdhet. För båda partierna hade detta blivit en hjärtefråga, och båda ville framstå som det mest jämställdhetsvänliga partiet. Genom Jämställdhetsdelegationen hade dock jämställdhet kommit att torgföras som en socialdemokratisk angelägenhet (Lindvert 2002: 70, 167). Folkpartiet sökte därför efter egna ”nya fräscha förslag” i jämställdhetsfrågan. Efter att ha ”gnuggat geniknölarna” - och kastat blickar mot USA - hittade man ett sådant ”nytt och fräscht” förslag. Partiet skulle driva frågan om att lagstiftningsvägen få ett slut på könsdiskrimineringen (Romanus 1992: 35).

Följdriktigt författades 1970 en partimotion som, med hänvisning till lagstiftningen i USA, föreslog att frågan om möjligheterna till en svensk lagstiftning på området skulle utredas. I en enskild motion yrkade folkpartister dessutom samma år på att riksdagen skulle införa ett förbud mot könsdiskriminering på svensk arbetsmarknad. Detta skedde i samband med en aviserad proposition om förbud mot rasdiskriminering. Huvudmotivet var att den ”traditionella uppdelningen av den svenska arbetsmarknaden i manliga och kvinnlig yrken” ansågs som ”ett av de allvarligaste hindren för jämlikhet mellan män och kvinnor och individuell valfrihet” (SOU 1978: 38: 48). Efter avslag i riksdagen fortsatte partiet att mellan 1970 och 1976 årligen motionera om en lag mot könsdiskriminering. Motionerna inleddes typiskt med en beskrivning av könsuppdelningen på svensk arbetsmarknad för att därefter peka ut denna som ett av de största hindren för att uppnå jämlikhet. Vidare uppmärksammades ”invandrare”, och särskilt ”invandrarkvinnor”, som en speciell grupp där det fanns behov av en ”uppsökande kurativ verksamhet”. Detta på grund av antagandet att kvinnorna ”i stor utsträckning” hade ”anpassningsproblem i vårt land” (Motion I:5 1970:6, se vidare Ahlberg 2009).

Det var inte fråga om att folkpartiet närde förhoppningen att en lagstiftning skulle lösa alla problem. Ytterligare åtgärder för att komma till rätta med ojämlikheten föreslogs. Man tänkte sig dock att ett förbud mot könsdiskriminering skulle kunna fungera som ”ett handgripligt stöd åt dem som arbetar med att få bort könsfördomarna” och att det skulle kunna få ”stor normbildande betydelse” (Motion I:5: 15, Motion II:1144 1970: 2 SOU 1978:38: 47). I motionerna framhölls också att de åtgärder som tidigare hade vidtagit för att bryta könsuppdelningen visat sig otillräckliga (Motion I:5 och Motion II:7, SOU 1978: 38: 48).

Mäktigt motstånd

Det regerande socialdemokratiska partiet opponerade sig som sagt starkt mot förslaget om att lagstifta mot könsdiskriminering. En efter en avslogs motionerna i riksdagen. Som svar på den första motionen menade utskottet att det inte fanns tillräckliga skäl för en allmän lagstiftning på området, samtidigt som en sådan lag skulle stöta på stora svårigheter när det gäller såväl utformning som upprätthållande. Dessutom hänvisades till den svenska modellen; att detta i enlighet med svensk tradition var en fråga för arbetsmarknadens parter (ABU 56).

Men folkpartiet framhärdade alltså sin parlamentariska kamp. I 1974 års motion föreslog motionärerna dessutom inrättandet av en myndighet av just det slag som står i fokus för vår undersökning – ett ”ombud” dit den enskilda skulle kunna vända sig. Idén kan ses som ett svar på en del av den kritik som hade riktats mot förslaget om lagstiftning, nämligen att det som behövdes var aktiva åtgärder (snarare än förbud) för att bryta upp könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Motionärerna gick även kritikerna till mötes i fråga om att jämställdhet i första hand skulle vara en fråga för arbetsmarknadsparterna, men påpekade också att dessa dittills uppenbarligen inte hade förmått att skapa ett jämställt arbetsliv (Motion 1830 1975/1976).

Även om inrikesutskottet också denna gång argumenterade mot förslaget kan en viss förskjutning i argumentationen skönjas. Den tidigare ståndpunkten att det inte fanns tillräckliga skäl för en lagstiftning – situationen hade beskrivits i termer av ”rester av könsdiskriminering” och ”kvardröjande brister” i jämställdhet (jfr InU 1971:35: 5f) - ersattes nu med skrivningar om att bristande jämställdhet mellan könen var ett av de stora problemen och diskussionsämnena i samhället (InU 1974:25: 13). En annan viktig del i utlåtande var att utskottet denna gång accepterade ett krav på att jämställdhetsfrågorna skulle få en bredare parlamentarisk förankring. I Jämställdhetsdelegationen fanns ju uteslutande det socialdemokratiska partiet representerat. Enligt utskottet borde Jämställdhetsdelegationen antingen utvidgas med ledamöter från andra politiska partier, eller också borde en del av delegationens uppgifter överföras till en parlamentarisk kommitté (InU 1974:25: 14). Som vi ska se blev det senare förslaget som skulle realiseras. Men ännu 1975 avslog riksdagen folkpartiets krav på lagstiftning och ombudsman (Motion 223 1975: 1). Inrikesutskottet hänvisade denna gång bland annat till en skrivelse från Jämställdhetsdelegationen som hävdade att en sådan lagstiftning skulle försvåra positiv särbehandling, liksom till remissvar som gjorde gällande att en ”sådan lagstiftning är förenad med stora vanskligheter” och att ”de reella effekterna är tvivelaktiga” (InU 1975/76:9: 19, 37). Dessutom åberopades en promemoria genomförd på uppdrag av Jämställdhetsdelegationen, närmare bestämt Nina Pripps *PM till frågan om lagstiftning*. Promemorian undersökte internationella överenskommelser och lagar och erfarenheter i andra länder, liksom svenska författningar som berörde frågan om könsdiskriminering (Pripp 1975, Förord). Argumenten som lades fram var vid det laget välbekanta för riksdagen: att en sådan lagstiftning skulle bryta mot den svenska traditionen, att det skulle vara en sak för arbetsmarknadens parter att lösa sådana frågor och att det skulle vara svårt att leda könsdiskriminering i bevis (Pripp 1975: 179 - 184).

Men det var inte bara det regerande socialdemokratiska partiet som ställde sig avvisande till ett förbud mot könsdiskriminering. Reaktionerna från såväl fackföreningsrörelsen som arbetsgivaresidan har beskrivits som kompakt negativa (Romanus 1992). Till detta kommer att det också hos borgerliga riksdagspartier fanns ett motstånd. Inte heller av kvinnoorganisationerna fick förslaget från början stöd (folkpartiets undantaget). Motståndarnas huvudargument var att jämställdhetsfrågan i enlighet med svensk tradition borde lösas genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Mot förslaget anfördes som framgått också att en lagstiftning inte kommer åt dold diskriminering, att den riskerar att sätta hinder i vägen för positiv särbehandling av kvinnor, att det som behövdes var aktiva åtgärder och att själva anmälningsförfarandet skulle ställa stora krav

på den enskilda (Pripp 1975). Det var alltså en speciallagstiftning man motsatte sig, inte att jämställdhetsarbetet behövde utvidgas.

En utredning tillsätts

Vändpunkten kom 1976 då riksdagen gick emot inrikesutskottets avslag på ytterligare en folkpartistisk motion om att lagstifta och/eller utreda frågan (InU 1975/76:42: 15, SOU 1978:38: 52). Riksdagen beslutade nu att frågan om lagstiftning ”allsidigt” och ”förutsättningslöst” skulle utredas, men också att en parlamentariskt förankrad utredning av jämställdhetsfrågor skulle tillsättas (SOU 1978: 38). Efter riksdagsbeslutet tillkallades kommittén som skulle utreda frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män, den så kallade Jämställdhetskommittén.

Jämställdhetskommitténs arbete styrdes med direktiv från tre tillfällen: direktiven som gällde Delegationen för jämställdhet mellan kvinnor och män (och som vi redogjort för ovan), direktiven som formulerades av socialdemokraten Thage G Peterson vid utredningens tillsättande, samt folkpartisten Per Ahlmarks tilläggsdirektiv efter ett borgerligt maktövertagande 1976. I de direktiv som tillkom vid kommitténs tillsättande uttalades att den skulle inrikta sig på långsiktiga projekt inom jämställdhetsområdet och på frågor av principiell vikt. Den skulle analysera och kartlägga de olika problemområden som antagits som allmänna principer på FN:s kvinnokonferens i Mexico City 1975, till exempel rätten till arbete och försörjning, rätten till deltagande i politiska beslutsprocesser, samt en ny arbetsfördelning mellan könen i arbetsliv och hem (SOU 1978:38: 29). För detta ändamål skulle forskningsmaterial granskas och nya undersökningar initieras. Ett sådant brett kunskapsunderlag, framhöll statsråd Thage G Peterson, ”är en väsentlig förutsättning för att arbetet med att bryta ned fördomar och förändra attityder till manligt och kvinnligt skall lyckas” (Prop. 1976/77: 103). Dessutom skulle alltså frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering förutsättningslöst utredas. Genom tilläggsdirektiven i samband med den borgerliga valsegern fick kommittén till detta i uppdrag att utarbeta ett förslag till en lag mot könsdiskriminering (SOU 1978:38: 30f). Det senare var resultatet av att Folkpartiet efter valsegern ställt detta som villkor för att delta i ett regeringssamarbete (Lindvert 2002: 170). Dessutom blev direktivet att jämställdhetskommitténs skulle ta över Jämställdhetsdelegationens utredningsuppdrag. Som ordförande i denna parlamentariska kommitté utsågs centerpartisten Karin Andersson och som vice ordförande folkpartisten Karin Ahrland.[7]

Att en utredning tillsattes för att undersöka möjligheten till en speciallag kan ses som tecken på att den svenska modellen, med sina generella välfärdsstatliga åtgärder, började uppfattas som otillräcklig. Idén om en lag för att hindra könsdiskriminering gällde

7 Efter den borgerliga valsegern 1976 blev Karin Andersson invandrar- och jämställdhetsminister. Karin Ahrland var ordförande i Fredrika Bremerförbundet mellan 1970-76 (www.fredrikabremer.se) och hade varit ledamot i den ”stora” Jämställdhetsdelegationen. Övriga medlemmar i kommittén var Anna-Greta Leijon (s), Eivor Marklund (vpk), Roland Sundgren (s) och Margareta af Ugglas (m), liksom sakkunniga Hans Bergström, Barbro Hedwall och Gertrud Hedberg. Bland experterna fanns Olof Bergqvist (bitr. hovrättsassessor), Anita Bondestam (expeditionschef), Lars Lunning (rättschef) och Brita Sundberg-Weitman (hovrättsråd). Anna-Greta Leijon hade varit ordförande i den ”lilla” Jämställdhetsdelegationen.

kvinnor som grupp, vilket också gick stick i stäv med den svenska ”genuslogiken” (Lindvert 2002: 174).

Forskningens plats i utredningen

Vilken var då vetenskapens roll i utredningen? Låt oss börja med att påminna om att samhällsvetenskaplig forskning, och särskilt könsrollsforskningen, hade spelat stor roll i de diskursiva förändringar som ägde rum dryga decenniet före utredningen tillsättande. I utredningen märks detta i att ”könsroller”, ”fördomar” och ”traditionstänkande” är nyckelord i beskrivningarna av och förklaringarna till samhällets könsuppdelning. Särskilt framträdande är rollbegreppet i utredningens problembeskrivningar. Könsrollerna antas inte bara generera ojämlikhet mellan könen på alla samhällsområden. Deras förmodade seghet och svårföränderlighet får också förklara att ojämställdheten hade reproducerats trots alla formella åtgärder.

Också inflytandet från kvinnoforskningens mera uttalat feministiska perspektiv på könsfrågan kan skönjas redan i kommittédirektiven där det talas om kvinnornas ”krav på frigörelse” (Skr 1976/77:103: 32). Förändringen anas också i två av de utredningar som tillsattes av Jämställdhetskommittén för att diagnostisera läget på jämställdhetsfronten i Sverige. Medan tidigare utredningar hade beskrivit jämställdhet i könsneutrala termer – såsom ”föräldrars behov”, ”barns behov” och ”allas behov” av jämställdhet – anlade dessa båda utredningar, som publicerades efter betänkandet med lagförslaget, ett tydligare kvinnoperspektiv på frågan (SOU 1979:89, SOU 1982:18). Inte bara sattes *kvinnors* behov i centrum när det fastslogs att kvinnorna ”har gått in i arbetslivet på de villkor som har formats av män” samtidigt som de ”på grund av sina uppgifter i familjen” inte har ”nått jämställdhet med män” (SOU 1982:18: 18). Männen tillvitades också ansvar för den rådande situationen eftersom de ”genom att undandra sig ansvaret för hem och barn hade bidragit till den bristande jämställdheten” (SOU 1979: 89: 31, se vidare Roman 2008).

Kvinnorörelsens plats i utredningen

Även om kvinnorörelsen med sina olika organisationer inte fanns direkt representerad i utredningen på samma sätt som gäller exempelvis handikapprörelsen och utredningen som föreslog inrättandet av en handikappombudsman (se kapitel 4), gjorde den tydliga avtryck i Jämställdhetskommitténs olika betänkanden. Redan i direktiven till utredning hänvisar uppdragande minister Thage G Pettersson till kvinnorörelsens krav på att samhället måste förändras.

> Kvinnornas krav på frigörelse har därför blivit krav på att samhället ska omdanas så att alla ges rätt till meningsfullt arbete under villkor som tillåter gemenskap med vuxna och barn och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Det måste bli möjligt för både män och kvinnor att förena familjeliv och förvärvsarbete med samvaro med barnen så att dessa får trygghet och omvårdnad (SOU 1978: 83).

Också kommittén hänvisar till kvinnorörelsen i sina arbeten. Till exempel redogör den i sin bakgrundsbeskrivning för den kvinnopolitiska kampen från Alva Myrdal och Viola Klein och framåt, och pekar på diskussionens förskjutning från ”kvinnans dubbla roller”,

via ”kvinnans villkorliga frigivning” till ”den nya mansrollen”. Sådana diskursiva förändringar togs, inom parentes sagt, också upp av den folkpartistiska jämställdhetsministern Eva Winther när hon inför regeringen föredrog den proposition som blev resultatet av utredningens arbete. Ministern påpekade då att talet om ”kvinnodebatt” och ”kvinnofrågor” hade ersatts av talet om ”jämställdhet”. I sin föredragning ägnade hon också särskild uppmärksamhet åt kvinnoorganisationerna och deras ”värdefulla insatser”. Genom insatser som ökade såväl kvinnors kunnande och självförtroende, som insikterna om ”den diskriminering och könsuppdelning som fortfarande förekommer” hade de banat väg för förändringar.

Utredningens resultat och förslag

När utredningen formulerade problemet som låg till grund för dess förslag började den med att påpeka att ”odiskutabla framsteg” förvisso gjorts, men att det ändå kvarstod stora skillnader i mäns och kvinnors villkor i det svenska samhället. Den pekade på att även om de formella hindren var borta, kvarstod såväl fördomar och traditionstänkande, som praktiska hinder. Samtidigt underströks att det fanns en bred politisk enighet om att jämställdhetsprincipen skulle råda och att varje människa skulle ”bedömas efter sina personliga egenskaper och meriter, inte efter vilket kön hon tillhör”. (SOU 1978:38: 59.)

Trots direktiven om att arbeta förutsättningslöst kom utredningen att begränsa sitt arbete till arbetslivet. Kommittén fortsatte på så sätt att arbeta i linje med den svenska jämställdhetspolitiska traditionen, där förvärvsarbetet sätts i centrum för människors identitet och välbefinnande. Statsvetaren Jessica Lindvert förklarar detta i termer av stigberoende: att en fråga som ursprungligen inte passade in i efterhand anpassades till den svenska ”genuslogiken” (Lindvert 2002: 228). Som vi senare ska se sker en liknande utvecklingen i fallet HomO.

I sitt betänkande om *Jämställdhet i arbetslivet* lämnade kommittén förslag till en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Förslaget innehöll såväl regler om förbud mot könsdiskriminering som skyldigheter att vidta aktiva åtgärder för att främja jämställdheten. Dessutom föreslogs att ett jämställdhetsombud skulle inrättas. Jämställdhetskommittén underströk att en lag mot könsdiskriminering i arbetslivet inte kunde ersätta ”de andra insatserna” utan att de var ”ytterligare ett viktigt instrument i det samlade arbetet för jämställdhet” (SOU 1978:38: 13). Bedömningen var att lagen också skulle komma att öka uppmärksamheten på könsdiskriminering och på brister i jämställdhetsarbetet, samtidigt som den betraktades som uttryck för statsmakternas erkännande av jämställdhetsmålet.

Lagen skulle enligt utredningens förslag skydda den enskilda mot könsdiskriminering, men den skulle alltså också - och detta var en högst kontroversiell fråga - ställa krav på arbetsgivare att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. Arbetsgivarna skulle närmare bestämt åläggas att anstränga sig för att finna sökande av underrepresenterat kön, och de skulle i valet mellan en kvinna och man med likvärdiga förutsättningar utse den som tillhörde underrepresenterat kön. Jämställdhetsombudet skulle bevaka att lagen efterföljdes och medverka i jämställdhetssträvanden i arbetslivet. Tyngdpunkten i

ombudets verksamhet skulle vara att ta emot anmälningar om överträdelser av lagen, men det skulle också på eget initiativ kunna ta upp ärenden.[8]

Kommittén var inte enig om betänkandet. Socialdemokraterna Anna-Greta Leijon och Roland Sundgren samt vänsterpartisten Eivor Marklund reserverade sig mot förslaget. De förstnämnda hänvisade i linje med tidigare yttranden från inrikesutskottet att ansvaret för jämställdhetsarbetet borde ligga på arbetsmarknadens parter. Detta, framhöll reservanterna, ligger i linje med strävan att demokratisera arbetslivet och hänvisade till medbestämmandelagen som ett uttryck för dessa strävanden. Jämställdhetsarbetet skulle utan inblandning bedrivas inom ramen för medbestämmandeavtalen. Dessutom befarade man att ett jämställdhetsombud skulle riskera att inverka negativt på jämställdhetsarbetet och medföra ökad byråkratisering (SOU 1978:38: 195-200). Liknande synpunkter utrycktes av Marklund som uppfattade en ombudsman som en förmyndarinstitution som skulle innebära ett statligt intrång på ett område som bäst bevakades av de fackliga organisationerna. Hon vände sig också mot alla regler som skulle kunna uppfattas som könskvotering. (SOU 1978:38: 203).[9]

En ny ombudsman

En rad olika remissinstanser yttrade sig över Jämställdhetskommitténs betänkande. De flesta förhöll sig positiva till en könsdiskrimineringslag. I detta avseende hade det skett en förändring under de år som gått sedan 1976. Tidigare hade de flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan om lagstiftning ställt sig negativa. Detta gällde remissomgången i anslutning till Nina Pripps ovan diskuterade rapport från Jämställdhetsdelegationen (Bilaga till Prop. 1976/77:103). Förslaget att arbetsgivaren skulle åläggas att aktivt verka för jämställdhet fick ett blandat mottagande. Detsamma gäller förslaget om att inrätta ett jämställdhetsombud, som helt avvisades av bland andra LO, TCO och SAF. Särskilt intressanta för våra syften är kvinnoorganisationernas remissvar. Bland dessa syns Moderata kvinnoförbundet, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Sveriges socialdemokraters kvinnoförbund, Svenska kvinnors vänsterförbund, Husmodersförbundet hem och samhälle, Fredrika Bremer-förbundet, Yrkeskvinnors klubbars riksförbund och Grupp 8 (Prop. 1978/79:175: 194). Med undantag från Yrkeskvinnors klubbars riksförbund – som ansåg att lagen borde ”innefatta hela samhällslivet” liksom att hemuppgifterna borde ”delas lika mellan kvinnor och män” - fanns få synpunkter på förslaget att lagen skulle begränsas till arbetslivsområdet (Prop. 1978/79: 175, 196). Liksom de flesta övriga remissinstanser förhöll sig nu kvinnoförbunden på ett allmänt plan positiva till en sådan lagstiftning. Däremot fanns gott om kritiska synpunkter på det konkreta förslaget från kommittén. Bara Folkpartiets och Centerns kvinnoförbund ställde sig utan betänkligheter bakom kommittéförslaget. Särskilt var det förslaget om att ålägga arbetsgivare att aktivt verka för jämställdhet och förslaget om att inrätta ett ombud gav upphov till kritik. Det socialdemokratiska

[8] Utredningen föreslog att jämställdhetsombudsmannens i stor sett skulle ha samma funktioner för lagens efterlevnad som konsumentombudsmannen hade för efterlevnaden av marknadsföringslagen (ibid.: 159. isomorfism?).

[9] En av experterna, Sundberg-Weitman, invände på andra grunder mot kommitténs skrivningar, och då särskilt utredningens uppfattning att ojämlikheter mellan könen i arbetslivet har sociala orsaker (SOU 1978:38, s. 208ff). Annorlunda uttryckt ställde hon sig kritisk till de sociologiska förklaringarna.

kvinnoförbundet avvisade, i linje med Anna-Greta Leijons och Roland Sundgrens reservation, förslaget om ett ombud med argumentet att ett sådant skulle leda till ökad byråkratisering.[10] Förbundet ansåg liksom nämnda reservanter att ansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet borde ligga hos de fackliga organisationerna (Prop. 1979/79:175 :195). Grupp 8 framstår som den kvinnoorganisation som var allra mest skeptisk till kommitténs förslag. Organisationen befarade att lagens könsneutrala utformning skulle kunna komma att motverka sitt eget syfte och därmed försvaga kvinnors ställning på arbetsmarknaden. Farhågan var att medan männen med lagens hjälp skulle få tillträde till kvinnodominerade yrken i den expanderande offentliga sektorn, skulle inte motsvarande sak gälla kvinnornas tillgång till mansdominerade yrken inom en krympande industri (Prop. 1978/79:175: 198, 205). En ytterligare synpunkt som framfördes av Husmodersförbundet hem och samhälle var att existerande könsfördomar bland arbetstagare och fackliga organisationer gjorde det olämpligt att lägga ansvaret för lagens efterlevnad på deras axlar (Prop. 1978/79:175: 198).

När dåvarande jämställdhetsminister och statsråd, folkpartisten Eva Winter, efter remissomgången föredrog ärendet på ett regeringssammanträde som ägde rum en månad innan propositionen beslutades i mars 1979, anslöt hon sig helt till utredningens förslag om att begränsa lagstiftningen till arbetslivet. Detta eftersom det ”som händer i arbetslivet är helt centralt för strävandena till jämställdhet” (Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet, Prop. 1978/79:22). När det gäller åsiktsskillnaderna inom utredningen avseende förslaget att arbetsgivare skulle åläggas att aktivt verka för jämställdhet - det vill säga delar som Vänsterpartiet kommunisternas och Socialdemokraternas ledamöter reserverade sig emot – menade statsrådet att det var fullt möjligt att jämka samman olika intressen så att lagstiftningen utformades så att den passar ”den ordning som tillämpas av arbetsmarknadens parter” (ibid.: 26). Avseende förslaget att inrätta ett jämställdhetsombud underströk Winther behovet av någon som driver på jämställdhetsarbetet och som kan ta initiativ när lagen inte respekteras. I det sammanhanget poängterade hon också att ombudet skulle ha en särskilt viktig uppgift att fylla för arbetstagare och arbetssökande som har svårt att ta till vara sina rättigheter. Sådana grupper exemplifierades med lågutbildade och invandrare (ibid.: 34). Vidare gav jämställdhetsministern stöd till utredningens kontroversiella förslag om att en arbetsgivare i valet mellan sökande med likvärdiga förutsättningar måste anställa en sökande av underrepresenterat kön. Motivet var ”övertygelsen att dagens könsuppdelade arbetsmarknad inte är ett uttryck för verkliga skillnader i förutsättningarna beroende på kön utan i stället är en följd av traditionella mönster och gamla fördomar”(ibid.: 35).

I den proposition som den folkpartistiska minoritetsregeringen sedan lade fram föreslogs på grundval av jämställdhetskommitténs betänkande en lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Dess ändamål skulle vara att ”främja kvinnors och mäns lika rätt ifråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet” (Prop. 1978/79:175: 1). Således följde regeringen utredningens förslag om att begränsa lagstiftningen till arbetslivet. Detsamma gällde förslaget om att lagen skulle innehålla både ett avsnitt om förbud mot könsdiskriminering, och ett som ålade arbetsgivare att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. Dessutom föreslogs inrättandet av en särskild

[10] Också Svenska kvinnors vänsterförbund var kritiskt till förslaget om att inrätta en ombudsman.

myndighet med uppgift att dels övervaka att lagen efterföljs och dels aktivt medverka i och främja jämställdhetssträvanden i arbetslivet. Här anlade propositionen det intersektionella perspektiv – som det senare har kommit att kallas – som redan tidigare hade lyfts fram i flera sammanhang: att en sådan myndighet särskilt skulle kunna tillvarata intressena hos kvinnor med låg utbildning och hos invandrade kvinnor med språksvårigheter (Prop 1978/79:175).

På några punkter skilde sig dock regeringens proposition från utredningens förslag. En av dessa gällde det omdiskuterade förslaget att arbetsgivare skulle anstränga sig att finna sökanden av underrepresenterat kön, och att de i valet av mellan en kvinna och man med likvärdiga förutsättningar skulle utse den som tillhör underrepresenterat kön. Detta fick i propositionen den svagare formuleringen att diskriminering föreligger om en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en av motsatt kön trots att den senare har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen. En annan skillnad var att regeringen föreslog att efterlevnaden av lagen skulle tillses, inte bara av ett jämställdhetsombud, utan också av en jämställdhetsnämnd (Prop. 1978/79:175: 2). I den senare skulle arbetsmarknadens parter och juridiken finnas representerade. Dessutom föreslogs undantag från reglerna i de fall parterna ingått jämställdhetsavtal. Arbetsdomstolen föreslogs som den instans som normalt skulle pröva tillämpningen av jämställdhetslagen (ibid.).

I propositionen framhålls att ett förbud mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden inte skulle få medföra hinder mot att ”en arbetsgivare strävar efter en jämnare könsfördelning på sin arbetsplats genom att anställa sökande av det underrepresenterade könet framför likvärdiga sökande av det överrepresenterade” (ibid.: 81). Däremot uttrycks tveksamhet till så kallad positiv särbehandling.

Socialdemokraterna stödde den del av förslaget som gällde förbud mot könsdiskriminering, men röstade emot de delar som avsåg de aktiva jämställdhetsåtgärderna.[11] Som tidigare nämnts var också borgerliga riksdagspartier negativa till att inrätta en ombudsman. Riksdagsbehandlingen av propositionen fick därför som resultat att endast de delar som avsåg diskrimineringsförbudet bifölls. Förslaget om aktiva jämställdhetsåtgärder, inrättandet av ett jämställdhetsombud och jämställdhetsnämnd avslogs (Prop. 1979/80:56: 9). Ansvaret för det aktiva jämställdhetsarbetet skulle istället överlåtas till arbetsmarknadens parter inom ramen för medbestämmandeavtalen.

Det var således fråga om ett urvattnat lagförslag som skulle träda i kraft 1980. Efter en ny borgerlig valseger år 1979, då folkpartiet hade lyckats få centern på sin sida, formulerades emellertid ett nytt lagförslag med innebörden att den nyligen antagna lagen skulle upphävas och ersättas med en lag byggd på det ”fullständiga förslaget”. Det vill säga, i propositionen föreslogs inrättandet av en jämställdhetsombudsman och jämställdhetsnämnd (Prop. 1979/80:56: 2). Förslaget antogs med knappast möjliga

[11] Sedan tidigare hade ett förbud mot diskriminering vid tillsättning av statliga tjänster införts, liksom en arbetsrättslig lag om skydd i arbetslivet som innebar att arbetsgivare inte kunde säga upp anställda utan att förbigå turordningen.

majoritet när det röstades igenom med en rösts övervikt – och mot fackets och arbetsgivareföreningens vilja (SOU 1990:41: 59). Övriga borgerliga partier visade heller ingen entusiasm över förslaget. Därför är det knappast förvånande när den första jämställdhetsombudsmannen, Inga-Britt Törnell, i en intervju erinrar sig att det politiska stödet för myndigheten var svagt när den påbörjade sitt arbete 1980. Men Sverige hade efter en långdragen och konfliktfylld process fått sin första jämställdhetsombudsman. Det var dock en ombudsman vars aktionsradie blivit starkt kringskuren som en följd av att dess tillsynsområde endast gällde den del av arbetsmarknaden där det inte fanns kollektivavtal. Detta var en liten och krympande del av arbetsmarknaden. Myndighetens möjligheter att verka var alltså tämligen urholkade relativt utredningsförslaget (SOU 1990:41: 299, 411).

Avslutande

Avslutningsvis kan vi konstatera att tillkomsten av könsdiskrimineringslagen och JämO karaktäriserades av en stark politisering, trots att de politiska aktörerna i stor utsträckning var ense om att den bristande jämställdheten i samhället utgjorde ett problem som måste åtgärdas. Det var en mycket kontroversiell fråga. Kampen om vilka politiska medel som skulle användas avspeglas i de många motioner och utskottsbetänkanden som föregick utredningen. I dessa specifika stridigheter spelade som vi sett politiker - och mera specifikt folkpartister - en huvudroll som initiativtagare och påskyndare av en lag och myndighet. Kvinnorörelsen och majoriteten av dess organisationer ställde sig, tillsammans med flertalet andra aktörer, åtminstone till en början mer eller mindre avvisande till både inrättandet av JämO och en lagstiftning mot könsdiskriminering. (Senare skulle lagen kritiseras för att inte vara tillräckligt effektiv (Pincus 1998: 41)). Som antytts kan motståndet åtminstone delvis förklaras i termer av stigberoende. Förslaget passade inte in i den svenska jämställdhets- och jämlikhetsmodellen. Tvärtom utmanade det den svenska modell som under lång tid byggts upp under det socialdemokratiska regeringsinnehavet. Tilläggas kan att mycket av de partipolitiska konflikterna om könsdiskrimineringsfrågan försvann när lagstiftningen väl var genomförd (Lindvert 2002: 171-174).

Ett resultat av processen, skulle man kunna säga, var att kvinnorörelsens krav formulerades i könsneutrala ordalag när de togs upp av politiken. Häri finns en skillnad jämfört med de övriga fall som vi kommer att diskutera i kapitlen som följer. I fallet ”kön” gällde lagen både den gynnade och den missgynnade kategorin. Den tog inte specifikt sikte på att förbättra kvinnors ställning. Inte heller framgick i lagen att det var kvinnor som oftast utsattes för diskriminering. På så sätt var det möjligt att läsa lagen som att det inte fanns någon systematik i diskrimineringen i arbetslivet, utan att denna drabbade båda könen lika. I denna mening gav lagen uttryck för en könsblindhet som bortsåg från systematiska maktskillnader mellan kvinnor och män. Från kvinnorörelsen och kvinnoforskningshåll framfördes också sådana kritiska synpunkter på lagen (se t ex nummer 3 av *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 1986 och särskilt yttrande i SOU 1990:41: 387). Å andra sidan var lagen tämligen unik genom att ange att samhället består av både kvinnor och män. Och även om diskrimineringsförbudet var könsneutralt, var trots allt syftet med de aktiva jämställdhetsåtgärderna att ge kollektiv stöd till kvinnor.

3. En ombudsman mot etnisk diskriminering

Sex år efter JämO:s tillblivelse fick Sverige en ytterligare ombudsman med uppgift att tillvarata intressena hos en avgränsad grupp medborgare. I detta kapitel ska vi på motsvarande sätt som i det förra beskriva tillkomsthistorien bakom Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). Således är också här följande tre frågor strukturerande för vår undersökning av den process som ledde fram till DO:s tillkomst. Hur konstruerades det eller de problem som ombudsmannen fick till uppgift att hantera? Vilka aktörer satte problemen på den politiska agendan och på vilket sätt? Hur hanterades problemet/problemen av det politiska systemet? På samma sätt som tidigare är ett underliggande intresse om och i vilken utsträckning samhällsvetenskaplig kunskap fungerade som överbryggningsdiskurs, det vill säga fungerade som en länk mellan grupper, organisationer eller sociala rörelser, å ena sidan, och staten, å den andra sidan.

