



ATT TA FRAM INDIKATORER FÖR GODA RELATIONER

Ett ramverk



*Projektet har beviljats finansiering ur Europeiska unionens
program för grundläggande rättigheter och medborgarskap
(Fundamental Rights and Citizenship)*



Detta dokument har publicerats inom ramen för projektet Good Relations, som beviljats finansiering ur Europeiska unionens program för grundläggande rättigheter och medborgarskap (2007–2013). Innehållet i dokumentet är inte nödvändigtvis förenligt med Europeiska kommissionens ståndpunkter eller synpunkter. De synpunkter som läggs fram i rapporten är författarnas egna och Europeiska kommissionen ansvarar inte för användning av innehållet.

Publikationsdatum: augusti 2014
Bilder: Shutterstock
Grafisk design och layout: Grano Oy

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	6
2. ATT MOTVERKA FRÄMLINGSFIENTLIGHET OCH LIKNANDE FORMER AV INTOLERANS	8
2.1 LAGSTIFTNING OCH RIKTLINJER I EUROPA	9
2.2 UTVECKLINGEN FÖR BEGREPPET GODA RELATIONER I STORBRIANNIEN OCH NORDIRLAND SAMT I FINLAND OCH SVERIGE	10
3. RAMVERKET FÖR GODA RELATIONER: FYRFÄLTSMODELLEN (FOUR BOXES MODEL)	15
3.1 ATT KONCEPTUALISERA GODA RELATIONER PÅ LOKAL NIVÅ	15
3.2 ATT MÄTA GODA RELATIONER.....	17
3.3 FRÄMJANDE AV GODA RELATIONER: REDSKAP OCH METODER	18
3.4 ATT UTVÄRDERA EFFEKTERNA	18
4. ATT MÄTA GODA OCH DÅLIGA RELATIONER.....	19
4.1 UTARBETANDE AV INDIKATORER: PROCESSBESKRIVNING.....	19
4.2 INDIKATORER FÖR ATT MÄTA GODA RELATIONER	20
5. ERFARENHETER FRÅN PROJEKTET	22
BILAGA 1	
TABELL 1A: INDIKATORER FÖR GODA RELATIONER UTVECKLAD I FINLAND: DELOMRÅDENA ATTITYDER OCH PERSONLIG SÄKERHET	23
TABELL 1B: INDIKATORER FÖR GODA RELATIONER UTVECKLAD I FINLAND: DELOMRÅDENA INTERAKTION OCH DELTAGANDE OCH INFLYTANDE.....	24
BILAGA 2	
TABELL 2A: RISKFAKTORER FÖR FRÄMLINGSFIENTLIG AKTIVITET VILKA IDENTIFIERATS I SVERIGE: INDIKATORER SOM MÄTER DELOMRÅDENA ATTITYDER OCH PERSONLIG SÄKERHET	25
TABELL 2B: RISKFAKTORER FÖR FRÄMLINGSFIENTLIG AKTIVITET VILKA IDENTIFIERATS I SVERIGE: INDIKATORER SOM MÄTER DELOMRÅDENA INTERAKTION MED ANDRA OCH DELTAGANDE OCH INFLYTANDE	26



Eugenio Marongiu / Shutterstock.com

SAMMANFATTNING

Detta ramverksdokument beskriver hur indikatorer för att mäta goda relationer tagits fram. Indikatorerna har utarbetats inom ramen för det internationella projektet Good Relations. Publikationen beskriver hur begreppet goda relationer behandlats i Finland och i Sverige. Modellen Good Relations Measurement Framework (GRMF), som utvecklats i Storbritannien, har använts som utgångspunkt. Detta dokument innehåller inga formella utlåtanden, anvisningar, rekommendationer, riktlinjer eller förslag från de stater som deltagit i projektet.

Europeiska unionens medlemsstater bekämpar diskriminering, främlingsfientlighet och liknande former av intolerans med flera rättsliga och politiska åtgärder. Fokus för projektet Good Relations är väldigt olika i de tre länder som genomfört projektet.

Det ramverk för goda relationer ("fyrfältsmodellen", *Four Boxes Model*) som utarbetats inom ramen för projektet innehåller fyra delområden, som såväl kompletterar som har ett nära samband till varandra:

- **Konceptualisering av goda relationer:** Det första målet med projektet Good Relations var att definiera de viktigaste politikområdena för främjande av goda relationer och bekämpande av främlingsfientlighet och liknande former av intolerans i syfte att kunna utveckla dessa områden på lokal nivå. Projektet fokuserade på goda relationer mellan etniska och religiösa grupper. Fokus för projektet avvek en aning från varandra i Finland och i Sverige på grund av de lokala förhållanden där projektet genomfördes. I enlighet med GRMF-modellen delades goda relationer in i fyra delområden i projektet Good Relations: *attityder, personlig säkerhet, interaktion med andra och deltagande och inflytande*.
- **Mätning av goda relationer:** I syfte att identifiera de områden där lokala handlingsmodeller behövs samlades information om det aktuella läget och utvecklingen vad gäller

goda relationer in. Inom ramen för projektet insamlades även information om lokala problem och orosmoment i anknytning till goda relationer. Genom att mäta på vilken nivå de goda relationerna befinner sig är det möjligt att utveckla riktade åtgärder och följa upp ändringarna i och utvecklingen för relationerna.