I jämförelse med JämO-fallet var problemdefinitionen långt ifrån etablerad vid DO-utredningens tillkomst. Som vi ska se var det snarare så att själva problemdefinitionen pågick parallellt med diskussionerna om problemets lösning. Således fanns i detta fall vare sig politisk enighet om att det existerade ett problem och hur det i så fall såg ut, eller hur det skulle lösas. I själva verket var inte heller det som sedan kom att kallas ”invandrarpolitiken” etablerad som politikområde. Så blev också tillkomsten av DO en lång och komplicerad historia. Ett första skäl till detta var de inblandade aktörernas skilda benägenhet att betrakta relationen mellan olika etniska grupper ur ett konfliktperspektiv. Ett andra skäl var att flera tongivande aktörer också på detta område beskrev de åtgärder som förespråkades av andra aktörer som ett brott – och ett hot – mot den traditionella svenska modellen. Bland de mest negativa återfanns arbetsgivarnas organisationer och vissa politiska partier.

Innan vi mer detaljerat ger oss i kast med tillkomsten av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, ska vi inledningsvis kort påtala några i sammanhanget betydelsefulla skillnader mellan JämO-fallet och DO-fallet. En första skillnad gäller storleken på den aktuella kategorin människor. I JämO:s fall var den diskriminering som skulle förebyggas och stävjas riktad mot en kategori (kvinnor) som antalsmässigt är lika stor som den kategori som antas gynnad (män). I jämförelse är den kategori vars intressen DO ska bevaka antalsmässigt betydligt mindre än den gynnade gruppen. I det senare fallet är det till skillnad mot i föregående kapitel därmed rimligt att tala om en minoritetsgrupp (som antas missgynnad) och en majoritetsgrupp (som antas gynnad).

En andra skillnad mellan JämO-fallet och DO-fallet är även den knuten till själva kategoridiskussionen. Skillnaden består i den relativa lätthet respektive den relativa svårighet med vilken personer kan klassificeras som tillhörande kategorierna ifråga. I JämO-fallet görs uppdelningen på biologisk grund. Uppdelningen i män respektive kvinnor blir i de flesta fall därmed oproblematisk. I DO-fallet är förhållandet annorlunda. Här är, som vi kommer att se, själva kategoriseringen och dess konsekvenser något som ibland implicit och ibland explicit behandlas och förhandlas i det empiriska materialet. Etnicitet konstrueras och operationaliseras således återkommande i våra källor, men inte entydigt och konsekvent.

Sammantaget betyder de här påtalade skillnaderna att avgränsningen av den grupp vars intressen DO blev satt att bevaka, dels var antalsmässigt och relativt mindre, dels var oklarare i konturerna än den JämO blev satt att bevaka. *Att* det existerade en grupp som var missgynnad relativt en annan grupp, var ett huvudtema i diskursen om etnisk diskriminering. Hur denna grupp skulle avgränsas var fortlöpande föremål för förhandling.

Bakgrund – från arbetskraftsinvandring till asylinvandring

Sverige har en lång historia av invandring från andra länder och denna invandring var en central utgångspunkt för den politiska diskussion som ledde fram till DO:s tillkomst. Medan kvinnors andel av befolkningen varit konstant, har storleken på den kategori som kom att utgöra DO:s intresse varierat genom historien. Inte minst har invandringen under de senaste sextio, sjuttio åren varit betydande. Däremot har invandringens orsaker och karaktär varierat. Från och med tiden direkt efter andra världskrigets slut och fram till mitten av 1960-talet hade invandringen en viktig grund i den svenska ekonomins expansion och den svenska arbetsmarknadens därav följande behov av arbetskraft (jfr. Rydgren 2004: 699, Rydström 2009: 215). Som vi tidigare nämnde var arbetskraftsbrist också en betydelsefull strukturell orsak till kvinnors ökade förvärvsarbete. Kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden var emellertid inte tillräckligt för att tillgodose efterfrågan. När en statlig utredning vid början av 1980-talet beskrev invandringen under efterkrigstiden, förlade den sålunda orsakerna till en otillräcklig tillgång på arbetskraft och till att det i ”Sverige fanns en produktionsapparat både för varor och för tjänster som var långt större än den som kunde hållas igång med inhemsk arbetskraft” (SOU 1983:18: 25). Storföretagen rekryterade aktivt arbetskraft från flera länder och från statligt håll främjades rekryteringen bland annat genom att visumtvånget från vissa länder slopades (Rydström 2009: 182, 215). Denna typ av utveckling och politisk hantering gällde inte bara Sverige. En liknande arbetskraftsinvandring skedde också till andra länder, framförallt till länder i nordvästra Europa (Dahlström 2003: 27).

Under 1970-talet förändrades den beskrivna situationen i och med att den svenska ekonomins expansion avtog, och med detta också behovet av arbetskraft. Däremot minskade inte invandringens omfattning. Mellan 1950 och 1965 invandrade cirka 425 000 personer till Sverige. Mellan 1968 och 1982 var motsvarande siffra 555 000 (SOU 1984:58: 54-55). Något som däremot förändrades mellan de båda perioderna var invandringens orsaker och invandrargruppens etniska sammansättning. Arbetskraftsinvandringen ersattes i stor utsträckning av flyktinginvandring och invandring av så kallade anhörigskäl (Dahlström 2003: 28). Under båda perioderna utgjorde visserligen nordiska invandrare cirka 60 procent. Tiden före 1965 bestod resterande 40 procent huvudsakligen av personer från andra länder i Europa, till stor del var det fråga om arbetskraftsinvandrare från Tyskland, Turkiet, Grekland, Jugoslavien och Italien (SOU 1984:58: 54, Rydström 2009: 182, 215). Under den senare perioden minskade andelen personer från Europa samtidigt som andelen personer från utomeuropeiska länder ökade, bland annat från länder i Afrika och Sydamerika (SOU:58: 60). Således diversifierades av invandringen i takt med att människor från allt fler områden började söka sig till Sverige och andra delar av Europa. ”Numera kommer

människor från många olika länder i hela världen. Statskupper krig och diktaturer har satt sina avtryck i Sveriges befolkningskarta sedan början av 1970-talet" (Rydström 2009: 216). Av sådana skäl kom bland andra chilenare, iranier, eritreaner, etiopier, somalier och, på senare år irakier, att söka sig till Sverige (Rydström 2009: 216). Diversifieringen hade också en annan sida, i det att de människor som började söka sig till Sverige under 1970-talet ofta var mer högutbildade än de som aktivt hade rekryterats av arbetsmarknadsskäl.

Anpassning till den svenska modellen

1970-talet innebar också förskjutningar i den invandrarpolitiska debatten, inte minst gällde detta frågan om invandrares relation till "ursprungssvenskar" och det svenska samhället. Skillnaden mellan dessa två grupper uttrycks genomgående i vårt material och i tidigare forskning, i så motto att invandrare representerade något nytt och annorlunda. Men hur detta annorlundaskap politiskt skulle hanteras har varierat. Ett viktigt skifte i politiska målsättningar förefaller stå att finna vid 1970-talets mitt, alltså under samma period som invandrargruppens sammansättning började förändras från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. Statsvetaren Carl Dahlström urskiljer tre idealtypiska modeller för invandrarpolitik: den mångkulturella modellen, assimileringsmodellen och segregationsmodellen (Dahlström 2007: 29). Enligt Dahlström kan den svenska invandrarpolitiken fram till 1975 i stort sett beskrivas i enlighet med assimileringsmodellen. Politiken byggde sålunda på en föreställning om att invandrare skulle "assimileras" eller anpassas till livet i Sverige. Här blir invandringens politiska och institutionella sammanhang viktigt. Fram till 1970-talets mitt var som vi påtalade inledningsvis den generella och omfördelande välfärdsstaten fortfarande relativt intakt och det socialdemokratiska regeringsinnehavet hade varat oavbrutet i drygt fyra decennier. Tilltron var stor till att invandrares möte med och anpassning till det svenska samhället skulle kunna hanteras genom existerande välfärdsstatliga institutioner och lösningar. "Den socialdemokratiska regeringen var övertygad om att det välfärdspolitiska program som inkorporerat arbetarklassen också skulle fungera för invandrare som … valde att stanna i Sverige" (Dahlström 2003: 39).

Även om det alltså vid denna tid inte fanns någon specifik invandrarpolitik i meningen särskilda politiska åtgärder riktade särskilt till invandrare (Dahlström 2003: 40), så fanns redan tidigare tecken på att nya svenskar började utkristalliseras som en grupp i behov av särskilt politiskt intresse. Detta intresse gällde inte minst frågan huruvida den gällande politiken gav avsett resultat, det vill säga om och hur anpassningen fungerade i praktiken. Dessa frågor blev föremål för statlig utredning såväl som för forskning. Redan 1968 tillsattes en statlig utredning med uppgift att utreda "invandrarnas anpassningsproblem" samt att dra upp riktlinjer för en statlig invandrar- och minoritetspolitik" (Lorentz 2001: 8). Vad som i mitten på 1970-talet blev utredningens resultat återkommer vi till.

Också i samhällsvetenskaplig forskning hade invandrares situation i Sverige börjat uppmärksammas. Som framhålls av pedagogen Hans Lorentz genomfördes denna forskning i stor utsträckning på initiativ från staten. Ett tidigt arbete av detta slag var sociologen Agne Lundqvists undersökning av hur ungerska flyktingar hade anpassat sig till livet i Sverige, ett arbete som genomfördes på uppdrag av Arbetsmarknadsstyrelsen.

”Svaren på en postenkät var i stort väldigt skiftande för frågor om bl. a. socialt liv, arbete i relation till utbildning, attityder till arbete och deltagande i svenskt arbetsliv” (Lorentz 2001: 8). 1964 skrev statsvetaren Tomas Hammar en avhandling om utlänningars situation i Sverige och 1966 publicerade Agne Lundqvist tillsammans med Karin Bush en fortsättning på det tidigare arbetet om ungerska flyktingars anpassning. I den senare studien beskrevs en relativt friktionsfri anpassning. Lorentz gör dock det viktiga påpekandet att Lundqvist och Busch poängterade att det rådde full sysselsättning under tiden de ungerska flyktingarna varit här. Detta, förklarar författarna, ”hade till följd att inga svenskar behövt känna sig hotade i sin position genom invandrarnas inträde på den svenska arbetsmarknaden” (Lorentz 2001: 8-9). I avlutningen av sin studie diskuterar Lundqvist och Bush också både för- och nackdelar med begreppet assimilation samt relaterar det till begreppet autonomi (Lorentz 2001: 8-9). 1968 publicerade så ytterligare en sociolog, Harald Swedner, en artikel om anpassning, närmare bestämt om etniska minoriteters anpassningsstrategier, där han beskrev olika strategier ”från assimilering till en mer funktionell integration” (Lorentz 2001: 9) Hans Lorentz sammanfattar 1960-talet som ett decennium av ”ökad medvetenhet om etniska minoriteters existens och ett behov av en till minoriteterna relaterad forskning om assimilationens villkor” (Lorentz 2001: 9). För vårt vidkommande är också angeläget att betona hur forskningen, den bitvis statligt initierade och finansierade, under 1960-talet förefaller ha formulerat en allt tydligare fråga (hur fungerar anpassningen i verkligheten?) och ett möjligt politiskt problem (assimileringen kanske inte fungerar så bra för alla).

Från anpassning till mångkultur

Mitten av 1970-talet beskriver så en förändring av den förda politikens mål, liksom av forskningens teman och inriktning. Anpassnings- och assimileringspolitiken kom att ersättas med mål som snarare uttryckte en mångkulturell politisk strategi. Enligt Dahströms typologisering baseras den mångkulturella modellen på att människors möjlighet att vara delaktiga i samhället inte ska förutsätta att de gör stora privata uppoffringar i privatlivet. ”Den kulturella tillhörigheten ses som en viktig del av individens identitet, och det ses som ett orimligt krav på den enskilde samhällsmedborgaren att ge upp väsentliga delar av sin identitet för att kunna bli en del av det offentliga livet” (Dahlström 2007: 31). Istället för invandrares anpassning till svensk tradition och kultur, började alltså politiska debattörer uttrycka en tilltro till att nya språk, kulturtraditioner och religioner skulle innebära en ”utveckling i riktning mot ett mångkulturellt samhälle”. En sådan utveckling framhölls som ”positiv för landet i dess helhet” och berikande för ”det kulturella livet i vidaste bemärkelse” (Dir. 1978: 78).

En avgörande händelse i sammanhanget var resultatet från den 1968 tillsatta Invandrareutredningen. I utredningens huvudbetänkande 1974 var honnörsorden jämlikhet, valfrihet och samverkan, vilket sedermera också blev de nya invandrarpolitiska målen. Just valfrihetsmålet var ett tecken på att människor som invandrat till Sverige inte längre antogs anpassa sig till svenska sedvänjor, språk och kultur, utan att de just hade frihet att välja om och i så fall vad de ville bevara av sina hemländers dito. 1975 antog riksdagen politiska riktlinjer som konkretiserade denna modell. Rätten till hemspråksundervisning blev härvid en viktig reform, förändringar i bidragssystemet för invandrarorganisationer var en annan. Av politiken tillskrevs invandrares egna

organisationer en viktig politisk roll för att de invandrarpolitiska målen skulle kunna nås. Organisationerna antogs skapa förutsättningar både för minoritetsgruppernas utveckling av den egna etniska identiteten och för deras politiska och fackliga inflytande – och därmed för delaktighet i beslut rörande deras egen situation (Aytar 2007: 17).

Det sagda indikerar att mångkultur inte endast handlade om erkännande och kulturell egenart. Den handlade också om ekonomiska resurser och möjligheter till deltagande på lika villkor (jfr. Fraser 2003). Flera politiska reformer genomfördes för att underlätta ett sådant deltagande: kommunal rösträtt för invandrare utreddes och genomfördes 1975, ett nytt bidragssystem till invandrarorganisationer, förbättrade möjligheter till pension och socialhjälp samt utbyggd svenskundervisning och tolkhjälp var de viktigaste (Rydström 2009: 215-216). Politiken betonade vikten av att invandrare skulle få möjlighet att bevara och utveckla de egna språken och de egna traditionerna, liksom betydelsen av ömsesidig tolerans mellan invandrare och den övriga befolkningen. Målet var en positiv och för samhället berikande mångfald. De vidtagna åtgärderna ”skulle markera den svenska statens övergång till en mångkulturell strategi, och på så sätt kom de också att uppfattas” (Dahlström 2003: 40).

Vid en jämförelse med den jämställdhetspolitiska diskussionen kan konstateras intressanta skillnader. Medan könsskillnader vid ungefär denna tidpunkt definitivt hade börjat diskuteras som sociala konstruktioner, betonades snarare skillnader och olikhet mellan invandrare och ursprungsbefolkning. Inom invandrarpolitiken kan vi således snarare tala om att en essentialisering och uppvärdering av olikhet kom till uttryck i den politiska debatten.

1975, samma år således som riksdagen tog beslut om valfrihet, jämlikhet och samverkan som principer för den svenska invandrarpolitiken, tillskapades inom Arbetsdepartementet en expertgrupp för invandrarforskning (Eifo). Därmed engagerades flera av de ovan nämnda forskarna som bland annat vid Stockholms universitet, redan tidigare hade studerat invandring och invandrares villkor. På så sätt knöts således invandrarforskningen starkare till politiken. Flera källor, bland annat en av de engagerade forskarna pedagog Charles Westin, vittnar om den betydelse som Eifo och dess efterföljare Deifo (Delegationen för invandrarforskning) fick, dels för politiken, dels och i minst lika hög grad för invandrarforskningens framtida omfattning och inriktning (Hammar 2008, intervju med Charles Westin).

Ifråga om invandrares erfarenheter och kamp för politikens inriktning beskrivs, till skillnad mot på det jämställdhetspolitiska området, en betydligt blygsammare betydelse. Så länge den politiska strävan var assimilering förutsattes invandrares behov och krav hanteras via fackföreningar och andra etablerade institutioner. När sedan det mångkulturella målet gjorde sig gällande tillskrevs invandrarnas organisationer också en viktig uppgift för möjligheter till främjande av den egna identiteten och kulturen. Dessutom förväntades mer utåtriktade krav hanteras i kontakt med fackföreningar.[12] Till detta kommer att, i den mån, de olika invandrarorganisationerna arbetade utåtriktat, så

[12] Se vidare Schierup, 1991, ”Ett etniskt Babels torn. Invandrarorganisationerna och den uteblivna dialogen” i Sociologisk forskning, nr. 3.

arbetade de ej tillsammans – varför det här är betydligt mer problematiskt än på jämställdhetsområdet (och de kommande två) att tala om en social rörelse i den mening vi gav den i inledningskapitlet.

Diskriminering och ”raskravaller”

Den förändring som efterhand skedde i den politiska debatten och sedan av politikens konkreta utformning kan beskrivas på olika sätt. Ett sätt att beskriva den är att en relativt harmonisk samhällssyn (först uttryckt i anpassning, sedan i mångkultur) efterhand kom att framstå som allt mer problematisk. Något som bidrog till problematiseringen var allt fler tecken på att förhoppningarna om invandrares anpassning till det svenska samhället ”kommit på skam” (Rydström 2009: 217). Ej heller föreföll det mångkulturella samhället erbjuda ett oproblematiskt alternativ. Istället började segregation och invandringsfientlighet komma upp på den politiska agendan. Vid 1970-talets mitt uppmärksammade enskilda riksdagsmän (motioner från Folkpartiet och dåvarande Vänsterpartiet kommunisterna) att invandrares situation på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden föreföll problematisk. Man uppmärksammade också att vissa etniska grupper stötte på problem i mötet med svenska myndigheter. Diskriminering som begrepp hade dock aktualiserats redan tidigare, och då närmare bestämt i samband med FN:s konvention 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Redan då övervägdes behovet av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. En statlig kommitté kom dock till slutsatsen att det saknades säkra belägg ”för att någon mer avsevärd rasdiskriminering f.n. förekommer på den svenska arbetsmarknaden” (citerad i SOU 1983:18: 36). Resultatet då blev istället en förstärkning av lagen om hets mot folkgrupp. Bland de remissinstanser som redan i början av 1970-talet tillstyrkte en lagstiftning inom arbetslivet fanns en arbetsgrupp för invandrarfrågor samt polismyndigheten i Malmö. I den därefter skrivna propositionen stödde den ansvarige ministern kommitténs förslag, men lade också till ”att en inte obetydlig risk finns för mer utbredd diskriminering i framtiden” (citerad i SOU 1983:18: 36).

Den svenska modellen ifrågasatt

I början av 1970-talet motionerade som sagt också bland annat riksdagsledamöter från Folkpartiet i diskrimineringsfrågan. Vid samma tid motionerade de som vi vet också för lagstiftning på jämställdhetsområdet. I dessa motioner argumenterade man för att arbetsgivarna inte tog sitt fulla ansvar för ”den invandrade arbetskraften”. Motionärerna hävdade att det förekom särbehandling, att problemen ökade i takt med invandringen och att det behövdes snabba åtgärder. ”Många invandrare med kvalificerad utbildning har mycket svårt att i Sverige få arbeten som motsvarar deras kvalifikationer. Det gäller framför allt flyktingarna som ej har några arbeten när de kommer hit. Särskilda svårigheter har vissa grupper akademiker” (citerade i SOU 1983:18: 37). Man anförde både humanitära och ekonomiska skäl till att situationen borde förändras.

Fortfarande var emellertid diskrimineringsbegreppet ganska nedtonat i debatten. Det var alltså inte majoritetens beteende och handlingar som stod i fokus för motionärernas åtgärdsförslag, utan invandrarnas. Det som förespråkades var närmare bestämt statliga

bidrag till kommuner för anpassningsverksamhet bland invandrare samt åtgärder som skulle underlätta för invandrade akademiker att få ett yrke som motsvarade deras utbildning och kvalifikationer (Motion 1970 I:699, Motion 1970 II:737; i SOU 1983:18: 36-37).

I de motioner som ungefär fem år senare skrevs av riksdagsledamöter från Vänsterpartiet (dåvarande Vänsterpartiet kommunisterna) var emellertid diskrimineringsbegreppet uttalat och centralt. Partiet yrkade på att en utredning skulle tillsättas ”med uppgift att kartlägga förekomsten av diskriminering av invandrare vad gäller typen av arbete, löneförhållanden, anställningsvillkor, arbetsmiljö och övriga arbetsrättsliga problem” (Motion 1975/76:2146, Motion 1976/77:1985, i SOU 1983:18: 37). Arbetsmarknadsutskottet avstyrkte dock motionerna varpå riksdagen avslog dem. Motivet från utskottet var att den kunskap som motionärerna efterfrågade borde kunna bli föremål för ett forskningsprojekt av expertgruppen för invandrarforskning, det vill säga för någon forskare engagerad i tidigare nämnda Eifo.[13]

Vad som skedde var således en stegvis omvärdering av den traditionella svenska modellens förmåga att ta hand om problem som skapades av invandringen. De mer generellt verkande välfärdsstatliga institutionerna och lagarna – inklusive samarbetet mellan arbetsmarknadens parter – började beskrivas som otillräckliga. Den tidigare harmoniska och förhoppningsfulla synen på invandringspolitikens uppgift och möjligheter började efterhand få konkurrens av en mer konfliktfylld syn. Här kan vi alltså notera att invandrarpolitikens fokus under 1970-talet kom att utvecklas på ett sätt som i ett avseende satte den mer i paritet med det jämställdhetspolitiska området. På motsvarande sätt som inom jämställdhetspolitiken började invandrares ogynnsamma situation på arbetsmarknaden och i samhället att uppmärksammas och formuleras som ett problem. En viktig skillnad var dock att medan män förutsattes ha mycket att vinna på ökad jämställdhet, framställdes invandrares villkor vara något som berörde just invandrare. En ytterligare skillnad var den diffushet vi tidigare påpekat ifråga om invandrargruppens avgränsning. Därmed kan vi mer i detalj börja studera tillkomsten av den statliga utredning som i sin förlängning ledde till att den svenska statsapparaten – trots fortsatta avgränsningsproblem - utökades med en ombudsman med uppgift att hantera diskriminering på etnisk grund.

Mediamakt

Enligt samstämmiga källor i vårt material fick två speciella omständigheter avgörande och direkt betydelse för att invandrarfrågan/etnicitetsfrågan fick en delvis ny artikulering i politiken. En sådan omständighet var en artikelserie år 1977 i den socialdemokratiska tidningen *Arbetet*. Artikelserien handlade om att personer med svart hudfärg systematiskt vägrades inträde till vissa krogar och andra nöjeslokaler i Göteborg (Bergman & Swedin 1982: 25 , Hammar 2007)). I sin förlängning ledde artiklarna i *Arbetet* till att även det svenska rättsväsendets hantering av diskrimineringsärenden kom att uppmärksammas. Den situation som härvidlag beskrevs var att personer som försökte anmäla diskrimineringen med stöd i den dåvarande lagen mot olaga diskriminering hade svårt att

[13] Huruvida detta skedde har vi ännu inte lyckats finna, men vi tror inte att det blev så.

få gehör och erkännande från såväl polismyndigheter som från det övriga rättsväsendet (Bergman & Swedin 1982: 29-33).

En andra omständighet som tycks ha fått direkt betydelse för invandrar/etnicitetsfrågans ökade aktualitet i politiken var ett gängbråk 1977 mellan raggare och assyrier på en restaurang i Södertälje. Även denna händelse fick stor massmedial uppmärksamhet och på tidningarnas löpsidor stod dagen efter bråket att läsa om ”blodbad” och ”raskravaller” och om Södertälje som ”en stad i skräck” (www.sr.se/Bråket på Bristol).

Den mediala uppmärksamheten av dessa båda händelser fick som resultat att invandrares situation blev föremål för intensifierad debatt i det svenska parlamentet. Som nämnts hade diskriminering och konflikter även tidigare aktualiserats av enskilda politiker och grupper. Även i media hade just diskriminering på restauranger och krogar uppmärksammats vid tidigare tillfällen (Lorentz 2001: 12). Intresset hade då bland annat resulterat i en förstärkning av invandrares rättsliga ställning, liksom i en förstärkning i brottsbalken om hets mot folkgrupp (Dir.1978:78). Politisk kraft hade också lagts på att förbättra information till majoritetsbefolkningen om andra länder och kulturer ”för att därigenom skapa ömsesidig förståelse och en känsla av samhörighet mellan invandrare och svenska och mellan olika invandrar- och minoritetsgrupper” (Dir.1978:78). I och med de refererade händelserna i Göteborg och Södertälje sattes emellertid diskriminering och etniska konflikter betydligt högre på den politiska agendan.

Den mediala uppmärksamheten av diskriminering och konflikter mellan invandrare och svenskar sammanföll med att Sverige för första gången på flera årtionden hade fått en borgerlig regering. De åtgärder som nu började efterfrågas och diskuterats hade därmed en annan partipolitiskt inramning än de perioder som vi tidigare diskuterat. På en fråga från en riksdagsledamot från Vänsterpartiet (dåvarande VPK) om vad regeringen avsåg göra med anledning av ovan beskrivna händelser svarade den ansvarige ministern och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet Hans Wirtén (Fp) att han ämnade tillsätta en utredning. I direktiven till denna utredning konstaterades en förändring i relationerna mellan olika etniska grupper i Sverige. Tidigare, skrev ministern, hade det svenska samhällets utveckling kunnat fortskrida utan att störas av den typ av etniska motsättningar som funnits i flera andra länder i Europa. Under 1970-talet hade dock, var hans slutsats, ”tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk grund blivit mera märkbara även i vårt samhälle” (Dir. 1978:78). Wirtén hänvisade i sina direktiv till att flera åtgärder med syftet att motverka diskriminering och fördomar mot invandrare redan hade vidtagits under åren, men att dessa uppenbarligen inte hade varit tillräckliga. Det han hänvisade till var bland annat tidigare nämnda förstärkning av brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp samt till införandet av kommunal rösträtt för invandrare. Han beskrev som ”oroväckande” de ”skildringar av diskriminering och fördomar mot invandrare och medlemmar av andra minoritetsgrupper” som på senare tid hade ”förekommit i massmedia, och som även har påtalats i riksdagen och i samhällsdebatten i övrigt”. Han ansåg att händelserna aktualiserade ett behov av kunskap om problemens karaktär och omfattning samt om resultatet av de åtgärder som vidtagits tidigare (Dir. 1978:78).

1970-talets andra hälft innebar därmed ett skifte i den invandrarpolitiska diskursen. Från att tidigare ha betonat anpassning, mångkultur, samhörighet och samförstånd kom den nu att också inbegripa tal om diskriminering, konflikter och segregering. Det problem i form av diskriminering som tidigare hade politiserats diskursivt i media, började därmed institutionaliseras politiskt. I en intervju lyfter Charles Westin, en av de forskare som engagerades av Diskrimineringsutredningen, fram just händelsen i Göteborg som den direkta orsaken till att utredningen tillsattes. Han minns att en journalist från Göteborg gjorde en ”fejkad” undersökning där ”ett par afrikaner som skulle gå på en restaurang i Göteborg … blev portade. Och sedan så omedelbart efter skickade hon dit lika många svenska, vita, män och de släpptes in. … Det var uppenbar krogdiskriminering.” Westin minns också att undersökningen fick stor uppmärksamhet i samhället och att den ganska snart kom upp till behandling i riksdagen.”Ja”, sa de, ”vi får sätta till en utredning. Och så blev det också”. Som en möjlig bakomliggande orsak till Diskrimineringsutredningens tillkomst nämner Westin även befarade motsättningar i samhället till följd av invandring, ”och framför allt till följd av den förändring av invandringen som hade ägt rum” (intervju med Charles Westin).

Samtidigt som alltså antagandet om invandrares assimilering respektive antagandet om mångkultur började få sällskap av tal om konflikter och diskriminering i den politiska debatten, fortgick ambivalensen eller oklarheten gällande vilka personer diskussionen gällde. Oavsett om man antog att invandrare skulle anpassa sig, ges möjlighet till alternativa kulturyttringar eller antogs bli diskriminerade, så förblev det ganska motstridigt och oklart vilken grupp man talade om. Ett tydligt och illustrativt exempel på detta mer generella fenomen gavs i direktiven till 1978 års diskrimineringsutredning. När Hans Wirtén skrev att det behövdes kunskap om diskrimineringens omfattning angav han sålunda såväl ras, hudfärg, nationellt respektive etniskt ursprung samt trosbekännelse som potentiella diskrimineringsgrunder (Dir. 1978:78). Hur detta hanterades av utredare, forskare och andra inblandade aktörer ska vi se nedan.

En utredning tillsätts

Som flera gånger har framgått hade invandrares sociala och rättsliga situation liksom frågan om diskriminering varit föremål för politisk diskussion och politiska och rättsliga åtgärder redan före 1977 års medierapporter om ”raskravaller” i Södertälje och diskriminering på krogar i Göteborg. Till övervägande del hade dock den förda politiken även fortsatt betonat vikten och möjligheten av kulturell mångfald och gemenskap, det vill säga integrering och respekt för olikhet. År 1978 togs dock som sagt politiska initiativ som i sin förlängning skulle leda till ett kvalitativt nytt inslag i svensk invandrarpolitik – tillkomsten av en myndighet med speciell uppgift att verka mot etnisk diskriminering. Dessa direktiv skrevs alltså samma år som de viktiga tilläggsdirektiven till 1976 års jämställdhetsutredning. Den parlamentariska processen på invandrarområdet blev både lång och slingrig. Till detta kan flera skäl urskiljas i vårt material. För det första framstår det som sagt som oklart hur den kategori människor som antogs diskriminerade skulle avgränsas och benämnas. För det andra var det oklart hur den aktuella gruppens problem skulle definieras. Och för det tredje rådde också oklarhet om problemens omfattning. Inom detta område blir det därmed rimligt att uppmärksamma att det inte bara var problemet som konstruerades, utan också att de kategorier och grupper man

talade på ett påtagligt tydligt sätt konstruerades av utredningen - även om det naturligtvis också i de övriga fallen kan sägas vara fråga om konstruerade kategorier.

En första omständighet som kan förklara att processen blev lång och slingrig var den återkommande frågan om huruvida det behövdes och var önskvärt med en helt ny lag specifikt inriktad mot etnisk diskriminering och om denna lag – i så fall – även skulle omfatta arbetslivet. Till skillnad från JämO-fallet var som sagt lagstiftningsfrågan oprecist behandlad i Diskrimineringsutredningens direktiv. Medan jämställdhetsdirektiven slog fast att frågan skulle utredas förbehållslöst och senare att ett lagförslag skulle utarbetas, låg tyngdpunkten i de invandrarpolitiska direktiven på att utredningen skulle arbeta för att fylla en kunskapslucka. Utredningen ska, skrev den ansvariga ministern, kartlägga ”de nu aktuella problemens bakgrund, omfattning och karaktär” och redovisa effekter av tidigare vidtagna åtgärder samt orsaker till eventuellt bristfälliga effekter. Redan då bestämmelsen mot olaga diskriminering förstärktes diskuterades som vi nämnt huruvida också arbetslivet skulle inkluderas. Vid det tillfället blev resultatet att arbetsmarknadsområdet undantogs, och att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis hade att hantera problemet. I vårt land, skrev då ministern ifråga ”råder sedan länge den principen att lagbestämmelser skall användas för att reglera förhållandet mellan arbetsmarknadens parter endast i den mån uppkommande problem inte kan lösas avtalsvägen eller det annars finns speciella skäl för lagstiftningsåtgärder”. Han framhöll vidare att man ”kan förutsätta att organisationerna på arbetsmarknaden strävar efter att hindra rasdiskriminering inom arbetsmarknaden, t.ex. genom upplysningsverksamhet eller särskild överenskommelse dem emellan. De torde också ha goda förutsättningar att vinna detta syfte” (Prop. 1970:87: 36, refererad i SOU 1983:18: 36).

Då arbetsmarknadsminister Hans Wirtén (Fp) ett knappt decennium senare skrev direktiven till Diskrimineringsutredningen, kunde han således hämta stöd i tidigare politiska resonemang och beslut. I direktiven antyddes att han ansåg att undantaget för arbetslivet borde gälla också fortsättningsvis. Det bör, skrev han, även i fortsättningen anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt och i samverkan se till att diskriminering förhindras på arbetsmarknaden (Dir. 1978:78). Hade detta varit allt som skrivits om saken i direktiven, hade utredningsprocessen sannolikt blivit kortare. Dock lämnades en brasklapp när ministern lade till att om utredningen fann starka skäl som talade för att utvidga lagen till nya områden så ”bör en utvidgning kunna ske”. Det betonades att ett sådant behov borde bedömas i samråd med arbetsmarknadens parter (Dir. 1978:78). Utöver detta fick utredningen i uppdrag att undersöka hur brottsbalkens bestämmelse mot olaga diskriminering tillämpades samt göra en allmän undersökning av rättsläget för invandrare i Sverige. Dessutom efterfrågades en undersökning av eventuellt omotiverade skillnader mellan svenskar och invandrare i tillämpningen av olika bestämmelser (direktiven i bilaga 1, SOU 1983:18: 156-157).

Forskningens plats i utredningen

Till skillnad mot då jämställdheten skulle utredas några år tidigare tillsattes för invandrarpolitiken en enmansutredare. Det blev Kjell Öberg, tidigare chef för Statens invandrarverk och en person med väl känt engagemang och intresse för forskning och

invandrarpolitik. Till detta var han ordförande i den tidigare nämnda Expertgruppen för invandrarforskning (Hammar 2008). I utredningen engagerades också ett relativt stort antal forskare. Somliga av dessa forskare tog tydlig utgångspunkt i ett strukturellt konfliktperspektiv. De två personer som kom att utföra forskning inom utredningens ram var pedagogen Charles Westin och psykologen och pedagogen Anders Lange, båda verksamma vid Stockholm universitet. Vid tiden för utredningens tillsättning planerade de båda redan ett forskningsprojekt om diskriminering. Enligt Westin var det Lange som tog initiativet och föreslog att de skulle forska om diskriminering, samtidigt som konflikter mellan raggare och assyrier i Södertälje rapporterades i media. ”Så vi formulerade en ansökan som vi skickade till något som hette Expertgruppen för invandrarforskning, Eifo” (intervju med Charles Westin). Ansökan hamnade därmed hos expertgruppens ordförande Kjell Öberg, som alltså just hade utsetts till ordförande och enmansutredare i Diskrimineringsutredningen. Och när han fick se ansökan, ”så tyckte han, att det här kan gå över till Diskrimineringsutredningen istället” (intervju med Charles Westin).

Anledningen till att Westin och Lange engagerades var enligt Bo Swedin, en av Diskrimineringsutredningens två sekreterare, att utredaren ville undvika risken att frågan om diskriminering psykologiserades. Det innebar inte att psykologiska perspektiv ratades. I den vetenskapliga referensgrupp som också knöts till utredningen fanns företrädare för en mängd vetenskapliga discipliner, däribland också psykologi.[14] Den teoretiska bas som Lange och Westin kom att använda sig av integrerade såväl psykologisk, sociologisk som socialpsykologisk forskning. Teorivalet styrdes av deras forskningsfråga: Vad är orsakerna till diskriminering? Relativt tidigt gjorde de en indelning som de med tiden kom att kalla för en flerfaktoriell modell. I denna utgjorde mentala föreställningar, fördomar och stereotyper en del. En annan del var mer interaktionistisk och tog fasta på människors samspel och identitetsdefinitioner. Den tredje delen handlade om samhälleliga strukturer. Langes och Westins uppgift i utredningen var ”att försöka se hur man kan relatera, på ett teoretiskt plan, de här olika typerna av teorier som rör både föreställningar och mer ekonomiska och samhälleliga strukturer” (intervju med Charles Westin). Den teoretiska influensen ifråga om samhällsstrukturer, ekonomi och diskriminering fann de till stor del hos brittiska sociologer som, framhåller Westin, ju fick anledning att forska om diskriminering tidigare än frågorna aktualiserades i Sverige.

Som vi tidigare nämnt hade redan sedan 1960-talet funnits ett politiskt intresse för forskning om etniska minoriteters existens och villkor. Starkt sammanknuten med de dåvarande politiska målen om minoriteters anpassning, assimilering och ”funktionella integration” (Lorentz 2001: 8-9) blev denna forskning otillräcklig som grund för att förstå och åtgärda de problem som nu hade satts på den politiska agendan. Den nya teoretiska basen blev påtaglig i Diskrimineringsutredningens arbete. Utredningen var i sina rapporter och betänkanden nämligen påtagligt noga med att framhålla vikten av ett konfliktperspektiv i såväl forskning som politik. Man framhöll att politiska åtgärder för

[14] Billy Ehn (etnolog), Tomas Hammar (statsvetare), Ulf Hannerz (socialantropolog), Göte Hanson (psykolog) Binnie Kristal-Andersson (psykolog), Birgitta Löwander (sociolog), Harald Ofstad (filosof), Arne Trankell (psykolog), Sven Öhman (språkvetare).

att få effekt måste riktas mot problemens ”verkliga orsaker”. Och dessa orsaker fann man bland annat i ojämlika maktförhållanden och i en etnisk arbetsdelning i samhället. Utredningens resonemang vilade inte bara på teoretiska grunder. Den hänvisade också till empiriska undersökningar genomförda av folk- och bostadsräkningen, arbetskraftsundersökningarna samt SCB:s levnadsnivåundersökning.

I detta empiriska steg konfronterades utredningen mera konkret med frågan hur begrepp som ”invandrare” och ”etniska grupper” skulle definieras och operationaliseras. Den lösning som valdes var den som möjliggjordes av de källor som var tillgängliga. Och i dessa källor var operationaliseringen långt ifrån konsekvent. I ett betänkande beskrev utredningen de val den hade ställts inför när den studerade diskrimineringens omfattning och karaktär med utgångspunkt i offentlig statistik. Ett sätt, påtalade utredningen, att få en uppfattning om den etniska fördelningen i olika avseenden är att skilja mellan utländska och svenska medborgare. Men utländska medborgare ”är inte detsamma som invandrare i allmänhet [vilket innebär] att även naturaliserade svenska medborgare med annan etnisk tillhörighet kommer med i statistiken” (SOU 1983:18: 26). Kategorin ”utrikes födda” delas därefter upp i personer från Finland, Jugoslavien, Grakland, Turkiet, Tyskland, Polen, Storbritannien, Chile och Italien. Den sammanfattande slutsatsen blev att de etniska minoriteternas ställning på arbetsmarknaden var starkt utsatt. Man fortsatte: ”Arbetslösheten bland utländska medborgare är ungefär dubbelt så hög som bland svenska medborgare och inslaget av långtidsarbetslösa är betydligt högre bland utländska medborgare och bland de invandrare som erhållit svenskt medborgarskap än bland befolkningen i övrigt” (SOU 1983:18: 12). I utredningen framhölls att det funna mönstret endast delvis kunde förklaras med hänvisning till bristande språkkunskaper och bristande yrkeskompetens. Utredningens uppfattning var att förekomst av etnisk diskriminering var en ytterligare och nödvändig förklaring. Diskrimineringens orsaker återfanns på såväl mikronivå som på meso- och makronivå.

”Invandrares” plats i utredningen

Med dessa resultat bidrog Diskrimineringsutredningen alltså med den typ av kunskap som hade efterfrågats av Vänsterpartiets motionärer nästan tio år tidigare. Den bidrog också till ett tydligare fokus på omfördelningsaspekter, vilket som sagt representerade ett skifte gentemot den betoningen av mångkultur och respekt för olikhet. Därmed gav Diskrimineringsutredningen samtidigt uttryck för stor skepsis gentemot vissa andra delar i den dittills förda politiska diskussionen. Kritiken berörde dels utgångspunkten att en stor del av invandrares problem skulle kunna lösas genom information. Dels gällde kritiken antagandet att problem med diskriminering i någon högre grad skulle gå att komma tillrätta med genom de existerande formerna för samarbete mellan staten och invandrarorganisationerna. Utredningen beskrev det rent av som att staten hade koopterat invandrarfrågorna och därmed hindrat att konflikter fått komma upp på den politiska agendan.

> Med kooptering menar vi i det här fallet att staten tagit sig an invandrarfrågorna 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. Istället har staten definierat

förutsättningar, villkor och gränser för välfärdsutvecklingen för de etniska minoriteterna (SOU 1984:55: 163).

Att Diskrimineringsutredningen skulle utföra sitt uppdrag ”i samråd med invandrar- och minoritetsorganisationer” fastslogs redan i direktiven. Således skapades en referensgrupp med representanter för ett antal riksorganisationer. Därutöver ”handplockades” personer som företrädare för latinamerikaner, assyrier-syrianer samt personer med mörk hudfärg (SOU 1984:55: 276).[15] Att dessa företrädare också fick en mer konkret roll i utredningsarbetet framgår i det kommande.

Utredningens resultat och förslag

Då utredningen kom med sitt första delbetänkande (SOU 1983:18) visade det sig att den hade utnyttjat den tidigare nämnda brasklappen i utredningsdirektiven. Med andra ord föreslogs just en lag mot förbud av diskriminering i arbetslivet. Till skillnad från JämO-fallet kom alltså detta förslag till mer på utredningens eget initiativ än på uppdragsgivarens. Medan JämO-utredningen ju hade fått i uppdrag att förutsättningslöst undersöka lämpligheten av en lagstiftning, hade DO-utredningen i direktiven meddelats att det krävdes ”starka skäl” för att lagstiftning skulle komma i fråga. När det gäller lagens utformning uppvisade förslaget stora likheter med gällande jämställdhetslag. Motiveringen till förslaget var att utredningen ansåg sig ha funnit ”övertygande vittnesbörd om att etnisk diskriminering på arbetsmarknaden inte är ovanlig”. Denna slutsats underbyggdes såväl av statistik och en intervjustudie med personer av olika etnisk härkomst (Bergman & Swedin 1982), som av en undersökning av svenskars attityder till invandrare och invandring. Bland annat i studien av invandrares erfarenheter av diskriminering fick utredningen konkret användning för sin referensgrupp för att få tillgång till informanter. Utredningen föregrep också det intersektionella intresse som skulle dyka upp i utredningsväsendet längre fram när den uppmärksammar de rättsliga problem som kan uppstå när den diskriminerade är en invandrarkvinna eftersom det då kan tänkas ”bero på antingen könsdiskriminering eller etnisk diskriminering” (SOU 1983:18: 41).

Utredningen gav med andra ord ett nekande svar på den fråga som ställdes i direktiven angående om den gällande lagstiftningen var tillräcklig. Men utredningen gick längre än så. Den inte bara förespråkade att arbetslivet skulle ingå i lagstiftningen, den föreslog att arbetslivet skulle vara den nya lagens centrala fält. För det första hänvisade man då till att befintlig lagstiftning inte uppfyllde 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. För det andra hänvisades till den aktuella utvecklingen i samhället med en ökande konkurrens om allt färre arbetstillfällen ”samtidigt som invandringen på främst humanitära och politiska grunder fortsätter” (SOU 1983:18: 11). För det tredje fördes en forskningsbaserad argumentation om arbetets centrala betydelse för självbild, självkänsla och identitet. Slutsatsen blev att det empiriska material som samlats in var ”tillräckligt för att visa att fenomenet etnisk diskriminering i arbetslivet

[15] Således kom referensgruppen att bestå av representanter för Svenska samernas riksförbund, Italienska riksförbundet, Jugoslaviska riksförbundet, Svenska frikyrkorådet, Judiska församlingarnas centralråd, Italienska riksförbundet, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Grekiska riksförbundet, Turkiska riksförbundet samt handplockade personer från Uruguay, Chile, turkiska assyrier, Etiopien och Argentina.

inte är något som Sverige, av alla invandringsländer, är befriat från" (SOU 1983:18: 23). Ett ytterligare förslag från utredningen var att JämO:s verksamhetsområde skulle utvidgas så att en och samma ombudsmannamyndighet skulle övervaka såväl diskriminering på grund av kön som diskriminering på etnisk grund.

En ny ombudsman

Även om vissa remissinstanser var mer eller mindre kritiska mot delar i utredningens förslag ansåg en klar majoritet att det fanns anledning att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Så ansåg bland annat invandrarnas egna organisationer och de olika arbetstagarorganisationerna (SOU 1983:18). När det gäller arbetsmarknadens parter var uppfattningen inte enhetlig. Vissa organisationer gav sitt stöd till införande av lagstiftning, vissa föreslog andra lösningar. En relativ enighet rådde således om problemformuleringen, vad oenigheten gällde var problemets lösning. TCO, LO och Svenska Metallindustriarbetarförbundet var av uppfattningen att problemet med etnisk diskriminering borde kunna lösas genom avtal mellan parterna. Då sådana avtal inte kommit till stånd, tillstyrkte de två senare dock lagstiftning, medan TCO ansåg att avtalsvägen borde prövas mer innan lagstiftning blev aktuellt (Ds A 1985:6, s. 82). SACO/SR tillstyrkte lagförslaget, men påtalade risken för komplikationer i tillämpningen.

Värt att betona är således att flera remissinstanser som i det stora hela var för en lagstiftning, uttryckte tveksamhet och tvivel om hur utredningen hade hanterat avgränsningen av den aktuella gruppen, det vill säga hur den formulerat själva diskrimineringsgrunden (Ds A 1985:6: 91). Invändningarna från Arbetsdomstolen (AD) utgör ett illustrativt exempel. Domstolen anser att avgränsningsproblematiken är mycket större när det gäller etnisk diskriminering än när det gäller könsdiskriminering.

> Detta sammanhänger med att den s a s utlösande presumtionsregeln – nämligen den etniska tillhörigheten – är ett så mycket oklarare begrepp än könstillhörighet. Vem som är man och vem som är kvinna behöver inte föranleda någon tvekan eller diskussion. Att avgöra om en person tillhör den ena eller andra etniska gruppen är en helt annan sak (Ds A 1985:6: 92).

Arbetsdomstolen ansåg att det av utredningstexten ifråga också verkade som om utredningen i viss mån varit medveten om dessa svårigheter. Den sammanfattade sin ståndpunkt med att det enligt domstolens "uppfattning inte är möjligt att bygga upp presumtionsregler av det föreslagna slaget som utgår från så vaga och oprecisa begrepp som etniskt ursprung eller etnisk tillhörighet. Man måste finna någon annan lösning" (Ds A 1985:6: 93).

Vissa remissinstanser tog klart avstånd från tanken på lagstiftning. Detta var arbetsgivarorganisationerna Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF), Verkstadsföreningen och SHIO. SAF anförde en stark kritik såväl mot förslaget om lagstiftning, som mot antagandet att det skulle förekomma någon etnisk diskriminering på arbetslivets område (SOU 1983: 18, se också Ds A 1985:6: 36). SAF var också kritiskt mot utredningens sätt att genomföra sitt uppdrag eftersom den ansåg att den egna organisationen inte i

tillräcklig utsträckning inbjudits till att samråda med utredningen för att diskutera ”alternativ till lagstiftning” (SOU 1983: 18).

Utredningssekreterare Bo Swedin minns tydligt att lagstiftning om arbetslivet var en mycket het fråga och att SAF återkommande kontaktade dem under utredningstiden för att framföra sina synpunkter i frågan (intervju med Bo Swedin). I sitt remissvar motiverade SAF motståndet bland annat med att det svenska arbetslivet redan var omgärdat med allt för många lagar, vilket i sin tur ansågs leda till effektivitetsförluster och risk för rättsosäkerhet. Ytterligare lagstiftning riskerade enligt SAF att leda till allvarliga skadeverkningar. Dessutom konstaterades en risk för att lagen mot etnisk diskriminering inte skulle bli den sista, en utveckling som inte ansågs tilltalande.

> … liknande speciallagstiftning skulle kunna krävas mot diskriminering på andra grunder. Av Sverige ratificerade konventioner omfattar i samma utsträckning bl. a. socialt ursprung, fackligt medlemskap, religiös tro och politisk uppfattning. Andra möjliga grunder är t ex socialt, psykiskt eller fysiskt handikapp samt ålder, (…) Ett nätverk av sådana korsvis svårförenliga lagar som arbetar från skilda utgångspunkter och kriterier skulle tvinga företagen att utnyttja allt större del av knappa resurser till intern juridik och byråkrati istället för till produktivt arbete (Ds A 1985:6: 86).

Trots skillnaderna mellan arbetsgivarorganisationernas och arbetstagarorganisationernas remissvar, är det värt att framhålla att de förenades i ståndpunkten att avtalslösningar vore det mest önskvärda.

De borgerliga partierna förlorade regeringsmakten 1982. I den proposition (Prop. 1985/86:98) som lades fram av den nya arbetsmarknads- och invandrarministern Anita Gradin (S) avvek den förslagna lösningen i två helt centrala delar från utredningens förslag. Istället för att föreslå att frågan om etnisk diskriminering skulle handhas av Jämställdhetsombudsmannen föreslog regeringen tillsättningen av en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering. Och istället för att föreslå en lag mot diskriminering i arbetslivet föreslogs en lagstiftning som skulle ge ombudsmannen i uppgift att genom aktiva åtgärder motverka diskriminering i arbetslivet och på andra områden, samt att genom råd och upplysningar hjälpa enskilda som blivit utsatta för diskriminering (jfr. Ds A 1985:6: 1). Förslaget om en ombudsman med rätt att driva domstolsprocesser sidsteppades således helt av ministern. Vägen från utredningsförslag gick dock via en ytterligare anhalt innan propositionen skrevs. På grund av det splittrade remissresultatet gjordes en ytterligare behandling av frågan om hur etnisk diskriminering skulle kunna åtgärdas. Denna gång skedde det inte i form av en statlig utredning, utan i form av en PM upprättad inom Arbetsdepartementet. Denna beredning gjordes enligt rapporten under ytterligare kontakt med vissa remissinstanser. Efter dessa kontakter kunde arbetsgruppen presentera ett nytt förslag om hur lösningen av problemet med etnisk diskriminering skulle se ut. Den mest påtagliga skillnaden var att gruppen föreslog en egen ombudsman för området. En annan skillnad var att man utvidgade verksamhetsområdet, från att endast gälla arbetslivet till att gälla hela samhällslivet. En

tredje skillnad var att ombudsmannens uppgift i jämförelse med utredningsförslaget begränsades genom den del av förslaget som handlade om rätt att föra process i domstol utgick. Istället föreslogs ”en lagstiftning vars huvudtanke är att en ombudsman genom olika åtgärder skall motverka etnisk diskriminering”. Ombudsmannens uppgifter förutsattes bestå i att genom ”råd och upplysningar … hjälpa enskilda, som blivit utsatta för etnisk diskriminering, att komma till sin rätt” (Ds A 1985:6: 1).

I den remissomgång som följde departementspromemorian ställde sig flertalet positiva till eller hade åtminstone inget att erinra mot förslaget. Andra var emellertid tveksamma till att stryka det tidigare förslaget om en lag mot diskriminering (Prop. 1985/86:98, bilaga 7: 243). Bland de remissinstanser som stödde departementets förslag om att tillsätta en ombudsman mot diskriminering fanns LO och SACO/SR. LO påminde i sitt remissvar att man redan tidigare i remissvar stött förslag om lag mot diskriminering i arbetslivet. Med hänsyn till de svårigheter departementet nu redogör för ”att i dagsläget införa en sådan lagstiftning, samt möjligheten till grund för eventuell yttrligare lagstiftning framöver” tillstyrkte LO förslaget om en ombudsman mot etnisk diskriminering (Prop. 1985/86:98, bilaga 7: 244).

Även Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) stöder mer tveksamt det nya förslaget. SAF upprepar att man inte är säker på att det föreligger något behov av vare sig myndighet eller lagbestämmelser mot etnisk diskriminering. Däremot välkomnar man att ”Arbetsdepartementet, under intryck av de många tungt vägande invändningar som framförts såväl av andra remissinstanser som av föreningen, kommit till slutsatsen att Diskrimineringsutredningens förslag till lag inte kan läggas till grund för statsmakternas beslut” (Prop. 1985/86:98, bilaga 7: 245). Med detta sagt ställer sig SAF bakom det nya förslaget med vilket man inte anser sig behöva ”befara de många allvarliga skadeverkningar som skulle ha blivit en ofrånkomlig följd av en lagstiftning enligt DU:s modell” (ibid.). SAF anser också att det nya förslaget, till skillnad från Diskrimineringsutredningens, låter sig förenas ”med det system för partssamverkan som traditionellt tillämpas på den svenska arbetsmarknaden” (ibid.).

När det gäller invandrarnas organisationer som ju stödde utredningens förslag om en lagstiftning mot diskriminering, var flertalet tveksamma till att departementets förslag skulle bli tillräckligt effektivt. Utan en lagstiftning ansåg de det mindre troligt att information och opinionsbildning skulle kunna få en tillräcklig effekt. I ett gemensamt remissvar skriver således ett tiotal organisationer att ”en Diskrimineringsombudsman som inte har stöd i en särskild lagstiftning mot diskriminering inte kan ha någon verkan. … Utan lagstiftning och utan fällande domar som skapar prejudikat kommer man aldrig att kunna bevisa att diskriminering på arbetsmarknaden förekommer eftersom det inom detta område är mycket svårt att bevisa” (Prop. 1985/86:98, bilaga 7, s. 246).

I sin proposition gick regeringen emot DO-utredningens förslag och stödde på det stora hela istället det förslag som lagts i Arbetsdepartementet promemoria. Den ansvariga ministern konstaterade i propositionen att den av utredningen föreslagna lagstiftningen hade diskuterats ingående. Någon godtagbar lösning med nya sanktionerade förbudsregler på arbetslivets område ansågs dock inte föreligga. Anita Gradin förklarar i

en intervju att hon vid den tidpunkten inte bedömde att det fanns möjligheter att genomföra en lagstiftning utan att det skulle ha orsakat konflikter i riksdagen och problem på arbetsmarknaden. Hon strävade mot samförstånd. ”Sveriges riksdag är ju inte som … det engelska parlamentet, där det är mycket mer konfrontation. … Här kan man ju faktiskt testa över partigränserna. Är det majoritet för det här?” I det här fallet blev således svaret att en majoritet var för en Diskrimineringsombudsman och att man skulle ”skippa resten”. ”Ja, jag ansåg att de här frågorna var så viktiga att, av den digniteten, att jag ville inte ha konfrontation. Därför att det skulle ju skada … på arbetsmarknaden. Det var viktigt att hitta samarbeten” (intervju med Anita Gradin).

Istället föreslogs alltså en lagstiftning av ett annat slag. Vad som föreslogs var att en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering skulle tillsättas med uppgift att ”från en central placering i samhället och med särskild kompetens genom olika åtgärder motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden i samhällslivet (Prop, 1985/86:98: 52). Så blev också resultatet. Enligt Peter Nobel som kom att bli Sveriges första Ombudsman mot etnisk diskriminering, blev utredaren Kjell Öberg mycket besviken över resultatet. Han sa till mig, berättar Nobel, att ”berget födde en mus” (intervju med Peter Nobel). Kjell Öberg hade också uttryckt sin sypunkt på departementspromemorians förslag i offentliga sammanhang. I ett yttrande över denna ställde han sig mycket kritisk. Dels ansåg han att tidigare nämnda FN-konvention förpliktigade Sverige att införa ett förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet, dels ansåg han att förslaget ”även av andra skäl är helt otillräckligt för att ombudsmannen skall kunna bedriva ett meningsfullt arbete och infria de krav som kommer att ställas på den föreslagna ombudsmannainstitutionen” (Prop. 1985/86:98, bilaga 7: 248).

I propositionen föreslogs en ökad satsning på forskning om etniska relationer och etnisk diskriminering. Detta behov hade också framhållits av diskrimineringsutredningen, vilket ministern hänvisar till i sin proposition. I enlighet med utredningen stöder hon alltså bedömningen att det är ”viktigt att området ges ökad prioritet vid anslagstilldelning och att flera forskare stimuleras till insatser” (Prop, 1985/86:98: 97). Med stöd i ett forskningsprogram för Delegationen för invandrarforskning nämns i propositionen speciellt tre områden värda att prioritera: forskning om etniska relationer, forskning om invandrargruppers arbetslivsförhållanden samt forskning om flyktingmottagande. Ifråga om arbetslivet föregriper ministern intersektionalitetsbegreppet när hon speciellt betonar vikten av att uppmärksamma invandrade kvinnors situation (Prop. 1985/86:98: 99). Med syftning på då befintliga centrum för migrations- och etnicitetsforskning betonar ministern att hon ”anser att dessa fora för forskning och utbildning är värda allt stöd och att deras verksamhet bör utvecklas och konsolideras” (Prop. 1985/86:98: 99). Inom parentes kan sägas att den här utstakade satsningen fick mycket stor betydelse för svensk etnicitetsforskning. Att Diskrimineringsutredningen konsekvenser för denna forskning inte kan underskattas har således uppmärksammats flera efteråt (se t. ex. Hammar 2008).

När det gäller invandrarorganisationers roll i politiken uttrycker propositionen en syn som på det stora hela bortser från den kritik om kooptering, etc. som hade förts fram i utredningen. Den ansvariga ministern beskriver snarare mål som sammanfaller med den dittills förda politiken, vilken i starka ordalag hade kritiserats av

Diskrimineringsutredningen. I propositionen framhålls med andra ord att invandrarorganisationerna har och fortsatt ska ha en betydelsefull roll för social och kulturell gemenskap. ”De skall kunna verka i det svenska samhällslivet som andra folkrörelser för att demokratin fördjupas och för att positiva etniska relationer utvecklas mellan invandrare och svenskar och mellan olika invandrargrupper” (Prop. 1985/86:98: 85). Speciellt betonas organisationernas relation till och roll i staten, i det att de som företrädare för respektive grupps intresse ska verka som talesmän i samråd med myndigheter.

Avslutande

Vi kan i likhet med i föregående kapitel sammanfatta läget på det invandrarpolitiska området som så att frågan om lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet var en mycket omdiskuterad och för många aktörer kontroversiell fråga. Påtagligt är också att motargumenten bitvis är nära nog identiska med dem som tidigare hade förts fram på jämställdhetsområdet: Politiska aktörer hänvisade till tradition och till den överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter som utgjorde den svenska modellens grundfundament. Intressant att notera är också att DO-propositionen presenterades av en socialdemokratisk ministär, medan JämO-propositionen presenterades av en borgerlig dito. I båda dessa fall var Folkpartiet drivande i lagstiftningsfrågan och Socialdemokraterna mer ovilliga. Värt att notera är också att Gradin ”förhalade” lagstiftningsfrågan och skapade en ombudsman ”istället”.

Intressanta skillnader mellan JämO- och DO-området är istället ”berörda gruppers” engagemang och betydelse för respektive frågas politisering. Till skillnad från på jämställdhetsområdet har vi på invandraområdet funnit få anledningar att ens tala om en rörelse i den mening vi inledningsvis definierade begreppet. Förvisso finns och har länge funnits ett stort antal organisationer för invandrare. Men dessa har vare sig utgjort en speciellt sammanhållen kraft, eller likt kvinnorörelsen drivit starka och tydliga politiska krav på förändring. På invandraområdet kan vi möjligen tala om en mer ”spretig” rörelse än på jämställdhetsområdet, samtidigt som vi funnit återkommande vittnesmål om att invandrarorganisationernas utåtriktade, politiskt kravställande verksamhet var blygsam.

Om vi i detta kapitel alltså å ena sidan har funnit skäl att tala om en frånvarande rörelse, har vi å andra sidan funnit att ett stort antal invandrarorganisationer och enskilda representanter för vissa invandrargrupper deltagit i processen. De är synliga som referensgruppsdeltagare i Diskrimineringsutredningen, och de vittnade om egna erfarenheter av den diskriminering vars förekomst utredningen var satt att belysa. Vidare var organisationerna remissinstanser då utredningsförslaget skulle behandlas.

Med ett annorlunda och vidare rörelsebegrepp skulle vi sannolikt kunna beskriva en starkare påverkan från rörelsen. Till exempel skulle det som vi nu har lyft fram som medias makt och betydelse för politiseringen av diskrimineringsfrågan, kunna betraktas som ett uttryck för och ett resultat av just etnicitetspolitisk kamp. De personer som under 1970-talet genomförde undersökningar av krogar och resturangers ”insläppningsrutiner” var förvisso organiserade (Brune refererad i Bergman & Swedin 1982: 27-27), men de tillhörde inte de etablerade invandrarorganisationerna utan olika klubbar och nätverk för

svarta i Göteborg. I vår analys blir istället media en offentlighet av annat slag, som fick avgörande betydelse för att diskriminering började hanteras av det politiska systemet.

Den samhällsvetenskapliga forskningen hade en framträdande roll under DO:s tillkomst. Redan under tidigare perioder fanns en invandrarforskning, nära knuten till de statliga politiska målen för invandringspolitiken – och till stor del statligt finansierad. Med Diskrimineringsutredningen tog samhällsvetenskaplig forskning ett kliv direkt in i utredningen. De som förde dit den var forskare som liksom vissa parlamentsledamöter hade tagit inryck av mediala rapporter om raskravaller och diskriminering, och som kunde bidra med nya teoretiska verktyg för att förklara vad som hade börjat hända. Den analys de bidrog med skulle dock inte på allvar få betydelse i politiken förrän flera år efter utredningens slutrapport och efter regeringens beslut om att tillsätta en ombudsman mot etnisk diskriminering. Samförstånd, harmoni och integrering blev med andra ord vägledande för en stor del av den förda politiken ytterligare ett antal år.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 1986.

4. En handikappombudsman

År 1994 var det dags att inrätta ännu en ombudsman, denna gång med uppgift att bevaka intressena för personer med funktionsnedsättning.[16] På liknande sätt som när det gäller Jämställdhetsombudsmannen och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ska vi i detta kapitel beskriva den politiska debatt som föregick tillblivelsen av myndigheten med speciellt intresse för problembeskrivning, politiska aktörer och det politiska systemets hantering av frågan. Hur såg samspelet ut mellan samhällsvetenskap, handikapprörelse och politik? Ett förhållande värt att nämna redan så här inledningsvis är att Handikappombudsmannen inrättades under en tid då debattens vågor gick höga om den svenska välfärdsstaten. Den långvariga starka tillväxten i svensk ekonomi hade sedan något decennium fått ett slut, och uppslutningen bakom den keynesianska ekonomiska politiken hade minskat. Som vi inledningsvis beskrev hade istället nyliberalismen fått genomslag, med dess ifrågasättande av välfärdsstat och kollektiva lösningar till förmån för marknad och individuell valfrihet (Boreus 1994, Hugemark 1994, Söder, Barron & Nilsson 1989). Som vi ska se fruktade handikapprörelsen att denna utveckling skulle medföra försämrade levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättningar. Detta var en viktig orsak bakom tillsättningen av utredningen som skulle föreslå inrättandet av en handikappombudsman.

I det förra kapitlet lyfte vi inledningsvis fram några skillnader mellan de kategorier av människor som jämställdhetsombudsmannen respektive ombudsmannen mot etnisk diskriminering skulle verka för. Vi pekade för det första på att det i DO:s fall, till skillnad från JämO, var fråga om en minoritet. För det andra uppmärksammades en skillnad i gränsdragningsproblematiken. Medan det i JämO-fallet framstod som relativt oproblematiskt att dra en gräns mellan de aktuella kategorierna – kvinnor och män – var gränsdragningen i DO-fallet en fråga för förhandling. Handikappombudsmannen skulle alltså i likhet med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering bevaka intressena för en missgynnad minoritet. I motsats till diskrimineringsutredningen är gränsdragningen dock inte något som problematiseras av handikapputredningen. Däremot urskildes kategorierna ”svårt funktionshindrade” och ”små och mindre kända handikappgrupper” när det gäller dess uppdrag att undersöka möjligheterna till en utökad rättighetslag.

Något som diskuterades i utredningen var det miljörelaterade perspektivet på handikapp, ett synsätt som bildade utgångspunkt för utredningens arbete. I kapitlets inledande avsnitt beskriver vi politiseringen som följde med detta handikappbegrepp, liksom 1970-talets politiska målsättning om att människor med funktionsnedsättningar skulle integreras i samhället. I ett andra avsnitt diskuteras de utmaningar som dessa välfärdsstatliga integreringssträvanden ställdes inför under decenniet som följde, och som var viktiga skäl till att handikapputredningen tillsattes. Utredningens arbete och förslag beskrivs i avsnittet som följer, med särskild tonvikt lagd på samspelet mellan politik, forskning och

[16] I kapitlet använder vi oftast den politiskt korrekta beteckningen ”människor/personer med funktionsnedsättning”. Av rent språkliga skäl anävnds dock i vissa fall termen ”funktionshindrade”.

handikapprörelse. I ett fjärde avsnitt avhandlas resultatet av handikapputredningens arbete. Som avslutning diskuterar vi handikappombudsmannens tillkomst i relation till JämO- och DO-fallen.