- **Främjande av goda relationer:** Med en systematisk uppföljning och informationsinsamling som genomförs lokalt kan man identifiera brister, behov och framgångar i arbetet mot främlingsfientlighet genom främjande av goda relationer. Genom att dra nytta av denna information kan man utveckla och vidta lämpliga och riktade åtgärder för att främja goda relationer med hänsyn till behoven på lokal nivå.
- **Utvärdering av effekterna:** Utvärdering av effekterna innebär att man utvärderar åtgärderna utifrån deras resultat, effekter och bakomliggande behov. En utvärdering är nödvändig för att förbättra goda relationer. Den fastställer i vilken utsträckning verksamhetens och åtgärdernas mål uppnåtts och i vilken utsträckning målgrupperna nåtts.

Indikatorer för goda relationer på lokal nivå utvecklades utifrån erfarenheterna från Storbritannien. I Finland utarbetades omfattande indikatorer och mätare, utifrån vilka man avser utveckla en enkätundersökning som ska genomföras på lokal nivå. Den svenska projektpartnern fokuserade på att utveckla indikatorer som gör det lättare att förstå behovet av preventivt arbete för att hantera främlingsfientliga aktiviteter. Avsikten är att dra nytta av befintliga informationskällor. I bägge modeller har indikatorerna och måtten delats in enligt de fyra delområdena av goda relationer (*attityder, personlig säkerhet, interaktion med andra och deltagande och inflytande*).

1. INLEDNING

Detta ramverksdokument beskriver hur indikatorer för att mäta goda relationer tagits fram. Indikatorerna har utvecklats inom ramen för det internationella projektet Good Relations. Publikationen beskriver hur begreppet goda relationer behandlats i Finland och i Sverige. Modellen Good Relations Measurement Framework (GRMF), som utvecklats i Storbritannien, har använts som utgångspunkt.

Syftet är att systematiskt definiera goda relationer och erbjuda ett användbart ramverk och konkreta exempel med hjälp av vilka centrala aktörer kan uppskatta läget vad gäller goda relationer och vidta åtgärder som syftar till att främja dessa. Detta dokument innehåller inga formella utlåtanden, anvisningar, rekommendationer, riktlinjer eller förslag från de stater som deltagit i projektet. Publikationen innehåller exempel på indikatorer och mått, som kan ge lokala aktörer idéer för sitt arbete med att stärka goda relationer.

Projektet Good Relations presenteras i kapitel 1. Kapitel 2 innehåller ett referat av europeiska rättsliga och politiska medel för att främja goda relationer. Kapitlet innehåller också en genomgång av nuvarande rättsliga och politiska metoder för att främja goda relationer i Storbritannien, Finland och i Sverige. Den fyrfältsmodell (Four Boxes Model) för goda relationer som utarbetats inom ramen för projektet presenteras i kapitel 3. Kapitel 4 beskriver processen för att utarbeta indikatorer och presenterar praktiska exempel från Sverige och Finland. Slutligen presenteras erfarenheterna av projektet i kapitel 5.

Den primära målgruppen för publikationen är regeringar i EU:s medlemsstater, statliga myndigheter och lokalförvaltningsmyndigheter, kommuner samt idéburna organisationer.





PROJEKTET GOOD RELATIONS

Det internationella projektet Good Relations pågick mellan januari 2012 och oktober 2014. Projektet beviljades finansiering från Europeiska unionens program för grundläggande rättigheter och medborgarskap (Fundamental Rights and Citizenship, 2007–2013). Målet var att motverka rasism, främlingsfientlighet, antiziganism, islamofobi, antisemitism och liknande former av intolerans genom att främja goda relationer mellan olika grupper. Projektets huvudmål och prioriteringar grundade sig på Europeiska kommissionens program för grundläggande rättigheter och medborgarskap samt det tillhörande arbetsprogrammet från år 2012¹.