Bakgrund - Från segregering till integrering

Välfärdsstatens framväxt under efterkrigstiden medförde en gradvis omorientering av den politik som innebar att människor med stora funktionsnedsättningar hänvisades till att leva sina liv på olika typer av slutna institutionerna. Den nya politiken grundades tvärtemot på idén att gruppen istället skulle integreras i samhället och få rätten att leva under så normala omständigheter som möjligt. Integrerings- och normaliseringssträvandena avsåg från början personer med utvecklingsstörning, och spelade stor roll för tillkomsten av den så kallade omsorgslagen (se vidare nedan) (Söder 1981: 23-27). Emellertid kom de efterhand att gälla också andra grupper av funktionshindrade med resultatet att de stora anstalterna i stor utsträckning började avvecklas (Lindqvist 2009: 7-32, Lindqvist & Hetzler 2004: 27 - 31).[17]

Kropp och miljö

Integreringen innebar en ökad uppmärksamhet på samhällets utformning och hur denna begränsar möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar. Fokus försköts därmed från kroppsliga tillkortakommanden till de svårigheter och hinder som uppkommer i samspelet med den fysiska och sociala miljön. Detta återspeglas i att begreppet ”handikapp” alltmer fick ersätta beskrivningar av personer med funktionsnedsättning i termer av ”invalider” och ”vanföra”. I denna diskursiva förändring av ”handikapp” från något biologiskt givet till något socialt konstruerat finns en parallell med utvecklingen i synen på ”kön”. Utan den perspektivförskjutningen torde knappast frågan om en handikappombudsman ha kommit att aktualiseras.[18]

Det miljörelativa synsättet på handikapp kom att föras fram av handikapprörelsen, men ännu in på 1960-talet beskrevs handikappade i termer av ”behövande”. Först när den vänsterinriktade så kallade anti-handikapprörelsen mot slutet av samma decennium vände på perspektiven genom att argumentera just för att det är sociala förhållanden som ”handikappar” förändrades retoriken hos den etablerade handikapprörelsen och dess organisationer (Gustavsson och Szönyi 2004: 106 ff, Holme 2000: 67-69, Lindqvist 2009: 19, Sjöberg 2010: 23). En frontfigur i sammanhanget var Vilhelm Ekensteen som i *På folkhemmets bakgård* (1968) beskrev personer med funktionshinder som en i samhället ”eftersatt” grupp, med anspelning på den socialdemokratiske partiledaren Per-

[17] Samtidigt bodde alltjämt ett stort antal personer med funktionshinder på anstalter under 1970-talet (Söder 1981).

[18] Vissa modifikationer är på sin plats. En är att ordet ”handikapp” förekom redan under 1950-talet, men då i en betydelse som i det närmaste var synonym med ”vanför” och ”invalidiserad”. En annan att det miljörelativa synsättet fanns med i viss samhällsvetenskaplig forskning redan på 1940-talet. Dock skulle det dröja till det fick genomslag på bred front (Söder 1982: 11 och 1981: 28 – 37).

Albin Hanssons uttalande om att det i det svenska folkhemmet vare sig skulle finnas privilegierade eller eftersatta (Gustavsson & Szönyi ibid.). Dåliga levnadsvillkor togs med andra ord upp till diskussion, liksom förmyndarattityder och välgörenhetstänkande.

Med perspektivskiftet följde krav på att samhället måste anpassas till människor med funktionsnedsättningar. Det innebar på så sätt en ökad politisering av handikappfrågorna. Dessutom innebar det förändrade synsättet att det låg nära till hands att betrakta funktionshindrade som en grupp med gemensamma intressen. Tidigare hade olika grupper diskuterats var och en för sig (Förhammar 2004: 33-37, Gustavsson & Szönyi 2004: 104, Söder 1982: 12). I det sammanhanget kom de Handikappades Centralkommitté att spela en viktig roll. Genom bildandet av denna metaorganisation fick handikapprörelsen ett ansikte utåt samtidigt som den kunde samordna sina resurser i arbetet för att förbättra levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättningar.[19] Därmed ökade också förutsättningarna för att rörelsen skulle bli en maktfaktor i politiken (jfr Förhammar 2004: 63). Dessutom ökade förutsättningarna för det miljörelativa handikappbegreppets genomslag i samhälle och politik. Således fastslår organisationen i sitt principprogram från 1972 att handikapp ”i stor utsträckning [är] en följd av brister i samhället” och att ”många handikapp [därför kan] elimineras” genom att förändra samhället” (*Ett samhälle för alla*). Beskrivningen av funktionshindrade som en eftersatt och missgynnad grupp i den svenska välfärdsstaten har alltsedan dess har funnits med i svensk handikapprörelse.

Ett samhälle för alla

Också i politiken fick det miljörelaterade synsättet genomslag. De stora anstalterna försvann alltmer, institutionerna skulle bli mer ”hemlika” och funktionshindrade skulle inte längre avskärmas från samhället utan ”leva bland oss andra under normala livsvillkor” (Söder 1981: 23). Särskilt spelade 1966 års handikapputredning – som bland annat påverkade beslutet att avveckla de så kallade vanföreanstalterna – en roll i sammanhanget. Som första statliga utredning lanserade den uttryckligen det miljörelativa begreppet (Söder 1982: 14), vilket fångas med följande ord:

> En blind kan ha en skada på synnerven, en utvecklingsstörd kan vara hjärnskadad och en rullstolsbunden kan ha blivit skadad i en trafikolycka. Men det är inte själva skadan vi tänker när vi använder ordet handikapp, utan de följder som skadan kan medföra. / … / En funktionsnedsättning / … / föreligger i vissa situationer. Vid andra tillfällen finns inget handikapp i denna mening även om skadan är oförändrad. Man kan således vara handikappad i en situation eller funktion, men är det inte i en annan (SOU 1976: 20: 50).

[19] De handikappades centralkommitté (HCK) bildades 1962 och organiserade merparten av handikappföreningarna. Organisationen bytte 1993 namn till Handikappades samarbetsorganisation (HSO) och 2010 till Handikappförbunden.

Nämnda utredning låg också till grund för besluten att inrätta ett Handikappråd och ett Handikappinstitut (SOU 1976:20). Det sistnämnda skulle bland annat medverka till att ta fram hjälpmedel och till långsiktigt forsknings- och utvecklingsarbete. Handikapprådet fick till uppgift att verka för förbättrade levnadsförhållanden för människor med funktionsnedsättning. Det skulle bland annat övervaka samhällets insatser för gruppen, verka för att handikappfrågorna beaktas i samhällets olika verksamheter och främja samarbetet mellan samhälleliga organ och handikapporganisationerna (SFS 1988:1094). På så sätt kan Handikapprådet ses som något av en föregångare till Handikappombudsmannen. Också den Socialpolitiska kommittén (SOU 1964:43) fick stor betydelse för handikappolitikens utformning genom formuleringen av principerna om att hänsyn till handikappade måste tas överallt samhället och att hjälp till handikappade ska utformas som en rättighet (Prop. 1999/2000:79: 11-12).

Den ”miljörelativa vändningen” (Gustavsson 2004: 17) innebar alltså stora förändringar av handikappolitiken (Lindqvist 2004: 30, Lindqvist 2009, Tideman 2004). I linje med dessa trädde den så kallade omsorgslagen i kraft år 1968; en skyldighetslag som regelrerade landstingens ansvar för för personer med utvecklingsstörning. Bland annat tillförsäkrades barnen rätt till undervisningÅr 1986 tillkom en ny omsorgslag utformad som en rättighetslag.

Som nämnts vidgades normaliserings- och integrationspolitiken till andragrupper av funktionshindrade (Tideman 2004: 121). Färdtjänsten byggdes ut, statliga bostadsanpassningsbidrag infördes, specialskolor avvecklades, etc. Också åtgärder avseende arbetslivet hade under 1960-talet ökat för vissa grupper (”partiellt arbetsföra”). Precis som när det gäller kvinnor och utländsk arbetskraft bidrog arbetskraftsbristen efter andra världskriget till ett ökat intresse för denna grupp (Prop. 1999/2000: 70: 13-15).

Det nyliberala hotet

Ungefär samtidigt med den välfärdsstatliga integreringspolitiken försämrades svensk ekonomi. I 1980 års Långtidsutredning beskrevs 1970-talet som en vändpunkt i den ekonomiska utvecklingen. Som vi inledningsvis nämnde hade den höga och långvariga ekonomiska tillväxten fått en ände, och alltfler ekonomer övergav teorin om statens konjunkturutjämnande roll till förmån för nyliberala idéer om marknad och marknadsstyrning.

Politisk kursändring

I nämnda Långtidsutredning uppfattades den ekonomiska krisen som en effekt av strukturella problem. Detta gällde inte minst storleken på den offentliga sektorn. Den föreslog därför en kursändring av den ekonomiska politiken. De offentliga utgifterna skulle inte längre ökas för att motverka en långkonjunktur, utan receptet blev istället en minskning av offentliga satsningar. Till skillnad mot tidigare började man tala om den offentliga sektorn som tärande för ekonomin och skatter beskrevs alltmer som en börda (Antman 1994, Boreus 1994). Med andra ord var det en ekonomisk politik som i stor utsträckning hittade sina lösningar i de nyliberala idéer som vid denna tid hade växt sig starka i hela västvärlden. Samhällsvetenskaplig forskning, i skepnad av ekonomisk teori,

spelade en huvudroll i sammanhanget. Påverkade av Milton Friedman, James Buchanan, Gary Becker, med flera, förändrades tongivande svenska nationalekonomers sätt att betrakta ekonomi och stat (Hugemark 1994). Den svenska ekonomkåren fick på så sätt stor betydelse för den ideologiska omsvängning som bland annat innebar att den moderna svenska välfärdsstaten i breda politiska kretsar plötsligt ansågs ha ett alltför stort ansvarsområde (Antman 1994, Boréus 1994, Hugemark 1994).

Hotande ofärd

De nya idéerna slog snabbt igenom i den välfärdspolitiska diskursen (Boréus 1994: 307). Krav började ställas på privatiseringar och på att den offentliga sektorn skulle skäras ner. För handikapprörelsen framstod denna ideologiska och politiska omsvängning som ett hot mot funktionshindrades välfärd. Man menade att aviserade ekonomiska nedskärningar riskerade att vända utvecklingen på handikappområdet åt fel håll, med försämrade levnadsvillkor och ökande klyftor mellan grupper med funktionsnedsättningar och andra grupper som följd. Rädslan fanns för att en ökande individualism, i kombination med minskande ekonomiska resurser för staten, skulle undergräva den solidaritet som handikapprörelsens och handikappolitikens landvinningar hade vilat på. I linje med detta berättar före detta ordförande i de Handikappades Centralkommitté och uppdragande minister till 1989 års handikapputredning, Bengt Lindqvist (S), i en intervju att den ”nyliberala vågen” och skallet på att ”statsmaktens inflytande på människors vardagsliv” skulle minska var ”ett rött skynke” för handikapprörelsen ”eftersom staten stod som vår garant för att vi kunde leva någorlunda drägligt”.

> Alltså vi trodde inte då, och jag tror inte nu, på marknaden som lösningen, utan vi måste ha en stark stat.

Samtidigt pågick också en decentralisering från statligt garanterad likabehandling till kommunalt självstyre (Antman 1994: 38). Beslutsfattande flyttades från högre nivåer till lägre nivåer och ramlagar utan tvingande regler skapades (SOU 1990: 19: 135). Också denna utveckling befarades få negativa verkningar för personer med funktionsnedsättning. Skulle människor med svåra funktionsnedsättningar kunna göra sina röster hörda, och sina behov synliga, när kommunpolitiker beslutade om sina budgetar (SOU 1990: 19: 135, SOU 1992: 52: 582-590, Lindqvist 2009: 8)? Och vad innebar decentraliseringen för människor bosatta i olika delar av landet? Skulle de regionala skillnader i funktionshindrades levnadsvillkor som redan tidigare konstaterats i undersökningar av Socialstyrelsen, Statens handikappråd och handikapporganisationer växa än mer?

Mot bakgrund av de beskrivna farhågorna om vad som skulle hända i nyliberalismens och decentraliseringens kölvatten identifierades ett behov av ett utökat skyddsnät för människor med funktionsnedsättningar. Det behövdes ett skydd för att de inte skulle drabbas oproportionerligt hårt av de stora ekonomiska nedskärningar som förutsågs. Dessutom gällde att beskära möjligheten för kommunpolitiker att dra in på detta stöd (intervju med Mårten Söder). Det fanns med andra ord skäl att tillkalla en statlig utredning.

En utredning tillsätts

Det var alltså i en nytt ideologiskt och politiskt klimat som 1989 års handikapputredning tillsattes. Som ordförande för kommittén utsågs Gerhard Larsson, koncernchef vid Samhall. Utredningens ledamöter bestod av företrädare för samtliga riksdagspartier. Därutöver fanns företrädare för bland annat handikapprörelsen, landstings- och kommunförbunden och statliga myndigheter representerade. Förutom hotet från nyliberalismen uppmärksammar Bengt Lindqvist den positiva roll som 1986 års omsorgslag spelade för utredningens tillkomst. I kraft av en rättighetslag fungerade den som en inspirationskälla och sporre för såväl handikapprörelsen som socialdemokratiska och folkpartistiska politiker för vidga lagen till att gälla nya grupper. Detta, menade man, skulle kunna säkra funktionshindrades levnadsvillkor och hindra en växande välfärdsklyfta mellan funktionshindrade och icke funktionshindrade. Ett av utredningens huvuduppdrag blev således att undersöka om rättighetslagen kunde utökas till att gälla flera grupper. Utgångspunkten var principen om människors lika värde och rätt, och att samhället måste utformas så att det blir tillgängligt för alla medborgare. Full delaktighet och jämlikhet på alla områden var målet (SOU 1992: 52: 584).

Med detta som bakgrund blev utredningens uppgift dels att kartlägga och analysera resultatet av samhällets olika åtgärder när det gäller människor med funktionsnedsättning, dels att ge förslag på hur människor med omfattande funktionshinder skulle kunna tillförsäkras ett väl fungerande samhällsstöd. Närmare bestämt skulle utredningen undersöka funktionshindrades situation i samhället (inklusive skillnader mellan olika landsdelar) och hur deras inflytande över samhällets insatser skulle kunna öka. Den skulle också undersöka möjligheterna till en förstärkt rättighetslag på området. Förslagen skulle så långt som möjligt överensstämma med principerna om integrering och normalisering (SOU 1992: 52: 584-585).[20]

När det gäller frågan om en utökad rättighetslag begränsades utredningens uppdrag till situationen för barn, ungdomar och vuxna med stora funktionsnedsättningar. Särskild uppmärksamhet skulle riktas mot personer i små och mindre kända handikappgrupper. Dessutom skulle ”invandrare” med funktionshinder ägnas speciellt intresse. Anledningen var att riskerna ansågs överhängande för att invandrare inte fick del av samhällets stöd, till förfång för gruppens möjligheter att delta på lika villkor i samhället. På så sätt kan man hävda att direktiven, precis som i JämO- och DO-fallen, avsåg att styra in utredningsarbetet mot ett intersektionellt perspektiv.

Avseende frågan om en ombudsman anknyter direktiven till utredningens huvudsyfte om att tillförsäkra ett fungerande samhällsstöd. Samtidigt lyfts där fram att generella åtgärder är att föredra. En lag och ombudsman skulle bli något att ta till om sådana åtgärder inte bedömdes tillräckliga. (SOU 1992:52: 588.) I detta fall finns alltså en viss likhet med den brasklapp som tillfogades diskrimineringsutredningens direktiv. Också i det fallet skulle

[20] Vidare skulle den undersöka möjligheterna till ökad effektivitet, nytänkande och bättre resursutnyttjande.

frågan om en ny lag aktualiseras först i det fall utredningen ansåg att det fanns starka skäl därtill.

Forskningens plats i utredningen

Vilken roll spelade forskningen i utredningens inriktning och arbete? Även om den, enligt uppdragande statsråd, såg forskningen som en viktig kunskapskälla som kompletterade handikapprörelsens ”mer direkta erfarenheter” med en mera objektiv bild av verkligheten (intervju med Bengt Lindqvist), är vårt sammantagna intryck att dess betydelse var tämligen begränsad, särskilt i jämförelse med handikapprörelsens roll. Ett antal forskare knöts till utredningen för att ”biträda sekretariatet” vid utarbetandet av betänkandet och en forskare anlitades för att undersöka rättslig reglering.[21] Handikappforskningen i Sverige var inte särskilt stor när utredningen tillsattes 1989. Centrum för handikappforskning i Uppsala hade visserligen inrättas ett par år dessförinnan, och viss handikappforskning bedrevs inom pedagogik och psykologi, men forskningen var ändå tämligen begränsad (intervju med Mårten Söder). Detta var för övrigt något som föranledde utredningen att redan i sitt första betänkande ta initiativ till att det skulle avsättas särskilda pengar för detta forskningsfält (se nedan).

För att få kunskap om hur möjligheterna för människor med omfattande funktionshinder att påverka sin situation såg ut vände sig utredningen till Centrum för handikappforskning i Uppsala. Uppdraget var att undersöka ”brukarinflytande”. Förutom att gå igenom aktuell forskning på området genomförde forskarna egna empiriska undersökningar (SOU 1990: 19: 9). Sociolog Mårten Söder anlitades för uppdraget att undersöka funktionshindrades inflytande, en studie som genomfördes i samarbete med Karin Barron och Ingrid Nilsson. Eftersom brukarinflytande uppfattades som ett för snävt begrepp vidgades undersökningens fokus till funktionshindrades inflytande över hela sin livssituation.

> [Brukarinflytande] låter ungefär som kundinflytande: att man ska ha rätt att välja vilken tandkräm eller frukostflingor man vill ha. Men här handlar det om annat. Här handlar det om så viktiga saker, så det här är helt enkelt möjligheten att påverka sin livssituation .... (intervju med Mårten Söder).

Det blev ”ambitioner, drömmar och livsprojekt och möjligheten att förverkliga dessa” som bildade utgångspunkt för studien (SOU 1990:19: 9). Resultaten visade att situationen för de människor som intervjuades präglades av brist på självbestämmande och litet reellt inflytande över livssituationen. Detta trots de reformer som tidigare hade genomförts. Forskarna slutsatser låg väl i linje med den kritik som vid denna tid hade börjat resas mot handikappolitiken: att normaliserings- och integreringssträvandena hade resulterat i att professionella grupper fått allt större makt i frågor som rörde funktionshindrades väl och ve, och att det hade skapats en byråkratisk stelbent struktur (Hugemark 1998, Söder m fl 1989). Det var således i just professionaliseringen och byråkratiseringen som forskarna

[21] Rättssociolog Håkan Hydén genomförde undersökningen av rättslig reglering. Pedagog Anders Gustavsson, arkitekt Leif Jahlenius, socionom Gia Kjellén och Bernt Lundgren, samt statsvetare Bo Rothstein biträdde sekretariatet (SOU 1992:52: 593).

identifierade de största hindren för att människor med funktionshinder skulle få ett större inflytande över sin livssituation.

> Många reformer av stor betydelse för människor med funktionsnedsättningar genomfördes under denna tid. Men samtidigt skapades en struktur där strikta regelsystem, byråkratisk organisation, centrala beslut och starka professionella grupper skulle bidra till reformernas förverkligande. Grunden lades till det som i vår undersökning utkristalliserar sig som de främsta hindren för de enskilda människornas direkta inflytande på sin livssituation. (SOU 1990: 19: 134.)

Slutsatsen låg därmed också väl i linje med den nyliberala kritiken mot välfärdsstaten. Det var ett ”budskap i tiden” (intervju med Mårten Söder), som dock också harmonierade väl med handikapprörelsens krav på ökat inflytandet, självbestämmande och full delaktighet (Lindqvist 2009: 21, Lindqvist 2004: 30 - 32). [22]

Handikapprörelsens plats i utredningen

Före detta ordförande i de Handikappades Centralorganisation och Synskadades Riksförbund, Bengt Lindqvist, var alltså uppdragande minister till utredningen. Handikapprörelsens betydelse för samhälle och handikappolitik poängteras starkt i utredningen. Rörelsen ses som en del av Folkrörelsesverige och det betonas att den i huvudsak har burits upp av funktionshindrade själva – och inte som i en del andra länder av professionella och anhöriga (SOU 1992: 52: 28-29). Redan i direktiven klargörs handikapprörelsens påverkan på utredningens inriktning och arbete. Där konstateras att Handikappförbundens Centralkommitté hade som krav just inrättandet av en diskrimineringslagstiftning och en myndighet med uppgift att övervaka lagen. I linje med detta blev det utredningens uppgift att ”pröva om funktionshindrade kan tillförsäkras ett väl fungerande samhällsstöd inom ramen för det nuvarande åtgärdssystemet, eller om tillskapande av särskilda anordningar som t.ex. lagstiftning mot diskriminering och handikappombudsman kan fylla en funktion i sammanhanget” (SOU 1992: 52: 588-589).

I enlighet med svensk konsensusskapande tradition fanns som nämnts också representanter för handikapprörelsens organisationer med som sakkunniga i utredningen (De Handikappades Riksförbund, Synskadades Riksförbund, Svenska Diabetesförbundet, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar). Sådan representation ansågs viktig både därför att utredningen behövde få tillgång till handikapprörelsens sakkunskap när den diskuterade underlaget för och utformningen av sina förslag, och därför att handikapporganisationernas delaktighet i de diskussioner som fördes under utredningsarbetet skulle underlätta att få igenom de förslag som utredningen skulle komma att lägga. Således beskriver Bengt Lindqvist det som ”klok politik” att lyssna på rörelsen och att ”försöka ha så många kanaler som möjligt in i den verklighet som de upplever”.

[22] Centrum för handikappforskning i Uppsala och Temaforskning vid Linköpings universitet sammanställde dessutom två seminarierapporter om ”brukarinflytande” och framtidsfrågor för utredningens räkning.

> [Det] underlättar ju också, alltså dels blir det bättre förslag tror jag i den meningen att det blir mer verklighetsnära. Och dels så genom att man har gjort det tillsammans så är det naturligtvis lättare att få igenom det sen också (intervju med Bengt Lindqvist).

Även utredningens ordförande, Gerhard Larsson, framhåller i en intervju betydelsen av att handikapprörelsen fanns representerad i en utredning som skulle göra ”en totalöversyn över funktionshindrades situation i Sverige”. Dock tonar han, i jämförelse med Lindqvist, något ner handikapprörelsens inflytande på direktiven och på de förslag som lades av utredningen. Han poängterar att det trots allt var hans egna och socialministerns uppfattningar som styrde utformningen av utredningens direktiv, låt vara att dessa till stora delar låg i linje med handikapprörelsens krav. Dessutom lyfter han fram att det i sakkunniggruppen fanns personer som inte företrädde handikapprörelsen, men som genom långvariga engagemang i handikappfrågor hade goda insikter i funktionshindrades situation. Gerhard Larssons framhåller också att han och Lindqvist tillsammans diskuterade fram direktivens utformning, och att det snarare var fråga om ”en viktig dialog” än att utredningen skulle ha varit beroende av handikapporganisationerna. Den socialdemokratiske ministerns tidigare engagemang som ordförande i handikapporganisationernas metaorganisation gjorde förvisso att skrivningarna ”låg i linje med en hel del uppfattningar som handikapprörelsen hade”, men detta betydde, enligt utredningens ordförande, inte ”att de hade influens på själva direktivskrivandet” (intervju med Gerhard Larsson). Med tanke just på Bengt Lindqvists bakgrund som ordförande i både HCK och Synskadades riksförbund finns skäl att ändå notera ett nära samband mellan utredningen och handikapprörelsen. Detta intryck förstärks, inom parentes sagt, när Lindqvist i sin beskrivning av utredningens tillkomst uttrycker sig i termer av ”vi” och ”oss” då han berättar att nyliberalismen var ”som ett rött skynke” för handikapprörelsen som såg staten ”garant” för att kunna ”leva någorlunda drägligt”. Handikapprörelsens roll i utredningen lyfts dessutom fram i de löpande förarbetena, tillsammans med dess samhällsnytta och politiska värde.

Att det fanns en stark koppling mellan rörelse och politik betyder inte att konflikter mellan rörelse och regeringsparti saknades. Med kris i statens finanser kunde relationerna mellan parterna kärva (se Sjögren 2010: 45). Ett exempel på detta är när företrädare för ett par handikappförbund, ordföranden i Neurologiskt handikappades riksförbund respektive De unga neurologiskt handikappade, gick till hårt angrepp mot de förslagna ekonomiska ramarna för utredningen. Kritiken publicerades i en artikel i en kvällstidning i oktober 1988 – det vill säga året före tillsättandet av 1989 års handikapputredning, men efter det att beslutet om utredningen var fattat. Enligt artikeln hade den socialdemokratiske socialministern svikit de ideal han som ordförande för Handikappades centralkommitté en gång kämpade för. Mera specifikt gällde kritiken regeringens så kallade nolldirektiv (vilka utredningen senare befriades från), det vill säga att utredningens förslag inte skulle få leda till kostnadsökningar på något annat område.

> Varför Bengt Lindqvist? Vi minns dig från 80-talets första hälft som den mest stridbare kämpen *mot* nolldirektiven på angelägna områden. Det var

> när du var HCK:s ordförande. Idag är det du som är minister. När du lade fram förslag att tillsätta den så efterlängtade handikapputredningen jublade vi. Aldrig kunde vi tro att denna - som vi trodde - genomgripande utredning skulle förses med munkavle (Carlsson och Carlsson, Aftonbladet 1988-10-29).

Att utredningens förslag skulle genomföras med oförändrade eller minskade resurser kritiserades för övrigt i medier också av folkpartiets dåvarande partiledare Bengt Westerberg, för att detta skulle riskera att ställa olika grupper av handikappade mot varandra (t. ex. Aftonbladet 1988-10-21). Riksdagen fattade dock senare ett beslut om att befria handikapputredningen från nolldirektiven, vilket gjorde att dess ställning kom att beskrivas som exceptionell i ”Utrednings-Sverige” (DN 1992-06-27). Detta mot bakgrund av att nolldirektiven alltsedan 1984 gällde samtliga statliga kommittéer (Dir. 1984:5).

Utredningens resultat och förslag

I sin problembeskrivning tog utredningen fasta på de förändringar av politikens villkor som vi tidigare berört. Beskrivningen slog fast att den generella välfärdspolitiken stod inför problem som en följd av ekonomiska förändringar och värderingsförskjutningar i riktning mot ökad individualism. Den gav också uttryck för farhågan att detta i kombinationen med ramlagstiftning, decentralisering, målstyrning och marknadsinflytande skulle få som följd att stödet till människor med funktionsnedsättning skulle ”bli segregerande” och tilldelas först ”efter ingående prövning”. Detta skulle i så fall vara en utveckling som rimmade dåligt med synsättet att stöd och service är en rättighet och ett medel för att kunna delta och verka i samhället (SOU 1992: 52: 96-106). Utredningens ordförande gav i en tidningsartikel tydligt uttryck för sin oro över utvecklingen som varit, när han pekade på att nya lagar behövdes för säkra välfärden för människor med funktionsnedsättning.

> Ett nytt vägval behövs i välfärden. Medlet är rättighetslagar för de svårast handikappade och ett fastlagt ansvar för varje sektor i samhället att tillse och finansiera åtgärder som behövs för att funktionshindrade skall kunna tillgodogöra sig serviceutbudet inom sektorn. För 1990-talet anser jag att solidaritet och jämställdhet behöver lagstöd. (Gerhard Larsson, DN 1992-03-30).

Enligt utredningen skulle en ny lagstiftning som ”en logisk följd av omsorgslagen” bestå av en individinriktad del, men också av en mer generell del gällande tillgänglighet och delaktighet. Sammantaget ville utredningen stärka funktionshindrades ställning i samhället genom att utstaka ansvaret för funktionshinderfrågor inom varje samhällsområde; genom lagstiftning och uppföljning av lagstiftningens effekter; genom ekonomiska styrmedel; genom attitydpåverkan och genom stöd till kunskapsutveckling, kunskapsspridning och kunskapsbanker (SOU 1992:53: 28-29). Utredningen lade upp sitt arbete så att de individinriktade åtgärderna finns redovisade i huvudbetänkandet *Handikapp Välfärd Rättvisa* från 1991 (SOU 1991: 46), medan de generellt inriktade insatserna redovisas i slutbetänkandet från 1992, *Ett samhälle för alla*. Även om det för

våra syften framförallt är det senare betänkandet som är av intresse vill vi börja med att ägna lite utrymme också åt huvudbetänkandet.

I enlighet med tidigare refererade forskningsresultat konstaterade utredningen där stora brister i stödet till personer med funktionsnedsättning och i möjligheterna att själva kunna bestämma över sin livssituation. För att råda bot på situationen blev förslaget att svårt funktionshindrade personer skulle få rätt till personlig assistans. De skulle också få möjlighet att själva anställa sina assistenter. Denna del av utredningens förslag presenterades för den socialdemokratiske socialministern Bengt Lindqvist, men kom att genomföras av den borgerliga regering som tillträdde efter valet 1991. Folkpartiet, med dåvarande partiordförande Bengt Westerberg i spetsen, hade under den valrörelse som ägde rum före den borgerliga valsegern kraftfullt drivit frågan om nödvändigheten av att genomföra en stor reform på handikappområdet. Målet för reformen skulle vara att "ge frihet och egen makt, självbestämmande till personer med svåra funktionsnedsättningar" (intervju med Bengt Westerberg). Assistansreformen var det politiska medlet för att uppnå målet. Efter regeringsskiftet utsågs Westerberg till socialminister, och handikapputredningens förslag om rätt till assistans genomfördes år 1993 i form av en ny rättighetslag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och en särskild lag om statlig assistansersättning (LASS). Således medförde regeringsskiftet i detta avseende ingen förändring i utredningens sätt att arbeta.

> Det måste jag ärligt säga att jag tror faktiskt inte det [att utredningsarbetet förändrades]. Utan tvärt om, så hade ju Westerberg satt hela sin heder på spel i valrörelsen genom att säga att "Jag kommer att, om vi vinner kommer vi att förverkliga LSS-förslaget". Och ... det där gjorde ju väldigt starkt intryck på handikapprörelsen den gången. Lite bittert för mig alltså, men då var det... Att han sen gjorde det också och mitt uppe i den enorma ekonomiska kris som landet hade hamnat i, eller statsfinanserna hade hamnat i, det var ju en bedrift, det måste jag säga. (intervju med Bengt Lindqvist).

Assistansreformen gällde alltså en ganska liten grupp med stora funktionsnedesättningar. Den var inriktad på att förbättra livsvillkoren för personer med svåra rörelsehinder. Därmed går det att identifiera en grupp som vann på reformen. Men det fanns också förlorare, konstaterar en av forskarna som knöts till utredningen. Medan gruppen som fick rätt till personlig assistans hörde till vinnarna ser han som förlorare de psykiskt funktionshindrade. Skillnader i reformens utfall för olika grupper av funktionshindrade – och kampen om resurser – kan ifrågasätta en politik som utgår från att funktionshindrade kan betraktas som en grupp.

> ... jag börjar mer och mer tvivla på det fruktbara att prata om funktionshindrade som en grupp alltså, när jag tänker på hur, vilka det är som styr funktionshinderpolitiken. Och det är vilka olika grupper det är som kommer först, och de har så väldigt olika problem. Handikappreformen var jättebra för vissa grupper. Inte alls bra för psykiskt funktionshindrade (intervju med Mårten Söder).

***

Vårt intresse är dock framförallt riktat mot den del av utredningens förslag som handlar om en förstärkt lagstiftning för att generellt göra samhället mera tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Här föreslog utredningen att det skulle skapas en institution ”som med överblick över samtliga samhällssektorer arbetar för tillvaratagandet av funktionshindrades rättigheter och intressen” (SOU 1992: 52: 340). Bakgrunden var att handikappolitikens mål om full delaktighet och jämlikhet inte hade uppnåtts. Alltså föreslog utredningen, helt i linje med handikapprörelsens krav, att en ombudsmannamyndighet med uppgift att ”följa tillämpningen av gällande lagstiftning” och vid behov föreslå lagändringar skulle inrättas. En sådan myndighet skulle kunna koncentrera sig på handikappfrågor och ge tyngd åt dessa inom olika samhällsområden. Den skulle bli en ”garant för funktionshindrades rättigheter i samhället” (SOU 1992:52: 47).

Varifrån kom tankarna på en ombudsman? Bengt Lindqvist förklarar att i botten fanns ”rättighetsperspektivet och dess övervakning”, det vill säga det perspektiv som funnits med i svensk handikapprörelse sedan början av 1970-talet.[23] Han nämner också ett förslag från FN:s kommission för mänskliga rättigheter vid mitten av 1980-talet om att inrätta en internationell ”disability ombudsman”. Även den svenska ombudsmannatraditionen fungerade som inspirationskälla. Således framhåller Inger Claesson-Wästberg, politisk sakkunnig i utredningen och sedermera den första Handikappombudsmannen, i en intervju att tanken på att inrätta en handikappombudsman var en konsekvens av att man hade inrättat ”de andra ombudsmannamyndigheterna”. Det var, menar hon, ”helt självklart med den här myndigheten också”. Alltså innebar själva existensen av andra ombudsmän att det låg nära till hands att föreslå ytterligare en sådan myndighet, denna gång med uppgift att bevaka intressena för personer med funktionsnedsättning. Å andra sidan tycks förslaget inte ha varit helt på förhand givet. Till exempel fördes i utredningen diskussioner om möjligheten att handikappfrågorna skulle kunna täckas in av Justitiekanslern och Justitieombudsmannen. Därtill dryftades frågan om risken fanns för att en ytterligare ombudsman skulle sänka ombudsmannafunktionens status. Detta togs även upp till diskussion i utredningens betänkande. Farhågan ställdes dock där mot att JK:s och JO:s tillsynsfunktioner inte ansågs tillräckliga för att framhäva rättigheter och intressen i ”enlighet med de bärande principerna i handikappolitiken”, det vill säga full delaktighet och jämlikhet (SOU 1992:52: 341).

När utredningen väl bestämt sig för att föreslå en handikappombudsman betonades att denna främst skulle arbeta med generella åtgärder. Utredningen föreslog också att HO skulle få ett starkare mandat än Jämställdhetsombudsmannen och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, bland annat genom möjligheten att driva rättsprocesser och lägga fram reformförslag till regeringen. (SOU 1992:52: 350-353.) När det gäller JämO erinrar sig utredningens ordförande att kommitténs uppfattning var att myndigheten inte hade

[23] 1987 anordnade FN ett expertmöte i Sverige där Bengt Lindqvist var värd. Mötet krävde en handikappkonvention – som dock inte förverkligades – en diskussion som enligt Lindqvist låg nära ”det här med ombudsmannafunktion”. Sverige föreslog 1989 utarbetandet av en handikappkonvention.

tillräckligt verkningsamma medel, och att den tvingades ägna alltför stor kraft och tid åt lönefrågor.

> De kunde inte ge sig på någonting när det gällde facket i det här avseendet. Och där var ju fack och arbetsgivare; ”det ska vi sköta, vi vill inte ha någon så´n här udda figur kommer in”. Så det var ingen bra förebild för oss då på den tiden (intervju med Gerhard Larson).

Också på andra sätt avvek förslaget om en handikappombudsman från JämO. HO:s uppdrag skulle inte begränsas till arbetslivet, hela samhällslivet skulle vara dess operationsfält (SOU 1992: 52: 341).

Även om huvuduppgiften skulle vara att arbeta med generella åtgärder föreslogs handikappombudsmannen också få en rådgivande och upplysande funktion. Den skulle bli ”en garant för funktionshindrades rättigheter i samhället” som ”aktivt driver på utvecklingen i önskad riktning” och som förebygger ”missförhållanden på bred front” (SOU 1992: 52: 343). Dessutom ville alltså utredningen att ombudsmannen skulle få rätten att för egen eller annans räkning föra talan i en straff- eller civilprocess. Tanken var att myndigheten på så sätt både skulle kunna följa tillämpningen av lagstiftningen, förfoga över sanktionsmöjligheter och driva rättsliga processer i frågor av principiell natur (SOU 1992: 52: 344-345).

> ... vi ville ha någon som kunde utvärdera insatserna, och kunde också, i väldigt specifika fall göra, ska vi säga, principfråga av något slag, driva en process. Och dessutom så skulle man ju, som en konsekvens av utvärderingen, ha rätten att lägga konkreta förslag till regering och riksdag om ett problem inom den sektorn eller samhällsområdet som gäller funktionshindrades perspektiv. Så att vi fann inte att det här kunde täckas utav JK eller JO eller de traditionella tillsynsmyndigheterna, det berörde så många samhällssektorer. Och därför så kände vi att vi ville skapa en ombudsman (intervju med Gerhard Larsson).

Till ombudsmannens generella uppgifter skulle höra att föra överläggningar med myndigheter, företag och organisationer. För att skapa underlag för sådana samtal föreslog utredningen att Statistiska centralbyrån skulle genomföra särskilda levnadsnivåundersökningar för personer med funktionsnedsättning. Den föreslog också att en nationell programgrupp skulle tillsättas för att inrätta ett långsiktigt forskningsprogram om funktionshindrades villkor. I denna grupp skulle företrädare för handikapporganisationer finnas representerade. På så sätt skulle rörelsen få möjlighet att påverka de program som forskningsråden sedan skulle ha att utgå från i sina prioriteringar av forskningsprojekt. Alltså innebar utredningens föreslag ett inte obetydligt inflytande från handikapprörelsen över forskningen. Krav på att få ett sådant inflytande var dessutom något som handikapporganisationer kraftfullt förde fram i sina remissvar över utredningen (se nedan). Utredningen föreslog vidare att den profilerade handikappforskningen skulle tillföras utökade medel, att centrumbildningar för tvär- och mångvetenskaplig handikappforskning skulle få förutsättningar för långsiktigt arbete, och

att fyra professurer skulle inrättas. Förhoppningen var att en stor satsning av detta slag skulle resultera i ökade kunskaper om mekanismer och processer som påverkar möjligheterna till inflytande och makt för personer med funktionsnedsättning. Vidare förväntades forskningen ta tillvara handikapporganisationernas och enskilda funktionshindrades erfarenheter, liksom göra forskningsmiljöer mera tillgängliga för personer med egen erfarenhet av funktionsnedsättningr. (SOU 1992:52: kap 22.)

En ny ombudsman

Resultatet av remissomgången blev att samtliga 228 instanser som avlämnade yttrande i det stora hela ställde sig bakom utredningens principer och intentioner (Ds 1993:95). Åsikterna om förslaget att inrätta ännu en ombudsman var lite mer blandade. Dock ställde sig majoriteten av dem som yttrade sig positiva till förslaget i dess helhet. Detta gällde, med ett undantag, handikapporganisationerna. Några instanser avstyrkte specifikt den delen av förslaget som innebar att ombudsmannen skulle få en processförande roll. Ytterligare andra var tveksamma till, alternativt avstyrkte, förslaget om en handikappombudsman. JämO tillhörde dem som var tveksamma till förslaget. Myndigheten tog upp problemet med att en ny ombudsman riskerade göra institutionen mindre verkningsfull - vilket alltså också utredningen hade diskuterat - men den underströk också att det fanns en risk att olika perspektiv och intressen skulle resultera i oklarheter och intressekonflikter (Ds 1993:95: 277-281).[24]

När det så gäller förslaget om att bilda en nationell programgrupp för handikappforskning ställde sig en stor majoritet av de remissinstanser som svarade positiva. Detta gällde samtliga handikapporganisationer. Forskningsråden uttryckte, liksom centrumen för handikappforskning, viss tveksamhet avseende gruppens sammansättning. En särskiljande fråga gällde centrumbildningarnas status och roll som mottagare av forskningsmedel. Centrum för handikappforskning i Uppsala underströk vikten av att handikappforskningen skulle vara förankrad i vetenskapssamhället. Handikapporganisationerna framhöll istället att handikapprörelsen måste få ökat inflytande över forskningens inriktning. De ville se ett nära samband mellan vetenskap och praktik, där forskningen skulle ”komma till användning för funktionshindrades bästa”. Med utgångspunkt tagen i ett sådant synsätt passsade flera handikapporganisationer på att i sina remissvar kritisera den forskning som dittills bedrivits av inom ramen för centrumbildningarna, för att ha visat för litet intresse för samarbete med handikapprörelsen och dess organisationer (Ds 1993:95: 393-394).

Vilka slutsatser drog då den nu borgerliga regeringen av utredning och remissomgång? I stor utsträckning gick den nya regeringen utredningens förslag till mötes, och föreslog i sin proposition att det skulle inrättas en handikappombudsman med uppgift att bevaka frågor som rör funktionshindrades rättigheter och intressen på alla samhällsområden. Ombudsmannen skulle arbeta med utgångspunkt i de handikappolitiska målen, det vill säga, att funktionshindrade fullt ut ska kunna vara delaktiga i samhällslivet och att det ska råda jämlikhet i levnadsvillkor mellan personer med och utan funktionsnedsättningr.

[24] Även Justitieombudsmannen påpekade i sitt yttrande att ombudsmannafunktionens auktoritet riskerade att minska i takt med att antalet ombudsmän ökar.

Utgångspunkten skulle vara den miljörelaterade synen på handikapp. (Prop 1993/94: 219: 2-9.)

I propositionen betonas att en sådan myndighet passar väl in på den beskrivning av funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet som görs i FN:s standardregler från 1993. Dessa handlar om rätten till utbildning och arbete, tillgänglighet till lokaler, familjeliv och personlig integritet samt religionsutövning, och var framtagna på initiativ av den svenska tidigare socialdemokratiska regeringen (SOU 1992:52: 126).

Regeringen lyfte i propositionen fram betydelsen av såväl forskningsbaserad kunskap, som den kunskap som finns i handikapprörelsen, och slog fast att ombudsmannen bör samarbeta med både forskningsinstitutioner, myndigheter och handikapporganisationer. Detta för att följa forsknings- och utvecklingsarbetet på handikappområdet. HO skulle enligt propositionen också bedriva informations- och opinionsarbete, dock utan att inkräkta på handikapporganisationernas roll som opinionsbildare. Tvärtom fastslås att det ”främst [är] de funktionshindrade själva som kan informera om vad det verkligen innebär att leva med ett funktionshinder. (Prop 1993/94:219: 14-16.)

På en viktig punkt frångick regeringen utredningens förslag ifråga om handikappombudsmannens verksamhetsområde (Prop 1993/94:219: 13-18). Det gällde förslaget om att ombudsmannen skulle kunna driva rättsliga processer. Regeringen hänvisade i denna fråga till en splittrad remissopinion och till att flera remissinstanser hade gjort gällande att frågan om processföring behövde utredas vidare på grund av risk för dubbelreglering och tillämpningssvårigheter. Noterbart i sammanhanget är att alla utom ett handikappförbund tillstyrkte förslaget om processrätt. Det förbund som avstyrkte var Synskadades Riksförbund, som för övrigt också avstyrkte inrättandet av en ombudsman.

Regeringen var alltså inte beredd att lägga fram ett förslag som innebar att handikappombudsmannen skulle få en processförande roll. Den frågan skulle ”ses över och utvärderas efter en treårsperiod” (ibid.: 18). Propositionen röstade igenom i riksdagen. Handikapprörelsen ställde sig kritisk då den ansåg att avsaknaden av lagliga rättigheter kraftigt kringskar myndighetens handlingskraft. Att HO bara skulle skapa opinion var, sammanfattar en av de forskare som knöts till utredningen, ett ”väldigt tamt” resultat (intervju med Mårten Söder).

Avslutande

En likhet mellan tillkomsten av de tre ombudsmän som hittills har diskuterats är att folkpartistiska och socialdemokratiska politiker i samtliga fall spelade en viktig roll i det politiska skeendet. Folkpartiet var pådrivande i lagstiftningsfrågan i både JämO-fallet och DO-fallet, medan socialdemokraterna istället hade en bromsande roll. Dock hade det hänt något i socialdemokratins inställning när det gäller handikappombudsmannen. I detta fall var de båda partierna överens om att en diskrimineringslag och ombudsman var adekvata politiska medel för att uppnå de handikappolitiska målen. Med andra ord förekom inte det slag av politiska kontroverser som präglade tillkomsten av de båda andra ombudsmännen.

Ytterligare en likhet med JämO är att ”handikappfrågan” sedan länge hade varit etablerat som politikområde när 1989 års handikapputredning tillsattes. ”Handikapp” var liksom ”kön” – bland annat som en följd av diskursiva förändringar i riktning från kropp till miljö - en ”fråga” som debatterades såväl inom som utom den politiska arenan. I DO-fallet, däremot, var det fråga om ett mer essentialistiskt synsätt. I både JämO- och HO-fallen hade dessutom statliga organ inrättats för att bevaka frågorna, Jämställdhetsdelegationen respektive Statens handikappråd. Alltså var både handikappfrågan och jämställdhetsfrågan politiskt erkända när tillsättningen av respektive ombudsman diskuterade. Det problem som identifierades handlade i båda fallen om bristande jämlikhet. I HO-fallet gällde det att personer med funktionsnedsättning är missgynnade i relation till icke funktionshindrade medborgare (inte minst avseende möjligheterna till självbestämmande och autonomi), och i JämO-fallet att kvinnor som grupp missgynnas i förhållande till män. Trots att kvinnors svagare ställning på arbetsmarknaden fick dock jämställdhetslagens regler en könsneutral utformning, med innebörden att skyddet mot missgynnande gällde både män och kvinnor. Något motsvarande finns inte i de båda andra fallen.

När det gäller den kunskap som refereras i respektive utredning härrör denna i JämO-fallet från såväl rörelse som forskning. När det gäller funktionshindrades situation är det främst handikapprörelsen som fungerar som kunskapskälla. Det är med stöd i handikapprörelsens krav som direktiven beskriver de problem som utredningen ska tas sig an (SOU 1992:52: 582). I de förberedande arbetena framskymtar inte annat än att det råder konsensus om problemens art, och om att det är angeläget att de får sin lösning. I så motto kan en parallell dras till JämO-fallet. När det gäller HO förefaller dock rörelsens betydelse för problemets politiska aktualitet vara starkare och sträcka sig in också i de politiska lösningar som efterhand föreslås. Som vi sett tar redan direktiven upp de lösningar som hade förts fram av Handikappförbundens Centralkommitté, det vill säga att en särskild lagstiftning mot diskriminering skulle införas och en handikappombudsman inrättas för att stärka funktionshindrades rättsskydd och motverka diskriminering. I direktiven utpekas dessutom ”ett nära samband” mellan Handikapputredningens ”syfte och inriktning å ena sidan och HCK:s krav å andra sidan” (SOU 1992: 52: 588). Jämställdhetskommitténs förslag om att inrätta en jämställdhetsombudsman var inte på motsvarande sätt förankrat i kvinnorörelsen, och fick litet stöd av kvinnoorganisationerna. En slutsats är att handikapprörelsen hade en betydligt mera central roll såväl i själva utredningen som i utformningen av förslagen än vad som var fallet vad gäller kvinnorörelsen och JämO.

Vilken roll spelade samhällsvetenskaplig forskning i Handikappombudsmannens tillkomst? Här kan vi se såväl skillnader som likheter med de båda andra diskuterade ombudsmännen. En skillnad är att forskningen spelade en mera undanskymd roll i handikapputredningens arbete än vad den gjorde i de båda övriga utredningarna. När det gäller Jämställdhetskommittén syntes tydliga avtryck från könsrollsforskningen i dess arbeten. Särskilt stor skillnad är dock skillnaden mellan handikapputredningen och diskrimineringsutredningen. Forskningen hade ju en mycket framträdande roll i den senare utredningen. Även om den inte leddes av en forskare, kan den i det närmaste karaktäriseras som en forskningsutredning.

En likhet mellan handikapputredningen och diskrimineringsutredningen är att både starkt underströk behovet av ökade forskningsinsatser på respektive område. I fallet JämO hade sådana satsningar initierats redan tidigare, och centra för kvinnoforskning hade etablerats vid de stora universiteten (UHÄ-rapport 1977:4, 1979:16). 1982 inrättades delegationen för jämstsälldhetsforskning (Jämfo). Diskrimineringsutredningens slutbetänkande efterfrågade ökade resurser till forskning om etnisk diskriminering. På jämförligt sätt lyfte Handikapputredningen fram att mer forskningsresurser måste tillskjutas dess problemområde. En skillnad är att den forskning som politiskt efterfrågades när det gäller kategorin personer med funktionsnedsättning i påfallande grad förutsattes stå i förbindelse med handikapprörelsen och dess organisationer. När det gäller området etnisk diskriminering är det som vi tidigare diskuterat av olika skäl mera tveksamt att tala om rörelse i den mening vi givit begreppet. På funktionshinderområdet är situationen alltså en annan. I handikappolitiken var, åtminstone vid denna tid, rörelsen städse närvarande. Intrycket blir att den forskning som efterfrågades politiskt förutsattes kunna användas för att styrka de problembeskrivningar som rörelsen redan hade artikulerat. Denna bedömning understöds av en av de forskare som var knuten till utredningen och som länge varit verksam inom området. Hans bedömning är att handikappforskningen ”i väldigt liten utsträckning” har påverkat politiken, medan politiken ”på ett ganska lite subtilt sätt styrt forskningen, genom att forskarna ställt de frågor som är politiska problem”. Forskningen har därigenom tenderat att ”fastna i dagens aktuella slagord”, samtidigt som en selektiv tendens kunnat skönjas hos politiker: att blott ta till sig forskningsresultat som stödjer de egna idéerna.

> Jag brukar ta det här med avinstitutionaliseringen som ett exempel faktiskt. Att där började man på sjuttiotalet ropa om att ”forskningen har nu visat att anstalterna inte är bra”. Det hade den visat sedan 1930-talet. Och den forskningen var känd i Sverige (intervju med Mårten Söder).

Handikapprörelsens krav på en nära förbindelse mellan rörelse och forskning framgår som vi nämnt av remissvaren. Som exempel kan nämnas att handikapporganisationer framhöll att det är ”av stor betydelse vilka frågeställningar som forskarna väljer”, att ”[b]rukarorganisationerna behöver … ett större inflytande på forskningen”, och att forskningen kritiserades för att ha ”visat ett förvånansvärt ointresse för ett samarbete med handikapprörelsen i stort och med enskilda handikapporganisationer” (Ds 1993:95, 393-394). Om det i handikapprörelsen funnits ett missnöje med att forskare ”sitter på universiteten”, har forskare å andra sidan upplevt den intressekonflikt som kan uppstå när rörelsen förväntar sig att det är dess agenda ska bestämma forskningens inriktning.

> De säger väl inte rakt ut, men det är liksom att jag måste forska för att visa att de har rätt. De kommer inte hit och säger: ”Ja du vet, vi vet inte hur det egentligen är för våra medlemmar ute i småkommunerna och så där”. Det säger de inte. Utan de säger så här: ”Det är för jävligt det här med att det är så här, och så här, och så här, så det vill vi att du forskar på.” Och det tror jag säger en del om handikapprörelsens inställning till den här typen av

> socialvetenskaplig forskning. Vi ska liksom visa att de har rätt (intervju med Mårten Söder).

Kanske har svensk handikapprörelse varit inspirerad av den brittiska rörelsens framgångsrika försök att påverka handikappforskningens inriktning. En slutsats vi kan dra är hur som helst att forskningen när det gäller handikappområdet i lägre grad än forskningen om ”kön” och ”etnicitet” har fungerat som brodiskurs till politiken. Istället tycks det vara politiken som har försökt - och i stor utsträckning lyckats med - att styra forskningen i den riktning den funnit önskvärd (jfr Söder 2005: 19, 87).

5. En ombudsman mot diskriminering på grund av sexuell läggning

År 1999, cirka 20 år efter JämO:s tillkomst fick så Sverige en fjärde ombudsman med uppgift att verka mot diskriminering av en avgränsad kategori medborgare. Det var HomO, ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, som tog plats i den svenska myndighetsstrukturen. I detta kapitel ska vi som i de föregående fallen, beskriva tillkomsten med utgångspunkt i tre frågor. Vi frågar oss därmed följande: Hur konstruerades det eller de problem som den nya ombudsmannen fick till uppgift att hantera? Vilka aktörer satte problemen på den politiska agendan och på vilket sätt? Hur hanterades problemet/problemen av det politiska systemet? På samma sätt som tidigare är ett underliggande intresse i vilken utsträckning samhällsvetenskaplig kunskap fungerade som överbryggningsdiskurs, det vill säga fungerade som en länk mellan grupper, organisationer eller sociala rörelser, å ena sidan, och staten, å den andra sidan.

I likhet med JämO-fallet och HO-fallet – men till skillnad från DO-fallet – var problemdefinitionen relativt etablerad då HomO-utredningen tillsattes. Att homosexuella missgynnades relativt heterosexuella liksom att orättvisan tog sig ekonomiska såväl som kulturella uttryck, var som vi ska se förhållanden som sedan länge hade funnits på den politiska agendan. Som vi också ska se hade även den lösning som HomO-utredningen senare kom att föreslå – en lagstiftning mot diskriminering – under flera år återkommande varit föremål för diskussion. På detta område, liksom på de föregående, blev förslaget även denna gång föremål för debatt. Och även här kom de starkaste rösterna mot förslaget från arbetsgivarnas organisationer. Stick i stäv mot dessa valde dock regeringen lagstiftningsvägen samt föreslog – till skillnad från utredningen – att också frågan om diskriminering på grund av sexuell läggning skulle bevakas av en egen ombudsman.

Innan vi närmare går in på hur frågan hanterades ska vi också här påtala några förhållanden gällande avgränsningen av den grupp medborgare som ombudsmannen sedemera fick till uppgift att uppmärksamma och verka för. Det första är att HomO fick till uppgift att verka för en minoritetsgrupp i samhället.[25] Härvidlag finns alltså en likhet mellan HomO, DO och HO och en skillnad mellan HomO och JämO. Ett andra förhållande som ska framhållas är att till skillnad från kategorin kvinnor och till skillnad från många personer med funktionsnedsättning respektive med icke svenskt ursprung, har homosexuella betydligt mer i sin egen makt att påverka om de av sin omgivning betraktas som tillhörande kategorin ifråga eller ej. I likhet med JämO:s ”personkrets” blev kategoriseringen i HomO-fallet därmed relativt oproblematisk, men den blev det av ett helt annat skäl. Medan könstillhörighet i de allra flesta fall är oproblematisk av

[25] Detta givet att heterosexualitet är den sexuella läggning som är vanligast förekommande och givet att sexuell läggning är något relativt entydigt och stabilt – något som är. Detta är i sin tur antaganden som helt visst kan problematiseras. Givet vårt syfte att analysera och förstå den politiska diskursen är emellertid ett relativt essensialistiskt språkbruk det mest praktiska för oss. För en diskussion om sexualiteten som kontinuerlig social konstruktion, se t.ex. Tiina Rosenberg, *Queerfeministisk agenda* (2006) samt Carin Holmbergs "Välfärdsstaten och den obligatoriska heterosexualiteten" *Sociologisk forskning* (1993) 30(4):56-67. Jfr. Andreasson (2000) s. 7-9 om konstruktivistiska, essentialistiska och queerteoretiska perspektiv på (homo)sexualaitet.

biologiska/fysiologiska skäl, är sexuell läggning oproblematisk genom att dess enda bestämningsgrund kan vara berörda personers egen definition. När frågan om lagstiftning sedan utreddes, aktualiserades gränsdragningen av andra skäl. Vad som då aktualiserades var dels bisexualitet, dels transsexualitet. Vi återkommer till de diskussioner som därmed uppstod.

Bakgrund – från kriminellt och sjukt till ”fullt acceptabelt”

Homosexuella personer har sedan länge drivit en kamp för nå erkännande som fullvärdiga medborgare. Kampen har drivits av enskilda individer såväl som av grupper och organisationer och den har genom historien förts på ett antal områden och i olika institutionella sammanhang. Homosexuellas kamp har något viktigt gemensamt med den kamp som har förts av personer med funktionsnedsättning. Båda grupperna inledde sin kamp från en mycket exkluderad position, för att steg för steg, på område efter område, nå erkännande och rätt att delta på lika villkor som andra i samhällslivet. Båda grupperna befann sig ursprungligen i en situation där de i nära nog bokstavlig mening var ”osynliga”, men de var osynliga av olika skäl. Medan personer med funktionsnedsättning i historien gömdes undan rent fysiskt, betraktades homosexuella som kriminella och dolde av det skälet själva sin sexuella läggning för omgivningen.[26] Det senaste dryga halvseklet har homosexuellas kamp steg för steg rönt framgångar, vilket bland annat har manifesterats i förändringar i deras juridiska status. Från att på grund av sin sexualitet ha varit definierade som kriminella och därefter som sjuka, har homosexuella sedan mitten av 1900-talet blivit alltmer juridiskt likställda med heterosexuella. Såväl undanröjande av diskriminerande lagar som tillkomsten av stödjande lagstiftning har varit ett återkommande krav. Lagändringar som bidrog till en allt mer likvärdig ställning med heterosexuella skedde bland annat 1944 då homosexuella förbindelser mellan vuxna avkriminaliserades, 1978 då det infördes samma nedre åldersgräns för homosexuella förhållanden som för heterosexuella, 1979 då Socialstyrelsen avskaffade homosexualitet som sjukdomsbegrepp samt 1988 och 1995 då lagen om homosexuella sambor respektive lagen om registrerat partnerskap trädde ikraft.

Ett allt starkare lagskydd kan således ses som ett viktigt uttryck för ett ökat erkännande och en stärkt status. Så har det också varit ett centralt mål för homosexuellas kamp genom åren (jfr. Andersson 2011 samt Hedin, Lundberg, Rydström & Tydén 2007). En stark drivkraft bakom framstegen har varit en aktiv homorörelse med Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) som central organisation. Men detta räcker inte som förklaring. Dels skedde framsteg redan innan 1950 då RFSL bildades, dels höll RFSL en relativt ”låg profil” i den offentliga debatten ända fram till 1970-talets början (Norrhem, Rydström & Winqvist 2008: 137). Även dessförinnan fanns dock ett antal enskilda personer och riksdagsledamöter som stred för förändring (se Rydström 2007: 65-94 samt 157-188). Hans Ytterberg, tidigare ordförande i RFSL och sedermera ombudsman mot diskriminering på grund av sexuell läggning, framhåller i en intervju att personer som dessa var mycket viktiga. Alla var inte med i någon organiserad kamp, men de tog plats i offentligheten som ”sexualitetsformerande pionjärer” (intervju med Hans Ytterberg).

[26] Se t. ex. Petersson (2000) samt Lindfelt (2000) för beskrivningar av hur och varför sexuell läggning kunde hållas hemlig för omgivningen.

Vissa av pionjärerna blev senare också av direkt betydelse för RFSL:s bildande. Flera av dem var dessförinnan också engagerade i RFSL:s danska föregångare, ”Danska förbundet av 1948”. I sin historik över den svenska homorörelsens historia nämner Stig-Åke Petersson några personer som var speciellt viktiga vid starten. Dessa var samtliga födda runt det förra sekelskiftet och hade således erfarenheter av att blivit klassade som såväl kriminella som sjuka på grund av sin sexuella läggning (Petersson 2000).

Denna historik visar ett ytterligare förhållande som är värt att uppmärksamma och som vi framgent återkommer till. Det är omständigheten att pionjärerna var en grupp som i huvudsak bestod av män. Det var således i huvudsak homosexuella män som tog plats i offentligheten och det var i huvudsak män som startade och blev aktiva i RFSL. Alltsedan dess aktualiseras genusfrågan på flera sätt i homorörelsens och homopolitikens historia. Dels genom att, som sagt, rörelsens organisationer till dominerande del har bestått av män (se t.ex. Petersson 2000), dels genom att de frågor som diskuterats och politiserats till dominerande del har rört manliga homosexuella eller, som det sedermera ibland kom att uttryckas, ”män som har sex med män”.

Rätt att bo tillsammans …

I det svenska parlamentet har homosexuellas frågor i första hand drivits av Vänsterpartiet, Folkpartiet och Socialdemokraterna (se t.ex. Andreasson 2000). Under 1970-talets första år förefaller Vänsterpartiet (tidigare Vänsterpartiet kommunisterna, VPK) varit det parti som hårdast drev arbetet för att upphäva diskriminerande lagstiftning. Åtminstone i viss grad var denna aktivitet ett resultat av uppvaktningar från RFSL. Med varierande intensitet drev förbundet ända sedan 1950-talet ett krav på rätt till ”homofila äktenskap” (Petersson 2000: 33). 1972 aktiverade det sig starkt i frågan och uppvaktade en sittande statlig utredning med krav på att homosexuella som bor ihop skulle ha samma rättigheter som heterosexuella sammanboende. Utredningen förefaller inte ha varit särskilt mottaglig för RFSL:s argument, varför förbundet fortsatte sin strävan med att bland annat uppvakta enskilda partier och riksdagsledamöter. Dessa uppvaktningar resulterade i att VPK i en motion 1973 föreslog att också ”de sexuellt avvikande” skulle få möjlighet att registrera sin samlevnad (ibid). Ordvalet sexuellt avvikande ger anledning att påminna om att skrivelsen formulerades vid en tid då homosexualitet fortfarande var definierat som en sjukdom. Motionen fick i sin helhet inte något bifall. Som ett resultat av bland annat Vänsterpartiets arbete för att juridiskt jämställa samlevnad mellan heterosexuella och homosexuella uttalade dock riksdagen samma år att samlevnad mellan två personer av samma kön från samhällets synpunkt var en ”full acceptabel samlevnadsform” (Westerholm 2000: 244, Hedin, m. fl. 2007: 168).

Under 1970-talets andra hälft fick VPK sällskap av Folkpartiet och Socialdemokraterna i krav på tillsättning av en allsidig utredning homosexuellas situation i samhället (Andreasson 2000: 51, Hedin, m. fl. 2007: 168). Detta gav i slutet av 1970-talet till resultat att socialutskottet förordade och den borgerliga regeringen tillsatte den parlamentariska kommittén *Utredningen om homosexuellas situation i samhället*. I mer vardagligt tal kom den att kallas ”Homosexutredningen”. Denna utrednings omvittnat stora betydelse för framtida diskussioner motiverar en relativt noggrann beskrivning av dess arbetsformer och resultat.

Kommittén fick i uppdrag att belysa homosexuellas situation i samhället samt att utreda vilka åtgärder som kunde vidtas för att undanröja kvarvarande diskriminering av homosexuella. Direktiven motiverades bland annat med tidigare lagda motioner enligt vilka hade uttryckts att homosexuella inte skulle utsättas för diskriminering i förhållande till andra medborgare, samt att homosexuella personer som bodde tillsammans skulle få samma förmåner som heterosexuella samboende (Direktiven från 1978 refererade i SOU 1984:63: 29-30). Av direktiven framgick också att kommittén skulle hålla kontakt med företrädare för de homosexuellas organisationer. Detta gjorde kommittén bland annat genom att engagera sådana organisationer i olika hearings samt att homosexuellas organisationer anlitades för att få kontakt med möjliga informanter till en undersökning om upplevelser av diskriminering och heterosexuellas attityder till homosexuella. Den genomförda undersökningen visade, skrev kommittén senare, ”att homosexuella i stor utsträckning anpassar sin livsföring så, att hotet om diskriminering aldrig realiseras. Det innebär att diskrimineringen formar homosexuellas livssituation på ett djupgående sätt, men mer som ett hot än som i handling utförd diskriminering” (SOU 1984:63, bilaga 3, s. 338).

Också samhällsvetenskaplig forskning hade sin plats i Homosexutredningen. Bland annat genomfördes undersökning av befintlig forskning om homosexuella och homosexualitet. Särskilt studerades hur barn påverkas av att växa upp i homosexuell familjemiljö, vilket var en fråga som aktualiserades med anledning av homosexuellas krav på att få möjligheter att adoptera barn. Slutsatsen av den genomgången blev att litteraturen inte gav belägg för att barn till homosexuella ”skulle uppvisa någon typ av störningar eller avvikelser som inte också visas av barn till heterosexuella vårdare” (SOU 1984:63, bilaga 2: 322).