Indikatorerna utvecklades till stor del utifrån mätverktyget Good Relations Measurement Framework, som brittiska Equality and Human Rights Commission publicerade år 2010.²

I detta projekt, som samordnades av finska inrikesministeriet, deltog det svenska

arbetsmarknadsdepartementet, det nordirländska rådet för etniska minoriteter NICEM (Northern Ireland Council for Ethnic Minorities), Delegationen för etniska relationer ETNO samt Nylands, Birkalands och Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentraler. Arbets- och näringsministeriet fungerade som projektpartner. I de finska och svenska nationella projektarbetsgrupperna deltog därtill statliga, regionala och kommunala myndigheter, föreningar, stiftelser, idéburna organisationer, delegationer och ämbetsverk.

Inom ramen för projektet utarbetades indikatorer för att mäta goda relationer, praxis och redskap för att främja goda relationer testades samt information om dessa spreds nationellt och inom EU med stöd av den rådgivande nordirländska partnern. Projektets viktigaste resultat omfattar publiceringen av en verktygslåda för goda relationer för aktörer på lokal nivå.³

1 ec.europa.eu/justice/newsroom/files/awp_rights_2012_en.pdf

2 Equality and Human Rights Commission (2010), Research report 60: Good Relations Measurement Framework. Andrea Wigfield and Royce Turner, Policy Evaluation Group

3 Det finns närmare information om projektet på inrikesministeriets webbplats på adressen www.intermin.fi/sv/utveckling/good_relations

2. ATT MOTVERKA FRÄMLINGSFIENTLIGHET OCH LIKNANDE FORMER AV INTOLERANS

Europeiska unionens medlemsstater motverkar diskriminering, främlingshat och liknande former av intolerans med hjälp av ett stort antal rättsliga och politiska åtgärder. Kapitel 2.1 innehåller en kort sammanfattning av dessa rättsmedel på

EU-nivå. Kapitel 2.2 innehåller en kort presentation av nationell lagstiftning samt åtgärder för att bekämpa främlingsfientlighet, rasism och liknande former av intolerans och för att främja goda relationer i Finland, Sverige och Nordirland.



NYCKELBEGREPP

Främlingsfientlighet innebär rädsla för eller fientlighet mot människor på grund av deras etniska eller nationella tillhörighet eller på grund av en religiös eller kulturell bakgrund. Antisemitism, islamofobi, afrofofi och antiziganism är exempel på främlingsfientlighet. Främlingsfientlighet omfattar ideologier, värderingar och uppfattningar som står i strid med de grundläggande fri- och rättigheterna och principen om alla människors lika värde.

Direkt diskriminering innebär att en person behandlas mindre fördelaktigt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning.⁴

Indirekt diskriminering innebär att en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar någon jämfört med andra som utgör jämförelseobjekt på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.⁵

⁴ I enlighet med direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung 2000/43/EG (rasismdirektivet) och direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling, 2000/78/EG (direktivet om likabehandling i arbetslivet).

⁵ Ibid.

2.1 Lagstiftning och riktlinjer i Europa

Man har ingripit mot diskriminering, främlingshat och andra problem som negativt påverkar de sociala relationerna med flera rättsmedel. Förbudet mot diskriminering är en central del av såväl de internationella som de europeiska rättssystemen. Rättsmedlen för att motverka diskriminering grundar sig i allmänhet på förbud mot olika former av diskriminering, definition av tillämpningsområdet och målgrupperna, rättsliga och/eller administrativa förfaranden för att skydda diskrimineringsoffer samt på verksamhet som bedrivs av organisationer som främjar icke-diskriminering och jämlikt bemötande och deras skyldigheter.

Till exempel i Europeiska Unionens antidiskrimineringsdirektiv⁶ åläggs medlemsstaterna att ändra sin lagstiftningsram på så sätt att den främjar jämlikt bemötande och bekämpar diskriminering. De allmänna och särskilda skyldigheterna att främja icke-diskriminering kan ses som förebyggande element i diskrimineringslagstiftningen. I allmänhet har dock det egentliga innehållet i skyldigheterna lämnats öppet (med undantag för särskilda skyldigheter) och därför har olika länder utvecklat olika åtgärder (likabehandlingsplaner eller -program, metoder för att utvärdera effekterna av likabehandling).

Därtill ger det europeiska rättssystemet medlemsstaterna befogenheter att ingripa mot rasistisk och motsvarande hatpropaganda och andra hatbrott. Det är straffbart att för allmänheten tillgängliggöra eller bland allmänheten sprida åsikter eller andra meddelanden där en grupp hotas, förtalas eller smädas på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller på grunder som är jämförbara med de nämnda

da grunderna. Man strävar också efter att hindra hatmotiverade brott, t.ex. främlingsfientliga hatbrott genom att använda de allmänna straffskärpningsgrunderna (försvårande omständigheter).