1984 presenterade så Homosexutredningen sitt slutbetänkande *Homosexuella och samhället* (SOU 1984:63). Vid den tiden hade Sverige åter fått en socialdemokratisk regering. I betänkandet behandlades diskriminering på flera samhällsområden, centrala områden var dock familjerätt och arbetsliv. Drygt 25 år senare framhåller den person som skulle bli Sveriges första (och enda) HomO betydelsen av den kunskap som 1984 års utredning bidrog med om homosexuellas situation i samhället och ”homofrågans” fortsatta väg i politiken.[27] Vi kan därför säga att problemet diskriminering av homosexuella blev definitivt politiskt institutionaliserat med Homosexutredningen. Kampen om problemets lösning fortgick dock ännu några år. När det gällde arbetsmarknaden poängterade Homosexutredningen att de problem som där kan uppkomma av tradition har överlämnats till arbetsmarknadens parter. I utredningen uttrycktes dock tvivel om att denna lösning var tillfyllest (SOU 1984:63: 108). Slutsatsen blev emellertid inte ett förespråkande av ny lagstiftning för diskriminering av homosexuella. Förslaget blev istället att frågan om lagstiftning skulle samordnas med den lag mot diskriminering på grund av etnicitet som vid just denna tidpunkt utreddes (SOU 1984:63: 108). När det gällde familjerätten föreslogs att äktenskapet även fortsatt skulle vara förbehållet ”en förening mellan man och kvinna” och att samlevnad mellan

[27] För en beskrivning av Homosexutredningens betydelse för att göra homosexualitet till en legitim politisk fråga, se även Andreasson 2000: 51).

homosexuella rättsligt skulle jämställas med ”den lagstiftning som i dagens lagstiftning betecknas som ’äktenskapsliknande förhållande’ eller liknande uttryck” (SOU 1984:63: 107).

Som ett resultat av Homosexutredningen lade regeringen 1987 en proposition till den lag som senare skulle bli känd som ”sambolagen”. Den omfattade både heterosexuella och homosexuella par och den stärkte juridiskt samboende av samma kön gentemot tidigare. Dock gav också denna lag ett fortsatt sämre skydd än det som gällde för heterosexuella inom äktenskapsbalkens regelsystem (jfr. Westerholm 2000: 245). Ifråga om arbetslivet anslöt sig regeringen till uppfattningen att lagstiftning ej behövdes. Dessutom anfördes att hänsyn till sexuell läggning redan enligt befintliga regler var att betrakta som osaklig grund.

Som vi har beskrivit i kapitel 3 resulterade inte DO-utredningen i den diskrimineringslag som Homosexutredningen hade räknat med. Det diskrimineringsskydd i arbetslivet som efterfrågades för homosexuella sköts därmed på framtiden.

… men inte att gifta sig

Arbetet för att åstadkomma juridiskt stöd för helt lika villkor gick dock vidare. Även fortsättningsvis drevs detta både av en aktiv rörelse, med RFSL som central organisation, och i riksdagen av företrädare för vissa politiska partier.[28] Anledningen var alltjämt homosexuellas situation på arbetsmarknaden, men intresset var också fortsatt riktat mot familjerätten eftersom sambolagen gav olika skydd för heterosexuella och homosexuella par. Det blev också familjerätten som blev föremål även för nästa betydelsefulla statliga utredning.

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet lades flera motioner i riksdagen om partnerskap för homosexuella (först från S och Fp, sedermera av S, Fp, Mp och V tillsammans) (Andreasson 2000: 47). Efter att riksdagen hade avslagit flera motioner som yrkade på införandet av en lag om homosexuellas rätt till partnerskap, tillsatte den socialdemokratiska regeringen 1990 en parlamentarisk[29] kommitté med uppgift dels att utvärdera sambolagen, dels att överväga en lagstiftning om registrerat partnerskap (Westerholm 2000: 246). Partnerskapslagens tillkomsthistoria illustrerar väl att utökningen av homosexuellas rättigheter inte har skett automatiskt utan tvärtom under bitvis hårt motstånd och intensiv kamp. Riksdagsledamoten Barbro Westerholm (Fp) som ledde denna utredning, beskrev ett halvt decennium senare hur den parlamentariska processen om lagstiftningen för homosexuellas familjebildning var både lång och konfliktfylld (Westerholm 2000). När utredningens betänkande *Partnerskap* (SOU 1993:98) överlämnades till regeringen innehöll den dels förslag om en förstärkning av

[28]Enligt Martin Andreasson har Folkpartiet och Vänsterpartiet sedan 1970-talet en ”gedigen tradition” att verka för homo- och bisexuellas rättigheter. Främst under 1990-talet har också Miljöpartiet och enskilda ledamöter Socialdemokraterna och Centerpartiet blivit markant aktivare för homosexuellas sak (Andreasson 2000, s. 56-57). Fortfarande vid 1980-talets slut beskrivs homofrågans ställning i parlamentet av Håkan Andersson, tidigare ordförande i RFSL, på så sätt att det i första hand var Folkpartiet, Vänsterpartiet och Socialdemokraterna som ”var med på tåget” (intervju Andersson, s. 14)

[29] Men utan representant för Miljöpartiet.

sambolagen, dels ett förslag om en lag om partnerskap. I juni 1994 tog riksdagen beslut om att homosexuella från och med 1995 skulle kunna ingå registrerat partnerskap. Med rätt till partnerskap skulle homosexuella få möjlighet att ingå ett familjerättsligt kontrakt som var likvärdigt äktenskapet vad gällde regler om namn, ömsesidig försörjningsplikt, bodelning om partnerskapet upplöses och regler för arv vid dödsfall (Westerholm 2000: 248-249). Såsom de tidigare hade reserverat sig mot utredningsförslaget reserverade sig fyra riksdagspartier också mot riksdagsbeslutet, nämligen Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Ny Demokrati. Grunddragen i reservationerna var att ”äktenskapet är unikt, att utredningen inte tillräckligt ingående utrett frågan om trygghet vid hushållsgemenskap, att man inte tydligt tagit ställning mot adoptionsrätt och löst de svårigheter som kopplas till internationell lagstiftning” (Westerholm 2000: 247).

Partnerskapslagen innebar således en ytterligare förstärkning på det familjerättsliga området för homosexuella. Men det kvarstod fortfarande rättsliga skillnader jämfört med heterosexuella. För det första likställde som sagt inte heller Partnerskapslagen homosexuellas och heterosexuellas familjerättsliga ställning. För det andra kvarstod en fråga som tidigare hade behandlats i 1984 års betänkande *Homosexuella i samhället* (1984:63), men som vid mitten på 1990-talet fortfarande inte närmare hade behandlats av riksdagen. Det var frågan om homosexuellas situation och rättsliga ställning i arbetslivet. På detta område var det inte brister i lagstiftningen relativt heterosexuella som blev centrala, utan homosexuellas rättigheter i förhållande till andra grupper vars rättsliga ställning redan hade, eller var aktuella för, en ”speciell pluslag” mot diskriminering. Enligt flera källor i vårt material blev en speciell omständighet betydelsefull för att diskriminering av homosexuella i arbetslivet placerades tydligare på den politiska agendan, närmare bestämt ett dödligt virus.

Aidspanik och stigmatisering

Vid 1980-talets slut kan homosexuellas ställning i det svenska samhället beskrivas som en situation karaktäriserad av dubbelhet. Å ena sidan vittnar relativt samstämmiga källor om att fördomar och misstänksamhet mot homosexuella fortlöpande hade minskat och att homosexuella mer och mer hade integrerats i samhället (Rydström 2007:170). Till den allt gynnsammare situationen ansågs bland annat bidra den starkare familjerättsliga ställningen såväl som ett större utrymme i medier och offentligheten i övrigt (SOU 1997:175: 9). Av Jens Rydström framhålls utvecklingen inom Svenska kyrkan som särskilt värd att nämna. Under 1980-talet trädde allt fler präster av båda könen fram som homosexuella och krävde respekt för sin läggning, vilket på allvar tvingades kyrkan att ta ställning till homosexualitet. Ett tecken på att respekten och utrymmet för homosexuella ökade var den första ”homo-gudstjänsten” i Storkyrkan i Stockholm, i samband med den homosexuella frigörelseveckan 1980 (Rydström 2007:171). Året innan ägde den första prideparaden rum – en annan viktig tilldragelse när det gäller homosexuellas kamp för erkännande (jfr. Fraser 2003).

Å andra sidan finns i såväl tidigare forskning som i vårt material, rikhaltiga iakttagelser och erfarenheter som talar om fortsatta fördomar, diskriminering och till och med våld mot homosexuella. Homofobi är det begrepp som alltmer kommit att användas för att förklara dessa företeelser, ett begrepp och en samhällsvetenskaplig tolkningsram som för

övrigt användes av Lars Jalmert redan i hans undersökning för Homosexutredningen. Samtidigt som den juridiska likställningen av hetero- och homosexuella ökade, stärktes också uppmärksammandet av så kallade hatbrott mot homosexuella. Termen hatbrott används som en samlingsbeteckning för brott begångna av rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska motiv. I vardagsspråk och debatt förefaller den senare användningen vara väl så etablerad som de två första. Med början under 1990-talet ökade statsmakternas betoning av att komma tillrätta med hatbrott mot homosexuella, något som i sin tur resulterade i ökad uppmärksamhet från såväl Brottsförebyggande rådet som från SÄPO:s sida (se t.ex. RFSL 2006). Teoretiseringen och politiseringen av homofobi har således inneburit att Nancy Frasers diskussion av kulturell nedvärdering och bristande erkännande fått en tydlig aktualitet på sexualitetspolitikens område (också hos Fraser själv tas just homosexuellas kamp som ett paradigmatiskt exempel på kulturellt baserad orättvisa).

Den ökade toleransen uttryckt i en mer likvärdig rättslig ställning, har således gått hand i hand med en allt starkare uppmärksamhet på homofobi och hatbrott. Hans Ytterberg, tidigare RFSL-ordförande och sedermera förste (och ende) HomO, ger sin förklaring av dessa till synes motstridiga linjer. Han menar att ökad diskriminering är en på sitt sätt naturlig konsekvens av ökad tolerans och öppenhet. Utgångspunkten i hans resonemang knyter an till det vi inledningsvis framhöll som en skillnad mellan kategorierna homosexuella och till exempel kvinnor, det vill säga att de förra så att säga klassificerar sig själva. Först när någon definierar sig som homosexuell och till detta visar sin sexuella läggning utåt, blir han eller hon ett möjligt mål för diskriminerande behandling. En förutsättning för att diskriminering över huvudtaget ska kunna ske är att personen ifråga exponerar sig själv på något vis. ”Det kan man ju göra medvetet eller omedvetet. Och avsiktligt eller oavsiktligt. … Och det gör ju att när öppenheten och respekten ökar, då blir det också fler och fler som vågar exponera sig för risken, och då blir det också fler och fler som utsätts” (intervju med Hans Ytterberg). Ytterberg förklarar paradoxen med att ökad tolerans för homosexuella faktiskt kan leva sida vid sida med en ökad förekomst av hot om våld och faktiskt våld. Att allt fler personer blir allt mer toleranta leder till att homosexuella vågar och vill leva allt mer öppet, vilket i sin tur kan provocera de inte lika toleranta.[30]

AIDS kommer till Sverige

En omständighet som emellertid fick till effekt att homosexuellas benägenhet till öppenhet minskade var det dödliga virus som under 1970-talet med början i USA började omtalas som ”bögpesten”. Den nära nog epidemiska spridningen av HIV/AIDS under 1980-talet fick också negativa effekter när det gäller erkännande och respekt från omgivningen (Rydström och Tjeder 2009: 208, Seidman 1997: 167, Svéd 2000: 226-243). I och med att vad som har beskrivits som ”aidspaniken” gjorde sitt intåg i Sverige, ställdes diskrimineringsfrågan på sin spets. För homosexuella personer som utvecklade symtom på AIDS fanns inte längre någon möjlighet att själva välja om de skulle ”komma ut” eller inte. För friska homosexuella personer som valde att ”komma ut” fanns istället

[30] Det man kan hoppas på i förlängningen, säger Ytterberg, är att den uppåtgående kurvan av öppenhet och respekt ska ”trötta ut” hot- och våldskurvan (intervju Ytterberg).

en överhängande risk att bli betraktade som potentiella HIV-bärare. Sociologen, sedermera professorn i socialt arbete, Sven-Axel Månsson studerade homosexuella HIV-smittade mäns erfarenheter under 1980-talet. De frågor han sökte svar på var bland annat hur män reagerade när de fick kunskap om att de var smittade och hur de därefter hanterade sin vardagssituation. Vad han fann var en stor utsatthet.

> Det var ganska omskakande därför att många av de här personerna var extremt skyddslösa, och på något sätt så kände de inte så mycket stöd någonstans ifrån. De kände att de var paria, de var verkligen oönskade. De var potentiella faromoment för allt och alla. /…/ Kunskapen var ju inte heller fullt utvecklad om hur smittspridningen gick till. /…/ Och det handlade då vid den tiden väldigt snabbt om att identifiera ett antal riskgrupper, som du kanske kommer ihåg. … Det var prostituerade, narkomaner och bögar i princip (intervju med Sven-Axel Månsson).

Resonemanget om riskgrupper aktualiserar åter den genusslagsida i politiseringen av homosexuellas rättigheter som vi tidigare varit inne på. Obalansen hade länge bestått i att diskussionen till övervägande del utgick från manliga homosexuella samt att i huvudsak män var aktiva i homorörelsens organisationer. Det var männen som gav rörelsen ett ansikte utåt (jfr. Rydström 2009: 169, 204, 208). Med homofrågans sammankoppling med HIV/AIDS-diskussionen förstärktes uppmärksamheten på mäns situation och mäns problem än mer. Inte minst visade detta sig i att diskussionen allt som oftast handlade om ”män som har sex med män”.

Ökade krav på diskrimineringslag

I och med att allt fler personer blev smittade, insjuknade och dog i AIDS, framstod från homorörelsens sida en fortsatt och än starkare kamp för en lag mot diskriminering som motiverad. Detta av flera skäl. Ett första skäl var att bekämpningen av HIV och undanröjande av diskriminering var två mål som antogs vara starkt kopplade till varandra. Möjligheterna att få bukt med spridningen av HIV/AIDS ansågs öka om diskriminering och hot om våld minskade. Håkan Andersson, tidigare ordförande i RFSL, beskriver hur organisationen hävdade att en effektiv HIV-prevention krävde en helhetssyn på hälsosituationen hos homo- och bisexuella eller ”män som har sex med män”. Självbilden och hur man mår psykiskt ansågs vara viktig. ”För att man ska vara mottaglig för något budskap /måste/ man vilja leva. Och man måste anse sig själv vara värd att leva för att man ska vilja skydda sig” (intervju med Håkan Andersson). Av detta skäl fanns frågan om HIV-preventionen hela tiden ”i bakhuvudet” när RFSL kämpade mot diskriminering och för en förstärkning av lagstiftningen. Kort uttryckt var utgångspunkten att minskad diskriminering och starkare lagskydd skulle leda till att homosexuella, framför allt ”män som har sex med män”, skulle må bättre psykiskt och därmed också skydda sig själva och andra bättre (intervju med Håkan Andersson). På liknande grund drev RFSL starkt kravet att såväl information om som testning för HIV/AIDS skulle ske på ett sätt som inte ledde till diskriminering, kränkande behandling och stigmatisering av homosexuella. Av detta skäl uttalade man till exempel ”att homosexuella inte bör testa sig om man inte kan erbjudas anonymitet vid testtillfället och ett gott psykosocialt stöd om man visar sig vara smittad” (Svéd 2000: 234).

Om alltså ett första skäl till RFSL:s kamp för en diskrimineringslag var att minska spridningen av HIV/AIDS, hade ett andra skäl mer att göra med de direkta konsekvenserna i de fall personer redan blivit smittade och sjuka. Vad denna fråga gällde var den ekonomiska orättvisa, relativt heterosexuella par, som i händelse av den ena partnerns dödsfall drabbade den kvarvarande partnern. Frågan hade drivits av homorörelsen under många år. Med spridningen av HIV/AIDS och i takt med att allt fler unga insjuknade och dog blev den allt mer brännande aktuell.[31] Men strävan att få till stånd en ändring tog tid, inte minst på grund av motstånd från arbetsmarknadens parter. Motståndet mot de diskriminerande försäkringsvillkoren beskrivs i flera sammanhang som ett ovanligt tydligt exempel på parternas stora ”ointresse för att själva arbeta mot diskriminering av homosexuella” (Ytterberg 2000: 271). ”Det var fullständigt omöjligt att göra något åt den här alldeles uppenbara, ganska stötande diskrimineringen, under de tio år som detta … hade stötts och blötts” (Sved, s. 8). Det skulle dröja fram till tillkomsten av en ny lagstiftning och en ny ombudsman innan frågan blev åtgärdad (intervju med Hans Ytterberg).[32]

En utredning tillsätts

Aidshotet och strävan att hejda smittspridning förefaller som sagt också ha varit en viktig bakgrund till att en lagstiftning av helt annat slag aktualiserades på nytt. Efter att tidigare flera gånger ha avstyrts kom frågan om homosexuellas situation i arbetslivet således åter upp på den centrala statliga politiska agendan. När väl homosexuell samlevnad hade förklarats som ”fullt acceptabel” kom också livet utanför familjen mer i fokus. Denna vidgning hade börjat redan i mitten av 1970-talet då riksdagsmannen Jörn Svensson motionerade om att regeringen borde instruera berörda myndigheter att behandla homosexuella och heterosexuella par lika ifråga om till exempel bostadsbidrag, änkepension och i bostadsköer (Andreasson 2000: 50). Diskriminering på dessa områden uppmärksammades också i Homosexutredningen, men lämnades utan åtgärd i den efterkommande riksdagsbehandlingen. När den socialdemokratiska regeringen 1997 tillsatte en utredning med uppgift att utreda behovet av en diskrimineringslag, så var det således en fråga som hade gått ”i arv” från Homosexutredningen (Andreasson 2000: 50).

Till skillnad från det uppdrag som Homosexutredningen hade fått 1978 blev det 1997 diskriminering av homosexuella på arbetsmarknaden som särskilt lyftes fram i direktiven. En enmansutredning fick till uppgift att ”kartlägga och analysera behovet av lagstiftning till skydd mot diskriminering i arbetslivet på grund av homosexualitet eller sexuell

---

[31] Georg Sved, som tidigare var anställd på RFSL, påminner om att den summa som utbetalades till en kvarvarande partner av samma kön var ungefär en tiondel av den summa som betalades ut till en kvarvarande heterosexuell sambo. Han berättar hur man länge arbetade för att övertyga arbetsmarknadens parter om att arbetsmarknadens tjänstegruppslivförsäkringar var diskriminerande. Den låga ersättningen kunde orsaka stora problem och det var en situation som drabbade allt fler. ”Det var ju en tid av AIDS och väldigt vanligt att folk dog, ganska unga och under aktiv arbetsför ålder” (Svéd, s. 8**).**

[32] Dock resulterade en ”hård mediekampanj” i att ett annat lagförslag snabbutreddes och presenterades för riksdagen. Det var den så kallade Bastulagen som, efter riksdagens bifall, sjösattes 1987 i syfte att hindra smittspridning (Andreasson 2000, s. 43).

läggning" (Dir. 1997:07). Till utredare utsågs Berit Andnor (S).[33] Utredningen fick namnet Utredningen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och gavs förkortningen SEDA. I direktiven framhölls explicit det rättsliga skydd som andra grupper (dvs. kvinnor, etniska minoriteter och personer med funktionsnedsättning) hade fått på senare år. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet Margareta Winberg (S)[34] uppdrog i direktiven (Dir. 1997:07) således åt utredningen att kartlägga och analysera behovet av lagstiftning till skydd mot diskriminering i arbetslivet samt att kartlägga och redovisa andra länders lagstiftning och åtgärder i frågan. Om efter denna genomgång utredningen fann det lämpligt, gavs till detta direktiv att föreslå hur en lag med förbud mot diskriminering i arbetslivet skall vara utformad samt att definiera vilka som skall omfattas. Skyddet "skulle kunna omfatta enbart homosexuella eller en vidare grupp", skriver ministern i direktiven. Här finner vi ett tecken på att avgränsningen av den aktuella kategorin inte var helt självklar, något vi återkommer till.

Slutligen gavs utredningen i uppdrag att, om man föreslog en lag, utreda hur detta förbud förhöll sig till motsvarande bestämmelser i jämställdhetslagen, lagen mot etnisk diskriminering samt eventuell lag mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning. I likhet med de direktiv som föregick jämställdhetslagen respektive lagen mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning, men till skillnad mot de direktiv som föregick lagen om förbud mot diskriminering på grund av etnicitet, var 1997 års direktiv förhållandevis påbjudande vad gäller att utredningen skulle svara ja på frågan om det var lämpligt med en lag mot diskriminering. I ett avslutande direktiv gavs utredningen även i uppgift att överväga om det fanns "behov av att inrätta en myndighet med uppgift att tillvarata bl.a. de homosexuellas intressen eller om en sådan uppgift skall handhas av redan idag befintliga myndigheter, ombudsmannafunktioner och nämnder" (ref.). Även den nya ombudsmannen förebådades således i direktiven.

Så nämnts var denna utredning en så kallad enmansutredning. Den var därmed mindre omfattande rent personmässigt. Den genomfördes också på betydligt kortare tid än någon av de andra. Utredaren arbetade dock inte helt på egen hand. Till sin hjälp hade hon dels två experter, närmare bestämt två rättssakkunniga från arbetslivs- respektive socialdepartementet. Dessutom knöts till utredningen en referensgrupp bestående av två representanter från homorörelsen samt representanter för Landstingsförbundet, Arbetsgivarverket, SACO, Svenska kommunförbundet, LO, SAF samt TCO.

Forskningens plats i utredningen

Utredningens första direktiv var att kartlägga och analysera behovet av en lagstiftning mot diskriminering. Utredaren grep sig detta an genom att först söka besvara frågor om diskrimineringens omfattning och karaktär. Till skillnad från jämställdhetsområdet, men i likhet med etnicitets- och handikappområdet, var alltså problemet formulerat som en fråga om diskriminering. I likhet med etnicitetsområdet var en angelägen fråga att utreda problemets omfattning. I 1997 års utredning gjordes flera försök att genom kontakter med forskning och forskare få hjälp att besvara frågan om diskrimineringens omfattning. Ett

[33]Som tyvärr avböjt delta för en intervju.
[34]Som tyvärr ej responderat på våra initiativ för att få en intervju till stånd.

sätt var att vända tillbaka till de undersökningar som hade genomförts av 1984 års Homosexutredning. Som vi tidigare nämnde fanns i den utredningen resultat från såväl enkät- som intervjuundersökningar om homosexuellas erfarenheter av diskriminering. Däremot fanns inte någon säker kunskap om diskrimineringens utbredning och omfattning. 1997 års utredning kunde också finna kunskap om diskriminering av homosexuella i en kriminologisk studie i vilken studerades hot och våld mot homosexuella. Denna studie gav ingående kunskap i diskrimineringens uttryck och karaktär, men inte heller den gav något svar på frågan om diskrimineringens omfattning.

Ett annat sätt som användes av 1997 års utredning för att få svar på frågan om diskrimineringens omfattning var kontakter med forskare vid ”landets universitet”. Resultatet av dessa kontakter blev att utredningen kunde konstatera att det saknades forskning som kunde ge några säkra svar. Vad samhällsvetenskaplig forskning däremot kunde bidra med var kunskap som visade att samhället gick mot en ökad öppenhet och tolerans mot homosexuella. Utredningen kunde här bland annat stödja sig på undersökningar av sociologerna Bo Lewin och Sven-Axel Månsson, vilka bland annat fanns publicerade i boken ”Sex i Sverige”. Med stöd i denna forskning kunde 1997 års utredning således beskriva en situation i vilken homosexuella hade en betydligt gynnsammare situation i samhället än de hade haft tidigare, men den kunde inte finna något svar på hur vanligt det var att homosexuella diskriminerades i arbetslivet.

För att råda bot på denna kunskapsbrist tog utredaren egna initiativ för att få till stånd en undersökning om diskrimineringens omfattning. Statistiska Centralbyrån gavs i uppdrag att undersöka förekomst och omfattning av diskriminering av homosexuella i arbetslivet. Undersökningen genomfördes som en enkätstudie till ett representativt urval svenskar. I korthet visade SCB:s undersökning att mycket få personer hade kunskap om att någon person i deras närhet hade blivit utsatt för diskriminering i arbetslivet på grund av sin sexuella läggning. Togs detta resultat på allvar skulle utredningen således ha kommit fram till att diskrimineringen på grund av sexuell läggning inte var speciellt omfattande. Som det nu blev så verkar studien inte ha fått så stor betydelse för utredningens vidare slutsatser och förslag. SCB framhöll själva för att deras undersökning inte sade så mycket, genom att bland annat poängtera de mättekniska problem som undersökningen hade aktualiserat. Problemen bestod i ”arbetstagares bristande kännedom om arbetskamraters sexuella läggning, osäkerhet om diskriminering förekommer och om den sexuella läggningen är orsak till eventuell diskriminering” (SOU 1997:175: 81).

Om forskningens plats i 1997 års utredning kan således sammanfattas: Den forskning som efterfrågades och (direkt eller indirekt) gavs plats i denna utredning var till stor sådan i vilken söktes svar på frågor om hur vanligt det var att homosexuella diskriminerade i arbetslivet och hur eventuell diskriminering kom till uttryck. Det var dels forskning som beskrev homosexuellas erfarenheter av diskriminering, dels forskning som beskrev heterosexuellas attityder till homosexuella personer. Sett historiskt kunde i det senare fallet beskrivas en utveckling mot ökad tolerans. Hur denna forskning kom att användas i utredning och förslag återkommer vi till.

<u>Rörelsens plats i utredningen</u>

Till skillnad från forskarsamhället, fanns företrädare för homorörelsen på plats i 1997 års utredning. Detta i form av representanter för två organisationer som fick en varsin plats i utredningens referensgrupp. I gruppen deltog mer precist en representant för RFSL och en representant för organisationen Lesbisk nu! (LN). Homorörelsens kunskap kom också utredningen till del på ett mer indirekt sätt, genom att både RFSL och LN tillsammans med andra organisationer var behjälpliga i en av utredningen initierad intervjuundersökning om diskriminering på grund av sexuell läggning. Genom att RFSL och andra rörelseorganisationer hade deltagit också i tidigare utredningar, blev homorörelsens kunskap ganska automatiskt en viktig kunskapsbas även i SEDA.

Med anledning av uppdraget att kartlägga och analysera behovet av en lagstiftning mot diskriminering genomförde utredningen inte endast tidigare nämnda SCB-undersökning. Ett ytterligare sätt att samla kunskap var genom en enkät- och intervjuundersökning om homosexuellas erfarenheter av diskriminering. Studien genomfördes bland medlemmar i de två organisationer som fanns representerade i utredningens referensgrupp. På grund av den icke representativa karaktären på urvalet betonade utredningen senare att resultatet av den genomförda enkätundersökningen snarare hade karaktären av informationsinsamling än en kartläggning av rådande förhållanden. Inte desto mindre redovisades vissa resultat i procenttal. Dessa gav vid handen att 36 procent ansåg sig diskriminerade i arbetslivet. 27 procent uppgav att de mobbats eller trakasserats. En minoritet av dem som blivit diskriminerade (36 %) hade gjort en anmälan om diskriminering (SOU 1997:175: 86).

Kunskaper från medlemmar i RFSL fick också betydelse genom att SEDA i syfte att belysa diskrimineringens karaktär hänvisade till studier genomförda av myndigheter. En av dessa var en rapport från Folkhälsoinstitutet som hade genomförts i samarbete med RFSL (SOU 1997:175: 79) i vilken olika fall av diskriminering dokumenterades.

Om rörelsens plats i 1997 års utredning kan således sammanfattas: Till skillnad från forskningen fanns rörelsen representerad i själva utredningen. Att det inte bara var RFSL som deltog med en representant utan också en organisation för lesbiska, antyder att den tidigare påtalade genusobalansen hade börjat uppmärksammas och adresseras politiskt. Rörelsens kunskap kom också utredningen till del genom att de båda organisationerna engagerades i en undersökning samt genom att man refererade till tidigare statliga utredningars forskningskontakter och forskningsreferenser. Tillsammans gav dessa källor en rikhaltig beskrivning av hur diskriminering kunde ta sig uttryck och erfaras av de drabbade. Dock gavs inte heller här någon stabil bild av hur omfattande problemet var.

Utredningens resultat och förslag

Som vi kunnat se samlade 1997 års utredning kunskap från flera olika håll i syfte att belysa karaktären och omfattningen av diskriminering på grund av sexuell läggning. Resultatet av kunskapsinsamlingen (”de undersökningar vi genomfört eller tagit del av”) blev att man återknöt till och stödde sig på 1984 års Homosexutredning. Vår slutsats, skrevs i 1997 års slutbetänkande, är ”i grund och botten” densamma som den Homosexutredningen kom fram till 1984. ”Diskriminering på grund av homo- eller bisexuell läggning förekommer på den svenska arbetsmarknaden, men det /går inte/ med säkerhet att bedöma dess omfattning” (SOU 1997:175: 96). Här finner vi att den tidigare

antydda svårigheten att avgränsa den diskriminerade kategorin människor återkommer och blir tydligare, i det att man explicit nämner såväl homo- som bisexuella. I detta sammanhang framhölls också en svårighet att jämfört med andra områden uttala sig om diskrimineringens omfattning. Här knöt utredningen an till en omständighet som vi tidigare berört. Att homosexuella så att säga måste ”komma ut” för att kunna bli utsatta för diskriminering är ett skäl till att det också blir svårare att fastställa diskrimineringens omfattning.

Alltså blev utredningens slutsatser, å ena sidan, att misstänksamheten och fördomarna hade minskat. Här kunde den som framgått stödja sig på samhällsvetenskaplig kunskap. Utredningen menade att 1994 års partnerskapslag både var ett uttryck för, och ökade, en ökad tolerans. Samma sak, framhöll den, gällde ett ökat utrymme för homosexuella i medierna. ”Homosexualitet har helt enkelt blivit synligare och i någon mån avdramatiserad” (SOU 1997:175: 9). Icke desto mindre var utredningens slutsats, å andra sidan, att homosexuella alltjämt var en utsatt grupp. Utredningen hänvisade här till en dokumenterad uppfattning ”att många människor i Sverige intar en oförstående, avvaktande eller rent av avståndstagande attityd” (SOU 1997:175: 9). Slutsatsen blev att diskriminering i arbetslivet förekom och att homosexuella utsattes för direkt och indirekt diskriminering. Som stöd åberopades både kunskap från homorörelsen och forskning ”vid landets universitet”. Utredningen genomförde som vi sett också egna undersökningar – i samarbete med rörelsen såsom denna fanns representerad i utredningens egen referensgrupp. Flera av de anförda kunskapskällorna stödde uppfattningen att diskriminering förekom och de bidrog också med kunskap om hur homosexuella personer upplevde diskrimineringen. Bland annat uppmärksammades att många homo- och bisexuella fick ett ”förminskat livsutrymme” till följd av oro för omgivningens reaktioner om de skulle leva öppet.

> Våra undersökningar, och all annan erfarenhet, visar att fler alltjämt döljer sin … läggning än visar den öppet. Ofta är orsaken till denna “döljandets strategi” rädsla för omgivningens reaktioner. Många … upplever detta som ett verkligt stort, dagligt problem. I den meningen är homo- och bisexuella en utsatt grupp (SOU 1997:175: 10).

Gentemot den bild av diskrimineringens art och konsekvenser som här uttrycktes, avvek den uppfattning som uttalades av arbetsgivarnas organisationer. I de referensgruppskontakter som utredningen hade med dessa organisationer framfördes istället, med några undantag, att de inte hade någon erfarenhet alls av diskriminering på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175: 94). Även om omfattningen av öppen diskriminering av olika skäl var svår att belägga, menade utredningen att det också fanns stöd för slutsatsen att så kallade HBT-personers livsutrymme förminskades på grund av oro för vad som skulle hända om de levde öppet. I denna diskussion finner vi ett ytterligare sätt att benämna den kategori människor som diskrimineringslagen skulle skydda. I HBT-termen ryms inte bara homo- och bisexuella utan också transsexuella. Även här finner vi således inflytande från de diskussioner som vid tiden redan var etablerade i rörelsens organisationer, och då speciellt RFSL (Andreasson 2000).

När det gällde denna nu något utvidgade kategori togs i utredningen dels ställning till att diskriminering förekom, dels att den ibland var av ett slag som gjorde att den kunde var svår att upptäcka för utomstående. Detta skiljer den aktuella utredningen från de tre föregående. ”Döljandets strategi” som en effekt av diskriminering är i betydligt lägre grad tillämpbar på kvinnor, etniska minoriteter och funktionshindrade. Detta därför att det för människor i dessa kategorier i allmänhet inte går att välja om deras kön, etniska tillhörighet eller funktionalitet ska vara synlig för omgivningen eller inte.

Återstod att diskutera gjorde frågan om en lagstiftning i arbetslivet var ett lämpligt medel för att komma tillrätta med diskriminering. Här hade som vi sett under flera år funnits olika åsikter om lämpligheten i en sådan reglering. Argument för en lagstiftning hade sedan länge funnits inom vissa politiska partier samt inom homorörelsen. Argument mot en reglering fanns sedan länge inom andra politiska partier samt hos arbetsgivarorganisationerna. De senare hävdade att arbetsgivare i allmänhet inte hade någon kännedom om arbetssökandes eller anställdas sexuella läggning och att det därför inte var rimligt att anta att de bemötte dem diskriminerande.

I SEDA togs dock ett steg i riktning mot den typ av rättslig förstärkning som redan hade skett inom andra områden: initiativ till att i lag förbjuda diskriminering av homosexuella i arbetslivet. Dels gjordes som vi sett ett tydligt ställningstagande för att diskriminering av homosexuella förekom. Därmed var problemet ifråga tydligt politiskt institutionaliserat – i opposition med till exempel Svenska arbetsgivarföreningen (SAF). Dels gjordes ett ställningstagande för att en lag var ett lämpligt medel att komma tillrätta med diskrimineringen. I utredningens slutbetänkande knöts explicit tillbaka till den utveckling som tidigare hade skett på familjerättens område. Utredaren ansåg att Partnerskapsutredningen och dess utskottsbehandling kunde ”sägas ge uttryck för principiella ställningstaganden om likabehandling m.m. som har betydelse även för överväganden om diskriminering i arbetslivet” (SOU 1997:175:46). Liksom 1984 års betänkande *Homosexuella i samhället* beskrevs i SEDA:s slutbetänkande familjerätt och arbetslagstiftning som två centrala förutsättningar för homosexuellas möjligheter att delta i samhället på lika villkor som andra medborgare. Lagen om homosexuella sambor respektive Partnerskapslagen beskrevs i 1997 års utredning som ”pusselbitar i vad som framstår som en strävan att på lång sikt likställa homo- och heterosexuella. Den del som avser arbetslivet är i det perspektivet endast ytterligare en pusselbit i helheten” (SOU 1997:175: 78).

Utredningens grundinställning var att en arbetssökandes eller arbetstagares sexuella läggning är en privatsak från vilken det inte går att dra någon slutsats om individens förutsättningar eller sätt att utföra arbetsuppgifter. ”Varje individ bör … ha rätt att i arbetslivet inte bemötas utifrån osakliga, irrelevanta, godtyckliga eller rent av kränkande bedömningsgrunder” (SOU 1997:175: 9). Att inte respektera denna rätt var enligt utredningen kränkande och att betrakta som diskriminering. Med diskriminering avsåg utredningen dock inte bara direkt och öppet missgynnande handlingar, i form av utebliven anställning, befordran eller lönehöjning. Den framhöll också som tidigare nämnts ”förminskat livsutrymme” som tecken på att homosexuella är en utsatt grupp (SOU 1997:175: 10). Det senare resonemanget kan ses som ett sätt att möta de

traditionella argumenten från arbetsgivarnas organisationer om att arbetssökandes och arbetstagares sexuella läggning i allmänhet var något som arbetsgivare saknade kunskap om. Om också sådant som rådande attityder och generella förgivettaganden om sexuell läggning hindrade homosexuella att delta på lika villkor, blev frågan om diskrimineringens omfattning betydligt mer komplex än så. I resonemangen om döljande strategier och förminskat livsutrymme kunde utredningen hämta stöd från såväl rörelsens organisationer som från samhällsvetenskaplig forskning.

Utredningen ansåg det alltså motiverat att uppmärksamma förekomst av diskriminering på grund av sexuell läggning förekommer i arbetslivet, men fann inte skäl att beskriva en omfattning som gjorde att diskrimineringen kunde sägas utgöra ett ”verkligt brännande problem”. Med hänvisning till arbetsgivarsidans argument medgavs att ”goda argument kan åberopas både för och mot bestämmelser på området” (SOU 1997:175: 11). Tre skäl angavs för att ändå föreslå en lagreglering. För det första hänvisades till att regeringen ansåg att etniska minoriteter och funktionshindrade skulle skyddas i lag. För det andra hänvisades till att arbetslivet är en central del av människors tillvaro. Häri finns en likhet med de tre föregående områden som vi har diskuterat. För det tredje motiverades förslaget med att arbetsmarknadernas parter inte tillräckligt hade intresserat sig för frågan om diskriminering på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175: 11). Till detta framhölls att en lagreglering skulle komma att få både kortsiktiga och långsiktiga positiva effekter. På kort sikt skulle en lag underlätta för homosexuella att få upprättelse och ekonomisk kompensation för uppenbar diskriminering på arbetsmarknaden eller på sin arbetsplats. På längre sikt skulle en lag kunna bidra till att förändra attityder och normer om sexualitet. Det var denna mer långsiktiga effekt som framhölls som lagens viktigaste funktion (SOU 1997:175: 10).

Dessutom föreslogs att lagens efterlevnad skulle bevakas av en ombudsman. Förslaget var att uppgiften skulle läggas på Ombudsmannen mot etnisk diskrimineringen. DO skulle fortsättningsvis föra talan både enligt lagen mot etnisk diskriminering och enligt den föreslagna lagen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Av detta skäl föreslogs också att DO skulle byta namn till Diskrimineringsombudsmannen (SOU 1997:175: 14).

I likhet med slutbetänkandet från utredningen om etnisk diskriminering föreslogs med andra ord också i detta slutbetänkande en ny och för området egen lag. Däremot föreslogs inte en egen ombudsman för att bevaka lagen. Liksom JämO- och DO-utredningens förslag, omarbetades även detta förslag under den politiska processen fram till riksdagsbeslut.

En ny ombudsman

Liksom vid de övriga tre ombudsmännens tillkomst hände alltså en del på vägen från proposition och remissomgång till riksdagsbeslut. Gemensamt med vissa av de andra områdena var också att arbetsgivarnas organisationer slutligen fick se sina argument åsidosatta. Svenska Arbetsgivareföreningen argumenterade emot utredningens förslag med argumentet att diskriminering på grund av sexuell läggning var något mycket

ovanligt, samt att svenska företagare inte behövde fler utan färre arbetsrättsliga lagar.[35] Organisationen hävdade dessutom att diskriminering ”i grunden” är en attitydfråga och att det för att ”ändra diskriminerande värderingar och åsikter hos individer” istället krävs ”saklig information och upplysning” (Prop. 1997/98:180, s. 16).[36]

RFSL ansåg inte att arbetsgivareorganisationens argument stämde med de erfarenheter den hade fått ta del av. Dessa visade tvärtom, enligt en tidigare ordförande i RFSL, på förekomsten av stora problem för homosexuella på landets arbetsplatser. Ett av dessa problem var att nekas arbete på grund av sexuell läggning, men han bedömde inte detta som det mest omfattande problemet. Det allra största problemet var istället trakasserier i arbetslivet. Problemet tydliggörs genom skillnader mellan diskriminering på grund av sexuell läggning och diskriminering på grund av etnicitet. I det senare fallet, förklarar före detta ordföranden, handlar det ofta om att man inte får ett jobb för att man har ett ”konstigt” efternamn, för att man bryter när man talar eller för att man har en mörk hudfärg. Just detta förekommer ”inte alls i samma utsträckning på grund av sexuell läggning”. Anledningen är att den frågan sällan inte kommer upp när någon söker jobb. Istället är det ”oftast när man väl finns på en arbetsplats och det ’kommer fram’ ” som problem uppstår (intervju med Hans Ytterberg). På sådana grunder tillstyrkte RFSL utredningsförslaget. Så gjorde också de flesta övriga remissinstanser, däribland Landsorganisationen (LO). Däremot ansåg en stor majoritet, inklusive LO, att den föreslagna lagens täckningsområde var för snävt. LO, liksom för övrigt Juristkommissionen, påpekade att ”diskriminering bör motverkas inte bara i arbetslivet utan i samhället i stort” (Prop. 1997/98:180, s. 16).

Då propositionen lades fram för riksdagen på regeringens vägnar av arbetsmarknadsminister Margareta Winberg (S), gick den, till skillnad mot vad som hände med DO-utredningens förslag, emot arbetsgivarnas organisationer. I propositionen föreslogs en lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning med i huvudsak samma argument som utredningen tidigare hade formulerat. Till skillnad från utredningen föreslogs i propositionen dock också införandet av en ny ombudsman istället för att låta DO bevaka den nya lagens efterlevnad. Som skäl till detta förslag anförde arbetsmarknadsministern att olika ombudsmannafunktioner inte borde samordnas utan att effekterna av detta analyseras. På sikt, skrev hon, kan två eller flera ombudsmän komma att slås samman, men först efter en analys av konsekvenserna. ”Till dess att resultatet av en sådan analys föreligger bör aven den nu föreslagna ombudsmannen utgöra en egen myndighet” (Prop. 1997/98:180: 65). Den nya ombudsmannens, HomO:s, mandat innebar att myndigheten fick en processförande uppgift. ”Regeringen anser dessutom att den nye ombudsmannen, på samma sätt som JämO och DO, även bör ges en vitessanktionerad möjlighet att inhämta uppgifter från arbetsgivare såvitt rör arbetsgivares förhållanden” (Prop. 1997/98:180: 67).

Liksom när DO och HO utreddes framhölls i denna propposition att kvinnors och mäns villkor inte är desamma. Utredningen har visat, skrev ministern, att diskriminering av

[35]På liknande sätt argumenterade Arbetsgivarverket, Företagarnas riksorganisation, Kooperationens Förhandlingsorganisation.
[36]Arbetsmarknadsdepartementets remissammanställning, dnr. A97/3839/RS.

homosexuella och bisexuella förekommer i arbetslivet. ”I många fall är diskrimineringen en följd av de negativa attityderna. Kvinnor kan bli särskilt utsatta i detta sammanhang” (Prop. 1997/98:180: 10). Ministern återknöt här också till utredningens resonemang om döljande strategier. I propositionen skrivs att utredningen ”har visat att fler alltjämt hellre döljer sin homosexuella läggning än visar den öppet” och att orsaken till detta ofta står att finna i rädsla för omgivningens reaktioner.

För representanter för homorörelsen kom beslutet om en ”egen” ombudsman som ett oväntat men välkommet tillägg. Vad den i första hand hade drivit var frågan om lagstiftning. Att det också blev en egen ombudsman beskrivs som ”en bonus” (intervju med Hans Ytterberg). Också andra har framhållit att förslaget kom som något av en överraskning eftersom en kravet på en separat ombudsman vare sig hade framförts ”av RFSL eller i riksdagsmotioner, utan tanken tycks ha väckts inom den socialdemokratiska regeringen” (Andreasson 2000: 54).[37]

Avslutande

Också när det gällde det fjärde av de fyra politikområdena var som vi sett frågan om lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet en omdiskuterad och för vissa aktörer mycket kontroversiell fråga. På sexualitetsområdet hade kraven på en diskrimineringslag funnits på den politiska agendan under en relativt lång period och frågan hade också tidigare behandlats i det statliga utredningsväsendet. Vid tidigare tillfälle hade den bland annat förkastats med hänvisning till att en sådan lag skulle stå i konflikt med det traditionellt svenska sättet att lösa problem på arbetsmarknaden.

Till skillnad mot samtliga de föregående politikområdena blev resultatet av denna utredning mer långtgående an utredningen ifråga hade föreslagit. Den socialdemokratiska regering som både tillsatte kommittén och tog emot dess slutbetänkande, flyttade fram positionerna relativt utredningsförslaget genom att i propositionen föreslå att också diskriminering av homosexuella skulle hanteras av en egen ombudsman. Även om homorörelsen sedan länge varit starkt engagerad i lagstiftningsfrågan hade inte heller den drivit krav på en ombudsman. Snarare hade rörelsen drivit det förslag som formulerades i utredningens slutbetänkande. Överhuvudtaget är rörelsen synlig i statliga utredningar lång innan HomO-utredningens arbete. Vi har sett hur rörelsens kunskap och krav var synliga i 1997 års utredning såväl som i tidigare utredningar om förändring av lagstiftningen rörande icke heterosexuella i familj och i arbetsliv. Också samhällsvetenskaplig forskning blev synlig i resonemangen. I synnerhet gäller detta forskning om majoritetssamhällets attityder och homosexuellas erfarenheter av diskriminering. I hög grad talar vi alltså här om forskning som förmedlade homosexuellas erfarenheter till politiken. Dels initierades undersökningar av HomO-utredningen, dels

[37] Enligt Hans Ytterberg som sedermera blev den förste (och enda) innehavaren av tjänsten som HomO, framhåller att ombudsmannen dessutom fick ett vidare mandat än att endast bevaka arbetslivet. ”Men myndigheten kom ju att, ombudsmannen kom ju att ha ett uppdrag som omfattade hela samhällslivet. Och det var ju väldigt viktigt för s a s att man skulle kunna göra något vettigt av det över huvud taget. Så det var ju en väsentlig förändring förutom... Alltså den stora förändringen var ju naturligtvis, mellan utredning och det som blev, det var ju naturligtvis att ombudsmannen blev en egen ombudsman”.

använde den sig av och hänvisade till tidigare utredningars forskningsreferenser. Till detta kom att HomO-utredningen även förefaller haft direkt kontakt och erhållit muntlig information från forskare som varit engagerade/kontaktade av tidigare utredningar.

Två tidigare ordföranden i RFSL påtalar att Sverige fram till för cirka tio år sedan starkt släpade efter andra länder ifråga om relevant forskning (intervju med Håkan Andersson, intervju med Hans Ytterberg). Till skillnad från DO- och HO-utredningarna adresserades dock inte behovet av forskningssatsningar av utredaren ifråga. Detta till trots för att man under utredningsarbetet haft svårt att finna studier av områden man vill belysa. Här kan således påpekas en tydlig skillnad gentemot DO-utredningen. Också den hade svårigheter att finna svar på frågor om diskrimineringens omfattning, men just därför rekommenderades en stor forskningssatsning – vilken ju också kom att genomföras.

Vad ska vi då säga om hur problemet med diskriminering på grund av sexuell läggning hanterades av det politiska systemet? Ett sätt att uttrycka saken är att lagstiftningsfrågan länge hanterades via en förhalandets taktik. Homorörelsen hade under en lång tid drivit krav på lagstiftning. När en sådan lagstiftning slutligen fick politiskt stöd, blev också en ombudsman mot diskriminering resultatet. Till skillnad från samtliga tre föregående politikområden förefaller det som om just tillkomsten av en ombudsman kom direkt från den minister och regering som tog emot utredningen. Medan till exempel handikapprörelsens organisationer redan innan HO-utredningen tillsattes anförde starka krav på en ”egen” ombudsman, fanns något sådant inte på homorörelsens agenda.

Regeringen beslutade i enlighet med regeringens förslag och diskrimineringslagen såväl som den nya ombudsmannens mandat trädde ikraft den 1 januari 1999.

6. Avslutning

I denna rapport har vi följt framväxten av fyra ombudsmannamyndigheter, var och en ansvarig för att bevaka och komma tillrätta med diskriminering av en utpekad kategori av människor. Vi har förstått deras tillkomst med utgångspunkt i perspektivet att de alla representerar statlig respons på en kritik mot den traditionella svenska välfärdsstaten såsom denna byggdes upp under 1900-talet. Mer specifikt har vi utgått från att de fyra ombudsmännen kom till som ett resultat av en kritik mot välfärdsstaten för att utgå från en manlig, ”svensk”, heterosexuell, icke funktionshindrad norm. En välfärdsstat, således, som satte undanröjande av klasskillnader i fokus men som bortsåg från, eller var blind för, andra olikskapande maktordningar. En möjlig alternativ tolkning är att det i den förda politiken implicit fanns ett antagande om att den generella omfördelningspolitiken mer eller mindre automatiskt skulle undanröja andra typer av orättvisor.

Vi har i stora drag börjat historieskrivningen vid 1900-talets mitt. Vid den tiden hade välfärdsstatens olika institutioner tillsammans åstadkommit stora saker ifråga om jämlikhet i Sverige. Klasskillnaderna hade minskat, den ekonomiska och sociala tryggheten hade ökat och arbetslivet hade reformerats och reglerats på ett sätt som givit upphov till tal om Sverige som världens mest jämlika land. Allt är dock relativt. Klasskillnader kvarstod och politiskt drevs fortsatt krav för att utjämna dessa. Rudolf Meidners löntagarfondsförslag i början av 1980-talet är ett exempel. Dessutom formulerades alltså efterhand krav på politiska åtgärder som tog fasta på ojämlikhet som inte grundades i klasstillhörighet. De fyra områden som har behandlats i denna rapport exemplifierar den ökande politiseringen av ojämlikhet baserad på kön, etnicitet, funktionalitet och sexualitet. De representerade alla ojämlikhet av ett slag som den traditionella svenska välfärdsstaten vare sig hade designats för att komma tillrätta med, eller hade adresserat på ett för stora grupper medborgare tillfredsställande sätt.

Ett centralt syfte med denna undersökning har varit att belysa hur det gick till när ojämlikhet uppkommen ur nämnda fyra maktordningar problematiserades och politiserades, och hur det kom sig att politiseringsprocessen på varje område resulterade i ett statligt initiativ att tillsätta en ombudsman. I detta avslutande kapitel börjar vi med att sammanfatta centrala resultat i vår studie i tre tablåer, och lyfter i anslutning till dessa fram omständigheter som framstår som särskilt betydelsefulla och intressanta. Därefter diskuterar vi i var sitt avsnitt först i vilken utsträckning tillkomsten av de fyra ombudsmännen kan förstås som ett resultat av ett samspel mellan rörelse, forskning och politik, och sedan fruktbarheten i att beskriva aspekter av utvecklingen som ett resultat av institutionell isomorfism.

Sammanfattning av resultat

I tablå 1 nedan sammanfattas förhistorien till de ombudsmän som är aktuella i denna undersökning, vilka därefter diskuteras mera ingående.

Tablå 1. Förhistoria

	Politikområdets historia	*Rörelsens roll i politiseringen*	*Forskningens roll i politiseringen*
Kön	Etablerat	Stor	Stor
Etnicitet	Oetablerat	Liten	Stor
Funktionalitet	Etablerat	Stor	Liten
Sexualitet	Etablerat	Stor	Liten

Vi har visat att ojämlikhet mellan kvinnor och män var ett sedan länge politiskt institutionaliserat problem när förslag om en diskrimineringslag och en ombudsman började föras fram som möjliga lösningar. Vi har också visat hur såväl könsrolls-/kvinnorörelse, som könsrolls-/kvinnoforskare, var viktiga aktörer för jämställdhetsfrågans politisering. Vid tiden före JämO:s tillkomst var med något undantag de politiska aktörerna eniga om att bristande jämställdhet mellan könen var ett problem.

I jämförelse med jämställdhetsområdet skilde sig processen på etnicitetsområdet på flera punkter. För det första var det invandrarpolitiska området inte särskilt etablerat när diskussionerna om diskriminering startade. Det som hade varit föremål för politisk diskussion och åtgärder var invandring, inte invandrare och ”svenskar”. Relationen mellan invandrare och majoritetsbefolkningen hade ännu inte definierats som ett problem. Politiseringen ägde rum i samband med ett allt intensivare intresse från forskare för att studera orsakerna till de konflikter mellan invandrare och ”svenskar” som media började rapportera om. Invandrarorganisationerna hade en betydligt blygsammare roll i politiseringen av frågan, än vad som var fallet med kvinnoorganisationerna i jämställdhetsfrågan. Inte heller fanns en motsvarande närhet mellan invandrarorganisationer och den framväxande etnicitetsforskningen som mellan kvinnorörelsen och könsrolls-/kvinnoforskningen.

Området funktionshinder uppvisar likheter med jämställdhetsområdet. Vid tiden då 1989 års handikapputredning tillsattes var ”handikappfrågan” redan etablerad som ett politikområde. I likhet med jämställdhetsområdet hade en konstruktivistisk syn vuxit fram i den rättvisediskussion som fördes politiskt. Detsamma gällde inom rörelse och forskning, och aktörer från båda dessa fält var viktiga drivkrafter bakom att den konstruktivistiska synen på handikapp också institutionaliserades politiskt. En ytterligare likhet mellan JämO:s och HO:s förhistoria var att statliga organ redan tidigare hade inrättats för att bevaka respektive fråga. Både jämställdhetsfrågan och handikappfrågan var tydligt politiskt institutionaliserade när diskussionerna om ombudsmän startade. Det problem som identifierades handlade i båda fallen om bristande jämlikhet.

Även frågorna om homosexuellas situation i samhället var etablerade vid tiden för HomO-utredningens tillsättning. På detta område var problemet inte endast definierat i termer av ojämlikhet utan också som en fråga om diskriminering. Under hela senare delen av 1900-talet hade det pågått en diskussion om, och kamp för, att diskriminerande lagar och annan diskriminerande behandling av homosexuella skulle avskaffas. Homorörelsen och dess olika arenor hade avgörande betydelse både för ”homofrågans” diskursiva politisering och för att frågans politiska institutionalisering. Forskningen spelade i denna fas i hög grad rollen av förmedlare av homosexuellas erfarenheter av majoritetssamhällets diskriminering.

Oavsett skillnaderna i förhistoria tillsattes som vi vet på samtliga områden efterhand en statlig utredning med uppgift att utreda behovet av lagstiftning mot *diskriminering*. På jämställdhetsområdet tillsattes (1976, tilläggsdirektiven) en parlamentarisk utredning, på etnicitetsområdet (1978) en enmansutredning med väl tilltagna forskningsresurser, på handikappområdet (1989) en parlamentarisk utredning och på sexualitetsområdet (1997) en enmansutredning. I tablå 2 tydliggörs hur och av vem utredningarnas förelagda problem definierades.

Tablå 2. Problemformulering

	Problemets karaktär	*Förespråkare diskriminerings-begreppet*	*Vem har problem?*	*Kategori-konstruktion*
Kön	Ojämlikhet	Politik	Kvinnor och män	Lättavgränsad
Etnicitet	Konflikter	Forskning	Invandrare	Svåravgränsad
Funktionalitet	Ojämlikhet	Rörelse	Funktions-hindrade	Svåravgränsad
Sexualitet	Fördomar Trakasserier	Rörelse	Homosexuella	Lättavgränsad

Problembeskrivningen som låg till grund för JämO-utredningen var den ojämlikhet mellan kvinnor och män som sedan länge hade legat till grund för jämställdhetspolitiken. Att problemet kom att beskrivas som en effekt av diskriminering var i hög grad ett resultat av ett starkt engagemang från Folkpartiets sida. Även om det var kvinnors missgynnade situation i arbetsliv och samhälle som uppmärksammades, ansågs bristande jämställdhet vara till förfång för såväl män som kvinnor, varför båda kategorierna förmodades vinna på en förändring av traditionstyngda rollförväntningar och attityder i mer jämlik riktning. Avgränsningen mellan kategorierna var relativt oproblematisk.

Vid tillkomsten av DO-utredningen hade öppna och hotande konflikter mellan ”invandrare” och ”svenskar” identifierats som problem. Även tidigare hade problemen på området diskuterats i termer av diskriminering, men det var genom den forskningsrika utredningen som begreppet etablerades och förankrades i en mer omfattande förklaringsmodell. Till skillnad mot jämställdhetsområdet beskrevs diskrimineringens negativa effekter uteslutande gälla ”invandrare”, det vill säga den missgynnade kategorin. Kategoriavgränsningen var problematisk. Detta visade sig i att en mängd olika sätt att avgränsa den grupp som antogs diskriminerad användes under utredningsprocessens gång, varandra delvis överlappande, delvis uteslutande.

På handikappområdet introducerades och etablerades diskrimineringsbegreppet på ytterligare ett annat sätt. Liksom på jämställdhetsområdet definierades problemet som att en kategori medborgare - i detta fall personer med funktionsnedsättning - missgynnas. Att problemen började beskrivas som diskriminering var i stor utsträckning ett resultat av handikapprörelsens agerande och kamp. Redan i utredningsdirektiven refererades

handikapprörelsens krav på lagstiftning och en ombudsman mot diskriminering. I likhet med etnicitetsområdet antogs diskrimineringen uteslutande drabba minoritetsgruppen. Avgränsningen av den diskriminerade kategorin var inte helt enkel. Det är dock i första hand i DO-utredningen som avgränsningsproblemen problematiserades. På handikappolitikens område skulle det dröja ytterligare några år innan avgränsningen mellan funktionshindrade och icke funktionshindrade tydligt adresserades.[38]

På sexualitetsområdet var det fördomar mot och trakasserier av homosexuella som adresserades vid HomO-utredningens tillkomst. Rörelsen spelade en avgörande roll för att missgynnandet kom att beskrivas och definieras som diskriminering. Fördomar och diskriminerande attityder identifierades huvudproblem. Att personer med icke heterosexuell läggning tvingades till döljande strategier för att passa in i olika sociala sammanhang problematiserades, men också att dessa personer riskerade att trakasseras i det fall de valde att ”komma ut”. Sådana processer antogs missgynna homosexuella i både arbetslivet och på andra samhällsområden. Diskrimineringen antogs, liksom på etnicitets- och handikappområdet, drabba minoritetsgruppen. Kategoriavgränsningen byggde på egenrapportering hos personer med homosexuell läggning.

Den tredje och sista sista tablån över tar fasta på ytterligare likheter och skillnader mellan de fyra politikområdena, Den sammanfattar undersökningsresultaten från den fas i politiseringsprocessen där problemet med diskriminering är tillräckligt institutionaliserat för att statliga åtgärder ska föreslås och beslutas om

Jämställdhetskommittén presenterade 1978 betänkandet där den föreslog inrättandet av en lag mot könsdiskriminering, att arbetsgivare skulle åläggas att främja jämställdhet och att ett ombud för att övervaka lagen skull inrättas. Kommitténs ledamöterna var inte eniga. Socialdemokraternas och Vänsterpartiets ledamöter reserverade sig. De flesta remissinstanserna uttryckte stöd för förslaget om en diskrimineringslag. Däremot var mottagandet blandat ifråga om att arbetsgivare skulle vara skyldiga att verka aktivt för jämställdhet, liksom ifråga om förslaget om ett jämställdhetsombud. Regeringens proposition stödde i stora delar utredningsförslaget. Propositionen föreslog en diskrimineringslag för arbetslivet, att arbetsgivare skulle åläggas att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete samt inrättandet av en särskild myndighet med ansvar för att övervaka att lagen följdes och som skulle medverka i främjandet av jämställdhetssträvanden i arbetslivet. I propositionen undantogs dock stora delar av arbetslivet. Propositionen avvek även från utredningsförslaget genom att föreslå att lagens efterlevnad skulle tillses, inte bara av ett jämställdhetsombud, utan också av en jämställdhetsnämnd i vilken arbetsmarknadens parter skulle finnas representerade. Riksdagsbehandlingen av propositionen resulterade i att endast de delar som avsåg

[38] Att avgränsningen är svår visar sig att antalet funktionshindrade i Sverige i beroende på definition varierar mellan 50 000 och 1 300 000 personer i olika undersökningar. Studien som kommit fram till den högre siffran – en levnadsnivåundersökning - använde en så kallad funktionell definition av handikapp, där handikapp ses som en begränsning av eller avsaknad av kroppsliga funktioner. Med socialstyrelsens ”administrativa definition”, som avgränsar kategorin till dem som har rätt till vissa välfärdsstatliga förmåner och stöd, hamnar antalet på den lägre nivån. När en ”subjektiv definition” som utgick ifrån om människor själva uppfattade sig som handikappade, oberoende av orsaken till detta, användes av Statistiska Centralbyrån, hamnade antalet på 1 000 000 personer. (Grönvik 2007: 13-16.)

diskrimineringsförbudet bifölls. Förslaget om aktiva jämställdhetsåtgärder, inrättandet av ett jämställdhetsombud och en jämställdhetsnämnd avslogs. Efter den borgerliga valsegern ett år senare (1979) formulerades på Folkpartiets begäran snabbt en ny proposition i vilken föreslogs att den nyss antagna lagen skulle upphävas och ersättas med en lag byggd på den tidigare propositionen. Detta förslag antogs av riksdagen med en (1) rösts majoritet.

Tablå 3. Statliga åtgärder

	Utredningens förslag	*Remiss-behandling*	*Proposition*	*Riksdagsbeslut*
Kön	1978, Lag mot diskriminering i arbetslivet, främjande uppgifter samt jämställdhets-ombud.	Positiv till lag, blandat eller negativt till ombud och främjande uppgifter.	Lag, ombud, främjande uppgifter.	Beslut 1: Lag. Beslut 2: Lag, Ombudsman, främjande uppgifter.
Etnicitet	1983, Lag mot diskriminering i arbetslivet.	Blandat mottagande.	Ombudsman med främjande och stödjande uppgifter.	Enligt propositionen.
Funktionalitet	1992, Utökat rättsligt skydd, ombudsman med processrätt.	Majoriteten positiv till förslaget som helhet.	Ombudsman utan process-rätt.	Enligt propositionen.
Sexualitet	1997, Lag mot diskriminering i arbetslivet.	Blandat mottagande.	Lag, ombudsman med process-rätt.	Enligt propositionen.

Också på etnicitetsområdet finns skillnader i de fyra faserna i förslags/beslutsprocessen. I det betänkande som 1983 presenterades av DO-kommittén föreslogs en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagens efterlevnad skulle bevakas av Jämställdhetsombudsmannen. En klar majoritet av remissinstanserna stödde förslaget om lagstiftning, men arbetsgivarnas organisationer argumenterade mot förslaget. Efter en borgerlig valförlust 1982 presenterades regeringspropositionen av en socialdemokratisk ministär. Propositionen skilde sig väsentligt från utredningsförslaget. Istället för en utvidgning av JämO:s verksamhetsområde föreslogs en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering, och istället för en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet föreslogs en lag som reglerade ombudsmannens uppgifter. En departementsskrivelse som utmynnade i ett förslag av detta slag hade föregått propositionen. Skrivelsen bemöttes i remissvaren, i jämförelse med utredningsförslaget, mera positivt av arbetsgivarorganisationerna. Det motsatta gällde invandrarorganisationerna. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

År 1992 presenterade 1989 års handikapputredning sitt förslag. Dels föreslogs en utvidgad rättighetslagstiftning för personer med funktionsnedsättning, dels föreslogs en ombudsman som med överblick över samtliga samhällssektorer skulle arbeta för att tillvarata funktionshindrades rättigheter och intressen samt följa tillämpningen av gällande lagstiftning. Ombudsmannen föreslogs få sanktionsmöjligheter och mandat att driva rättsprocesser i principiella frågor. Samtliga remissinstanser ställde sig bakom utredningens utgångspunkter. Några var kritiska eller tveksamma till att inrätta en ombudsman, men de flesta var positiva till förslaget i dess helhet. I sin proposition följde den nytillträdda borgerliga regeringen i stort utredningens förslag. Dock ströks förslaget om att ombudsmannen skull ha processrätt. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.

Utredningen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning presenterade sitt slutbetänkande 1997. Den föreslog en lagreglering av arbetslivet och att lagens efterlevnad skulle övervakas av en ombudsman. Liksom tidigare DO-utredningen drygt 15 år tidigare, föreslogs att en befintlig myndighet skulle sköta denna uppgift. Uppgiften skulle läggas på Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Remissinstansernas bemötande var blandat. Arbetsgivarnas organisationer var uttalat negativa till utredningsförslaget. Majoriteten av övriga remissinstanser var positiva, men ställde sig kritiska till att den föreslagna lagens täckningsområde endast skulle omfatta arbetslivet. Propositionen föreslog en lag som begränsades till arbetslivet. Den föreslog, till skillnad från utredningsförslaget, en ny ombudsman mot sexuell diskriminering. Propositionen föreslog också att denna ombudsman skulle ges rätt att driva processer mot arbetsgivare som inte uppfyllde lagens krav. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Samhällsvetenskapen som överbryggningsdiskurs

I denna rapport har vi intresserat oss för samhällsvetenskapens roll i några frågors väg från diskursiv till institutionell politisering. Det är nu dags att lite mer samlat diskutera vetenskapens betydelse för en frågas väg från diskursiva offentligheter till parlament och statlig förvaltningsapparat.

1970-talets jämställdhetspolitik kan fungera som något av ett paradexempel på att samhällsvetenskaplig forskning kan fungera som en överbryggningsdiskurs mellan en social rörelse och politiken. När Jämställdhetskommittén tillsattes var jämställdhetsfrågan politiskt institutionaliserad. Samhällsvetenskaplig forskning hade tillsammans med könsrolls-/kvinnorörelsen haft en påtaglig betydelse för detta. Däremot spelade vare sig forskning eller rörelse någon påtaglig roll för diskrimineringsbegreppets intåg i den politiska diskursen på detta område.

I DO-fallet hade samhällsvetenskaplig forskning såväl en framträdande roll för att ojämlikhet och konflikter flyttades upp på den politiska agendan, som för att diskrimineringsbegreppet fick en central ställning. På detta område fungerade vetenskapen snarare som en brygga mellan media och politik, än mellan rörelse och politik. Det fanns inte på etnicitetspolitikens område (enligt den definition vi valt) ”en rörelse” i paritet med kvinnorörelsen, handikapprörelsen och homorörelsen. Ett stort antal invandrarorganisationer och andra ”etniska representanter” engagerades av DO-utredningen (och i andra statliga sammanhang), men det finns få tecken på förekomsten av en gemensam politisk agenda eller en problemdefinition av det slag som utredningen kom att förorda. Däremot slöt organisationerna upp bakom utredningens vetenskapligt baserade analys och problemlösning. Forskningen fick på så sätt betydelse som en diskurs kring vilken olika organisationer i en brokig ”rörelse” kunde enas. Men det var fråga om en forskning som svävade betydligt friare från en rörelse än vad som var fallet med könsrolls-/kvinnoforskningen med dess olika förgreningar in i kvinnorörelsen.

Handikappområdet uppvisar såväl gemensamma som särskiljande drag i jämförelse med jämställdhetsområdet. I likhet med JämO:s förhistoria föregicks tillkomsten av Handikappombudsmannen av en tydlig förbindelse mellan politik och rörelse. Liksom i jämställdhetspolitiken, verkade inom handikappolitiken personer som var framträdande krafter inom rörelsen. I jämförelse med jämställdhetsområdet hade den samhällsvetenskapliga forskningen en mera blygsam roll. Det var i detta fall främst rörelsen som förde upp jämlikhetsproblematiken på den politiska agendan. Det var också den som aktualiserade diskrimineringsbegreppet. I HO-fallet behövdes ingen vetenskaplig bro. Handikapprörelsen lyckades på egen hand att politisera frågan institutionellt. Samtidigt grundades dess krav på det relativa handikappbegreppet. I användningen av detta begrepp kunde rörelsen få legitimitet och hämta stöd i samhällsvetenskapen.

Rörelsen spelade också stor roll i tillkomsten av en diskrimineringslag och en ombudsman mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Forskningen hade en betydligt mer undanskymd plats. Den empiriskt inriktade forskning som användes i utredningen och andra sammanhang hade främst funktionen att systematisera och föra in rörelsens erfarenheter i parlament och andra politiska sammanhang. Teoretisk analys och problematiserande begrepp (till skillnad från idag) med sin frånvaro.

Medan både forskning och rörelse var självklara och integrerade referenspunkter i JämO-utredningen, var det media och forskning som spelade en central roll i DO-utredningen. I HO-utredningen och HomO-utredningen var det framförallt respektive rörelse som utgjorde givna referenspunkter. I DO- och HO-utredningen föreslogs kraftiga och specificerade forskningssatsningar på områdena ifråga. På handikappområdet efterfrågades forskning ämnad att fungera som överbryggningsdiskurs mellan handikapprörelsen och politiken.

Isomorfism och lösa kopplingar

Efter att ha diskuterat hur politiseringen av de fyra fall vi har studerat i väsentliga avseenden skilde sig åt - vetenskapen och de sociala rörelserna hade olika betydelser i frågornas gång från diskursiv till institutionell politisering - har vi närmat oss frågan om hur det kan komma sig att de lösningar som föreslogs ändå var så likartade. För att belysa den frågeställningen tar vi de nyinstitutionella verktyg som diskuterades i inledningskapitlet till användning. Med den utgångspunkten blir det möjligt att förstå ombudsmännens tillkomst som påverkade av institutionaliserade föreställningar om framgångsrika sätt att hantera konflikter och orättvisa. Sett på det viset har vi alltså att göra med strukturella förändringar i staten, vilka syftade till att åstadkomma ökad legitimitet för åtgärder mot ojämlikhet mellan olika kategorier medborgare (jfr. Stern: 82).

Som flera gånger nämnts spelade på jämställdhetsområdet samhällsvetenskapen en viktig roll som brygga mellan rörelse och politik i jämställdhetsfrågans politiska institutionalisering. Själva lagstiftningsfrågan drevs av Folkpartiet, och en oenig parlamentarisk jämställdhetskommitté föreslog lagstiftning mot diskriminering, aktiva åtgärder och en ombudsman. I DO-fallet föreslog utredningen och en relativt enig samling invandrarorganisationer att också etniska minoriteter skulle omfattas av en diskrimineringslag av i stort sett samma slag som på jämställdhetsområdet. På grund av opposition från viktiga aktörer ansågs saken som ”känslig” och propositionen föreslog inrättandet av en ombudsman utan diskrimineringslag och rätt till processföring. I HO-fallet förstärktes funktionshindrades lagliga rättigheter och en ombudsman tillkom. Inte heller här fick den nya myndigheten rätt att föra processer. I HomO-fallet, slutligen, fanns vare sig från rörelsen eller från någon annan aktör krav på tillsättandet av en ”egen” ombudsman. Däremot fanns sedan länge starka krav på en diskrimineringslag. I vilken utsträckning kan isomorfismbegreppet och antagandet om lösa kopplingar komma till hjälp för att förstå de politiska skeendena?

En fråga som kräver sin förklaring är ju hur det kom sig att just tillsättandet av en ombudsman i samtliga fall fördes fram som en lämplig åtgärd för att komma tillrätta med de problem som hade blivit politiskt institutionaliserade. På jämställdhetsområdet aktualiserades och drevs den frågan av partipolitiska aktörer (diskutera eventuellt hänvisningarna till JO och KO). Det var Folkpartiets enträgna kamp för en diskrimineringslag och en separat övervakande ombudsmannamyndighet som resulterade i att Sverige fick sin första ombudsman för att motverka mot diskriminering av en särskilt utpekad social kategori av medborgare. Med synbar influens från lagstiftningen i USA

skulle denna strävan från Folkpartiet kunna tolkas som en liberal kritik riktad specifikt mot ”den svenska modellens” etablerade överenskommelse om att frågor som dessa var en sak för arbetslivets parter att lösa. Den utmanade därmed den till synes solida samexistens som utgjorde grundval för den socialdemokratiska välfärdsmodellen. Folkpartiet blev på så sätt en viktig promotor för ett ökat förrättsligande och en ökad individualisering av den svenska välfärdsstatens åtgärdspaket. (Samt eventuellt aktualiteten av en lag mot rasdiskriminering i Sverige).

För att förstå lagstiftningsidéns spridning över Atlanten kan nyinstitutionell teori komma till användning (jfr. Johansson 2006:25). När det gäller tillkomsten av en ombudsmannamyndighet behövde politikerna inte snegla på USA, eftersom det i Sverige redan fanns en tradition med ombudsmän (JK, JO, KO). För övriga tre politikområden inställer sig frågan om vilken betydelse det hade att det under de aktuella politiska processerna redan existerade först en, sedan två och till sist tre kategorispecifika ombudsmän. I vilken utsträckning kan det faktum liknande politiska medel föreslogs för lösa problemen på alla områdena förklaras med att staten av legitimitetsskäl härmade och följde den stig som redan trampats upp på jämställdhetsområdet? Vi menar att begreppet isomorfism kan komma till användning för att förklara att just kategorispecifika ombudsmannamyndigheter politiskt kom att betraktas som passande och önskvärda lösningar. Begreppet kan förklara att liknande lösningar föreslogs trots att de problem som åtgärderna råda bot på i flera avseenden framstår som ganska olika. För även om översättningen av ombudsmannaidén fick olika resultat beroende på att omständigheterna såg olika ut på de fyra områden vi undersökt, kan samtidigt konstateras att de lösningar som slutligen beslutades blev slående likartade trots de skilda krav som föregick deras tillkomst.[39]

När det gäller tillkomsten av ombudsmannen mot etnisk diskriminering bedömde den socialdemokratiska arbetsmarknadsministern att möjligheterna att nå politisk enighet om en diskrimineringslagstiftning inte fanns förhanden. I propositionen föreslogs istället inrättandet av en egen ombudsman på området. Detta politiska steg kan förklaras som mimetisk isomorfism. Politiken försökte dra nytta av den legitimitet som JämO åtnjöt i egenskap av etablerad myndighet genom härmning. Detta för att skapa legitimitet för de politiska åtgärder som vidtogs.

Den politiska processen på handikappområdet skilde sig från början till slut från jämställdhets- och etnicitetsområdet. På detta område fanns på förhand tydliga och starka krav ställda till politiken från handikapprörelsen på både en diskrimineringslag och en egen ombudsman, och från vissa grupperingar att denna skulle få processrätt. Detta kan tolkas som att de mimetiska processerna kom till uttryck redan före utredningens tillsättning. Handikapprörelsen och engagerade politiker hade ju redan då direktiven till utredningen skrevs sedan länge framhållit att även personer med funktionsnedsättning

[39] Nyinstitutionell forskning att en och samma organisatoriska idé kan ge upphov till en mängd olika variationer när den genomförs i praktiken, beroende på variationer i lokala sammanhang (jfr. lösa kopplingar prat/praktik) (Johansson 2006:31; Brunsson & Olsen 1990). En förklaring är att olika grupperingar kan ha olika syn på hur översättningen ska se ut (Fernler 1996 i Johansson 2006: 31).

behövde en ombudsman. Gentemot den modell som förebådades redan i direktiven, hade den lösning som slutligen implementerades ganska lösa kopplingar.

På sexualitetspolitikens område, slutligen, hade homorörelsen sedan länge hade ställt krav på en diskrimineringslag, med inte på en egen ombudsman. Den statliga utredningen föreslogs att diskriminering på grund av sexualitet skulle infogas i åtagandet för den existerande DO. Ändå föreslog regeringen i sin proposition inte bara inrättandet av en lag mot diskriminering, utan också en ny ombudsman.

Likheterna i organisationerna kan också till dels förklaras med en ökad internationalisering vilken bland annat tar sig uttryck i överstatliga konventioner och mål. Samtliga utredningar som låg till grund för inrättandet av de aktuella ombudsmännen innehåller ett kapitel om internationella förhållanden. På handikappområdet, till exempel, diskuteras exempelvis den så kallade sociala stadgan från 1989. Denna stadga innehåller en särskild punkt som rör rättigheter i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar, sociala handlingsprogram på EG-nivå samt FN:s standardregler om rätten till utbildning och arbete, tillgänglighet till lokaler, familjeliv och personlig integritet och religionsutövning. Avsikten med reglerna, som ännu inte hade antagits när utredningen skrevs, är att vara normbildande och utgöra en moralisk grund för medlemsländerna (SOU 1992:52). På sexualitetsområdet redovisas på motsvarande sätt internationella åtaganden som Sverige har del i. Till exempel uppmärksammas en rekommendation som antogs av EG 1992 och som bland annat uttalade att lesbiska kvinnor och homosexuella män är bland dem som är särskilt sårbara när det gäller sexuella trakasserier, att EU:s parlament 1994 bekräftade en resolution om lika rättigheter för ”homosexuella och lesbiska” inom EU bl.a. att alla medborgare måste behandlas jämlikt oberoende av sexuell läggning samt att Nordiska rådet 1984 antog en rekommendation om homosexuellas sociala situation i samhället där medlemsländerna rekommenderas att avskaffa diskriminerande lagstiftning, att främja jämställdhet för homosexuella och att motverka negativ särbehandling. Vidare påpekas att det under 1990-talet internationellt och i Sverige kunnat urskiljas ett uppvaknande intresse för frågor om diskriminering på grund av sexuell läggning, och att allt fler länder har stiftat lagar med förbud mot sådan diskriminering (1997:175).

I denna senare grund för organisatorisk likhet finns det med andra ord anledning att utvidga den förklaringen med en hänvisning till så kallad ”tvingande isomorfism”. Genom att starka(re) organisationer i omgivningen kräver att stater ska uppfylla formella och informella krav kommer, i detta fall, Sverige att anpassa sin formella struktur för att vidmakthålla eller öka sin legitimitet.

Litteratur

Ahlberg, Jenny (2009) *Från könsrollsfrågan till JämO. Kampen om jämställdhetsfrågan och tolkningsrätten*. Working paper 2/10. Forskarskolan Demokratins villkor, Örebro universitet.

Ahrne, Göran (1971) *Hushållsarbete och dubbelarbete.* Utkast till kapitel 8 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden. Allmänna förlaget.

Ahrne, Göran & Wallace Clement (1992) ”A new regime? Class representation within the Swedish state”, *Economic and Industrial Economy*, vol. 13: 4.

Ahrne, Göran (1994) *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations*, London: Sage Publications.

Ahrne, Göran (red.) (1998) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Ahrne, Göran (1998) ”Stater och andra organisationer” i *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, s. 123-156

Ahrne, Göran & Peter Hedström (red.) (1999) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Ahrne, Göran, Roman, Christine & Franzén, Mats (2008) *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 1950-talet till början av 2000-talet*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Andersson, Catrine (2011) *Hundra år av tvåsamhet. Äktenskapet i svenska statliga utredningar 1909-2009*. Lund: Arkiv förlag.

Andreasson, Martin (red.) (2000) *Homo i folkhemmet. Homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*. Göteborg: Anamma böcker.

Andreasson, Martin (2000) ”Samhällsfara eller samhällsgrupp?” i Andreasson, Martin (red.) *Homo i folkhemmet. Homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*.Göteborg: Anamma böcker, s. 36-58.

Antman, Peter (1994) ”Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992” i Rolf Å Gustavsson (red.) *Köp och sälj, var god svälj*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.

Antman, Peter (1994) ”Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992” i R Gustavsson (red.) *Köp och sälj, var god svälj?: vårdens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv.* Stockholm : Arbetsmiljöfonden.

Aytar, Osman (2007) *Mångfaldens organisering. Om integration, organisationer och interetniska relationer i Sverige*. Acta Universitatis Stockholmiensis, Stockholm Studies in Sociology, New series 27.

Backberger, Barbro (1966) *Det förkrympta kvinnoidealet*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

Baude, Annika (red.) (1992) ‘Inledning’ i Acker, J m. fl., *Visionen om jämställdhet*. Stockholm: SNS.

Bergman, Erland & Bo Swedin (1982) *Vittnesmål. Invandrares syn på diskriminering i Sverige*. En rapport från Diskrimineringsutredningen, Stockholm: Liber förlag Publica.

Boréus, Kristina (1994) *Högervåg. Nyliberalism och om språket i svensk offentlig debatt 1969 - 1989.* Stockholm: Tidens förlag.

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P (1990) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson.

Bygren, Magnus, Gähler, Michael & Nermo, Magnus (red.) (2004) ”Familj och arbete – vardagsliv i förändring” i Bygren, Magnus m fl *Familj och arbete - vardagslivets förändring*. Stockholm: SNS Förlag.
Carlsson, Rolf och Carlsson, Anna (1988) ”Hur kan du, Bengt Lindqvist?”. *Aftonbladet,* 29/10 1988.
Castro, Freddy, Winston (1992) *Bortom den nya medelklassen. Durkheim och de moderna professionella grupperna*. Stehag: Symposium Graduale.
Dahlberg, Anita (1984) *Jämt eller ibland. Om jämställdhet.* Stockholm: Arbetslivscentrum.
Dahlström, Carl (2007) ”Modeller för invandrarpolitik” i Hjerm & Peterson (red.) *Etnicitet. Perspektiv på samhället*. Malmö: Gleerups förlag.
Dahlström, Edmund (red.) (1992) ”Debatten om kön och familj under svensk efterkrigstid” i Acker, J m. fl. *Kvinnors och mäns liv och arbete*. Stockholm: SNS Förlag.
Dahlström, Edmund m fl (1962) *Kvinnors liv och arbete. Svenska och norska studier av ett aktuellt samhällsproblem*. Stockholm: SNS.
Dahlström, Gösta (1962) ”Kvinnorna på arbetsmarknaden i Sverige” i Dahlström, E (red) *Kvinnors liv och arbete. Svenska och norska studier av ett aktuellt samhällsproblem*. Stockholm: Studieförbundet näringsliv och samhälle.
DiMaggio, Paul J & Powell, Walter W (1983) ”The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, American Sociological Revies, Vol 48, No 2, pp. 147-160.
Elvander, Nils (1972) Svensk skattepolitik 1945 – 1970. En studie i partieras och organisationers funktion. Stockholm: Rabén & Sjögren.
Eriksson, Nancy (1964) *Bara en hemmafru. Ett debattinlägg om kvinnan i familjen*. Stockholm: Mauritzons boktryckeri.
Esping-Andersen Gøsta (1988) ”Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik” i *Socialdemokratins samhälle 1889-1989*. Stockholm: Tidens förlag
Esping-Andersen Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
Florin, Christina (red.) (1999) ”Skatten som befriar. Hemmafruar mot yrkeskvinnor i 1960-talets särbeskattningsdebatt” i Florin, C, Sommestad, L & Wikander, U *Kvinnor mot kvinnor. Om systerskapets svårigheter*. Stockholm: Norstedts, s 106-135.
Florin, Christine & Nilsson, Bengt (2000) *Något som liknar en oblodig revolution. Jämställdhetens politisering under 1960-och 1970-talen.* Umeå: Umeå universitet.
Fraser, Nancy (1997) *Justice Interruptus. Critical reflections on the “postsocialist” condition*. New York & London: Routledge.
Fraser, Nancy (2003) *Den radikala fantasin. Mellan omfördelning och erkännande*, Göteborg: Daidalos förlag.
Fraser, N. & Honneth, A. (2003) *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso.
Fredriksson, Gunnar (1965) ”Pariernas könsrollsprogram” i Fredriksson, I (red.) *Könsroller. Debatt om jämställdhet.* Stockholm: Prisma.
Förhammar, Staffan (2004) ”Lytt, abnorm, invalid, handikappad, funktionshindrad” i (red.) Förhammar, S & Nelson M C, *Funktionshinder i ett historiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur, s 33-43.

Förhammar, Staffan (2004) ”Svensk handikappolitik: Från separation till integration? i Förhammar, S & Nelson M C (red.) *Funktionshinder i ett historiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur, s 45-65.
Grönvik, Lars (2007) *Definitions of Disability in Social Sciences. Methodological Perspectives*. Akad. Avh. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
Gustavsson , Anders & Szönyi (2004) ”Globala begrepp och lokala innebörder” i *Delaktigheten språk*. Lund: Studentlitteratur, s 103-118.
Gustavsson, Anders, Sonja Olin Lauritzen & Per-Johan Ödman (2008) *Främlingsskap och tolkning. En vänbok till Charles Westin*. Stockholm universitets förlag.
Gustavsson, Rolf Å (red.) *Köp och sälj, var god svälj?*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden, Rapportserien
Hammar, Tomas (2008) ”Diskrimineringsutredningen (DU) och IMER-forskningen” i Gustavsson, Olin Lauritzen & Ödman (red.) *Främlingsskap och tolkning. En vänbok till Charles Westin*. Stockholm universitets förlag.
Hedin, Marika, Urban Lundberg, Jens Rydström & Mattias Tydén (2007) *Staten som vän eller fiende? Individ och samhälle i svenskt 1900-tal*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
Hetzler, Antoinette & Lindqvist, Rafael (2004) ”Funktionshinder och rehabilitering – teman i svensk handikappolitik” i Hetzler, A & Lindqvist, R (red.) *Rehabilitering och välfärdspolitik*. Lund: Studentlitteratur, s 13-50.
Hirdman, Yvonne (1998) *Med kluven tunga. LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas.
Hjerm, Mikael & Abby Peterson (red.) *Etnicitet. Perspektiv på samhället*. Malmö: Gleerups förlag.
Holmberg, Carin (1993) "Välfärdsstaten och den obligatoriska heterosexualiteten", *Sociologisk forskning* 30(4): 56-67.
Holme, Lotta (2000) ”Begrepp om handikapp. En essä om det miljörelativa handikappbegreppet” i Tideman, M (red.) *Handikapp. Synsätt, principer, perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
Hugemark, Agneta (1994) *Den fängslande marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv förlag
Jacobsson, Ranveig (1992) ”Intervju med Anita Gradin och Gertrud Sigurdsen” i Baude, A (red.) *Visionen om jämställdhet*. Stockholm: SNS Förlag.
Johansson, Roine (2006) ”Nyinstitutionell organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige” i Grape, O m. fl (red) *Organisationer och omvärld: nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
Jonson, Jan O (2004) ”Förskola för fördelade? i Bygren, M m. fl. (red.) *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. Stockholm: SNS förlag.
Karlsson, Gunnel (1996) *Från broderskap till systerskap. Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Lund: Arkiv.
Korpi, Walter (1988) “Makt, politik och statsautonomi id et sociala medborgarskapets framväxt. En jämförande studie av 18 OECD-länder”, *Sociologisk forskning*, vol. 30, nr. 1.
Larsson, Monica (2008) *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet.

Liljeström, Rita, Liljeström Svensson, Gillan & Fürst Mellström, Gunilla (1976) *Roller i omvandling. En rapport på uppdrag av Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor*. SOU 1976:71.

Lindfelt, Erik (2000) ”Homo i Smålands Jerusalem” i Andreasson, Martin (red.) *Homo i folkhemmet. Homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*. Göteborg: Anamma böcker, s. 176-193.

Lindqvist, Rafael (2009) *Funktionshindrade i välfärdssamhället*. Malmö: Gleerup.

Lindvert, Jessica (2002) *Feminism som politik. Sverige och Australien 1960-1990*. Umeå: Borea.

Lister, Ruth (2003) *Citizenship. Feminist Perspectives.* New York: New York University Press [1997].

Lorentz, Hans (2001) *Forskning om mångkulturalism i Sverige utifrån ett pedagogiskt perspektiv: en överblick och historisk tillbakablick 1950-2000*. Särtryck ur Pedagogiska rapporter nr. 2001:77, Pedagogiska institutionen, Lunds universitet.

Lundqvist, Åsa (2007) *Familjen i den svenska modellen*. Umeå: Borea.

Mallander, Ove & Tideman, Magnus (2006) ”Huvudredaktörernas förord” i Peterson, G, Ekensteen, W & Rydén, O (red.) *Funktionshinder och strategival. Om att hantera sig själv och sin omvärld*. Lund: Studentlitteratur.

Meyer, John W & Rowan, Brian (1977) Insitutionlized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, The American Journal of Sociology, Vol. 83, No, pp. 340-363.

Moberg, Eva (1961) ”Kvinnans villkorliga frigivning”, *Unga liberaler*. Omtryckt i Baude, A (red.) (1992) *Visionen om jämställdhet*. Stockholm: SNS Förlag.

Myrdal, Alva & Klein, Viola (1956) *Women's Two Roles*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Norrhem, Svante, Jens Rydström & Hanna Winkvist (2008) *Undantagsmänniskor. En svensk HBT-historia*. Stockholm: Norstedts Akademiska förlag.

Petersson, Stig-Åke (2000) ”En svensk homorörelse växer fram” i Andreasson, Martin (red.) *Homo i folkhemmet. Homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*. Göteborg: Anamma böcker, s. 11-35.

Pincus, Ingrid (1998) *Från kvinnofrågor till könsmaktstruktur*. Arbetsrapport nr 1, Kvinnovetenskapligt forum, Högskolan i Örebro

Pripp, Nina (1975) *PM till frågan om lagstiftning om jämställdhet*. Ds Ju 1975:7. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

Qvarsebo, Jonas (2002) ”En ny människa för en ny familj”, *Tvärsnitt* nr 3.

de los Reyes (2007) ”Intersektionella perspektiv på etniska relationer” i Hjerm & Peterson (red.) *Etnicitet. Perspektiv på samhället*. Malmö: Gleerups förlag.

RFSL (2006) “Många kunskapsluckor kring hatbrott”, www.rfsl.se/nyheter (printat 2/11 2010).

Roman, Christine (2004) *Familjen i det moderna. Sociologiska sanningar och feministisk kritik*. Malmö: Liber.

Roman, Christine (2008) “Academic discourse, social policy and the construction of new families” i Melby, K, Ravn, A-B & Carlsson Wetterberg, C (eds.) *Gender Equality as a Perspective on Welfare: The Limits of Political Ambition?* Bristol: Policy Press.

Romanus, Gabriel (1992) ”Ett nätverk för jämställdhet” i Baude, A (red.) (1992) *Visionen om jämställdhet*. Stockholm: SNS Förlag, s 24-38.

Rosenberg, Tina (2006) *Queerfeministisk agenda.* Stockholm: Atlas.

Rydgren, Jens (2004) ”Mechanisms of Exclusion: Ethnic Discrimination in the Swedish Labour Market”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, No. 4, pp. 697-716.
Rydström, Jens (2004) ”Gender, Power, and Sexuality: Crossroads in Sweden”, *GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies*, Vol. 10, No 2, pp. 273-275.
Rydström, Jens (2007) ”Från varianter till avvikelser. RFSU och homosexualiteten 1933-1944 i Hedin, Lundberg, Rydström & Tydén (red.) *Staten som vän eller fiende? Individ och samhälle i svenskt 1900-tal*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
Rydström, Jens (2007) ”Piska och morot. HBT mellan stat och folkrörelse” i Hedin, Lundberg, Rydström & Tydén (red.) *Staten som vän eller fiende? Individ och samhälle i svenskt 1900-tal*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
Rydström, Jens & David Tjeder (2009) *Kvinnor, män och alla Andra. En svensk genushistoria*. Lund: Studentlitteratur förlag.
Sandberg, Elisabeth (1975) *Målet är jämställdhet.* SOU 1975:58
Seidman, Steven (1997*) Difference troubles. Queering social theory and sexual politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Sjöberg, Malena (2010) *Bana väg. Välfärdspolitik och funktionshinder*. Hedemora: Gidlunds förlag.
SOU 1951:15. *Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barntillsyn*.
SOU 1964:43. *Social omvårdnad av handikappade: en sammanställning*. Socialpolitiska kommittén.
SOU 1972:41. *Familj och äktenskap 1*. Betänkande avgivet av Familjesakkunniga.
SOU 1976:20. *Kultur åt alla*. Betänkande av Handikapputredningen.
SOU 1978:38 *Jämställdhet i arbetslivet*. Lag om jämställdhet. Betänkande av Jämställdhetskommittén. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
SOU 1979:89 *Kvinnors arbete. Om hemarbetande kvinnors situation, kvinnors försörjning, barns omsorg och mäns delaktighet i det oavlönade hemarbetet.* Arbetsmarknadsdepartementet
SOU 1983:18 *Lag mot diskriminering i arbetslivet*, Delbetänkande av Diskrimineringsutredningen, Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1984:55 *I rätt riktning. Etniska relationer i Sverige*, Slutbetänkande av Diskrimineringsutredningen, Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1984:58 *Invandrar och minoritetspolitiken*. Slutbetänkande av invandrarpolitiska kommittén, Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1984:63, *Homosexuella i samhället, Betänkande av utredningen om homosexuellas situation i samhället*, Socialdepartementet.
SOU 1991:46. *Handikapp, Välfärd, Rättvisa*. 1989 års Handikapputredning. Huvudbetänkande.
SOU 1992:52. *Ett samhälle för alla*. 1989 års Handikapputredning. Slutbetänkande.
SOU 1993:98, *Partnerskap*, Del A och B, Betänkande av Partnerskapskommittén, Justitiedepartementet.
SOU 1997:175, *Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning*, Betänkande av Utredningen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (SEDA) Arbetsmarknadsdepartementet.

SOU 2005:41 *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Red. Paulina de los Reyes & Masoud Kamali.

Stern, Charlotta (1999) "Nyinstitutionell organisationsteori", i Ahrne & Hedström (red.) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*, Lund: Studentlitteratur.

Stuart, O (1996) (1996) "Double oppression: an appropriate starting-point?" i Swain, J. et al (eds.) *Disabling Barriers - Enabling Environments*. London: Sage Publications.

Svéd, Georg (2000) "När AIDS kom till Sverige" i Andreasson (red.) *Homo i folkhemmet. Homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*. Göteborg: Anamma böcker.

Söder, Mårten (1981) *Vårdorganisation, vårdideologi och integrering. Sociologiska perspektiv på omsorger om utvecklingsstörda*. Akademisk avhandling. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Söder, Mårten (1982) *Handikappbegreppet – en analys utifrån WHO:s terminologi och svensk debatt.* Beredningsgruppen för internationella handikappåret 1981. Socialdepartementet, Uppsala.

Söder, Mårten (2005) "Inledning" i Söder, M (red.) *Forskning om funktionshinder. Problem – utmaningar – möjligheter*. Lund: Studentlitteratur.

Söder, Mårten (2005) "Hur det är eller hur det bör vara? Om normativa inslag i forskning om funktionshinder" i Söder, M (red.) *Forskning om funktionshinder. Problem – utmaningar – möjligheter*. Lund: Studentlitteratur.

Söder, Mårten, Barron, Karin & Nilsson, Ingrid (1989) *Handikapp och välfärd? Redovisning av en intervjuundersökning. En bilagerapport utarbetad av Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet på uppdrag av 1989 års handikapputredning*. SOU 1990:19.

Taylor, Charles (2003) *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Göteborg: Daidalos.

Tideman, Magnus (2004) "Lika som andra – om delaktighet som likvärdiga levnadsvillkor" i Gustavsson, A (red.) *Delaktigheten språk*. Lund: Studentlitteratur, s 119-136.

Titmuss, Richard (1974) *Social Policy*. Georg Allen & Unwin Ltd.

UHÄ-rapport 1977:4. *Förändring för jämställdhet. Synpunkter och förslag kring jämställdhet i högskolan.*

UHÄ-rapport 1979:16. *Jämställdhetsforskning. Förslag från UHÄ:s arbetsgrupp för jämställdhetsforskning*.

Waldermarsson, Ylva (1999) "Att föra kvinnors talan. LO:s kvinnoråd 1947-67" i Florin, C Sommestad, L & Wikander, U (red.) *Kvinnor mot kvinnor*. Stockholm: Norstedts förlag.

Westerberg, Bengt (1988) "Regeringen försummar handikappade", *Aftonbladet*, 1988-10-21.

Westerholm, Barbro (2000) "Partnerskapslagens tillkomst – framför och bakom kulisserna" i Andreasson, M (red.) *Homo i folkhemmet. Homo- och bisexuella i Sverige 1950-2000*. Göteborg: Anamma böcker.

Wettergren, Åsa & Andrew Jamison (red.) (2006) *Sociala rörelser - politik och kultur*. Lund: Studentlitteratur.

Young, Iris M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Tidigare utgivet: Sociology at Örebro University

Work in progress, no 1
Den psykiatriska problematiken och den problematiska psykiatrin
Författare: Erik Flygare

Work in progress, no 2
Handikappforskning som tvärvetenskap
Författare: Berth Danermark

Work in progress, no 3
Enkla och komplexa samhandlingssystem. Bidrag till en strukturell handlingsteori.
Författare: Björn Erikson

Work in progress, no 4
Företrädare och ställföreträdare Om sociala handlingspositioner
Författare: Björn Erikson

Work in progress, no 5
Mobbning: en sociologisk diskussion
Författare: Björn Erikson

Work in progress, no 6
Det sociologiska institutionsbegreppet
Författare: Björn Erikson

Work in progress, no 7
Noise and newts: public engagement in the UK and Sweden
Författare: Linda Soneryd & Sue Weldon

Work in progress, no 8
Den dödfödda demokratin? Om Zygmunt Baumans politiska sociologi
Författare: Mikael Carleheden

Work in progress, no 9
Från hybris till hjälplöshet? Riskreglering i det senmoderna samhället.
Författare: Ylva Uggla

Work in progress, no 10
Representation, deltagande eller samtal? Demokratiteoretiska responser på dagens miljöproblem.
Författare: Rolf Lidskog & Ingemar Elander

Work in progress, no 11
Arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete i Svenska kyrkan – En fallstudie
Författare: Anders Bruhn, Martin Lind & Louise Svensson

Work in progress, no 12
Dream of perfection – A comparison of Camus´and Baumn´s exploration of totalitarianism
Författare: Fuat Deniz

Work in progress, no 13
Kritisk teoretisk metodologi eller konsten att bedriva teoretisk och normative forskning
Författare: Miakel Carleheden

Work in progress, no 14
Man vill ha det lite jämställt sådär
Författare: Jenny Alsarve, Katarina Boye

ISSN 1404-4145 Editors: Anders Bruhn, Christine Roman