Europeiska rådet har skapat ett stort antal rättsmedel för att skydda de mänskliga rättigheterna i Europa. Europeiska människorättskonventionen⁷ är juridiskt bindande för konventionsstaterna och ålägger dem att garantera vissa mänskliga rättigheter för sina medborgare och därtill för alla människor inom deras jurisdiktion. Europeiska sociala stadgan innehåller rättigheter som gäller lika möjligheter och jämlikt bemötande i arbetslivet. Därtill ger den stöd mot diskriminering på grund av kön i arbetslivet. Ett liknande skydd ges också av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, konventionen om bekämpande av människohandel och konventionen om tillgång till officiella handlingar.

EU:s direktiv om likabehandling i arbetslivet förbjuder diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning. Direktivet mot etnisk diskriminering förbjuder å sin sida diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung i arbetslivet men också inom områden som socialt skydd, sociala förmåner och tillgången till varor och tjänster. Jämställdhetsdirektivet⁸ utvidgar tillämpningsområdet för diskriminering på grund av kön till tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

Genom att avgöra påstådda människorättsbrott mot gemenskapsrätten av medlemsstaterna har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utvecklat rättspraxis, allmänt känt som de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. De allmänna rättsprinciperna återspeglar de principer om skydd av mänskliga

6 Direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung 2000/43/EG (rasismdirektivet) och direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling 2000/78/EG (direktivet om likabehandling i arbetslivet).

7 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Rom, 4.11.1950.

8 Direktivet 2004/113/EG har getts för genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

rättigheter som har fastställts i medlemsstaternas grundlagar och människorättsavtal, särskilt i Europeiska människorättskonventionen. Ett av de viktigaste dokumenten är Europeiska Unionens rättighetsstadga⁹, som är juridiskt bindande och som EU:s organ ska iakttä. Också EU:s medlemsstater ska iakttä stadgan, men endast då de genomför EU:s lagstiftning.

Dessa rättsmedel kompletteras av EU:s riktlinjer¹⁰ och finansieringsprogram¹¹, genom vilka medlemsstaterna ges stöd för att utveckla effektiva åtgärder för att motverka diskriminering. EU:s stöd för positiva särskilda åtgärder har främst riktats mot att synliggöra diskriminering (informationsinsamling), utveckla det civila samhällets och europeiska nätverks beredskap att agera samt mot att öka medvetenheten.

Gemenskapens första handlingsprogram mot diskriminering utarbetades år 2001. Därefter har en stor mängd aktiviteter för att uppnå ovan nämnda mål utvecklats i Europa. Åtgärderna för att motverka diskriminering omfattar numera informationsinsamling (undersökningar, uppföljning av diskriminering), stöd till diskrimineringsoffer och icke-statliga organisationer som företräder olika minoritetsgrupper, olika åtgärder för att öka medvetenheten (mångfaldsavtal, mediekampanjer för att motverka stereotyper, mångfaldsdagar, utbildning av personer inom vissa yrken osv.), integrering av likabehandling (likabehandlingsplaner, utvärdering av likabehandlingseffekterna) och positiva särskilda åtgärder (rimlig anpassning, upphandlingsriktlinjer, målinriktad rekrytering osv.).

9 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01).

10 Till exempel Grönboken: Jämlikhet och icke-diskriminering i ett utvidgat EU, KOM(2004)379 slutlig.

11 Till exempel Handlingsprogrammet mot diskriminering (2001–2006), EQUAL-gemenskapsinitiativet (2000–2008), Gemenskapsprogrammet för sysselsättning och solidaritet - Progress (2007–2013), programmet Rättigheter och medborgarskap (2007–2013) och programmet Rättigheter, jämlikhet och medborgarskap (2014–2020).

2.2 Utvecklingen för begreppet goda relationer i Storbritannien och Nordirland samt i Finland och Sverige

Fokus för projektet Good Relations skiljer sig avsevärt från varandra i de tre projektländerna. Detta kapitel innehåller en kort sammanfattning av hur Finland, Sverige och Nordirland närmat sig begreppet goda relationer inom ramen för detta projekt.

Goda relationer i Storbritannien och Nordirland

I Storbritannien är goda relationer ett begrepp under utveckling, som används sällan och som inte är etablerat. Utvecklingen av begreppet började år 1976 i och med lagen om relationer mellan olika raser (Race Relations Act)¹², som ålägger lokalförvaltningen (kommunerna) att undanröja rasdiskriminering och främja lika möjligheter för och goda relationer mellan olika befolkningsgrupper¹³. Med den ändringslag som utfärdades år 2000 utvidgades skyldigheten till att gälla alla myndigheter. I denna lag infördes en lagstadgad skyldighet enligt vilken "myndigheten i sin verksamhet på ett behörigt sätt ska beakta behovet av att a) undanröja olaglig rasdiskriminering och b) främja lika möjligheter och goda etniska relationer mellan befolkningsgrupper".¹⁴

I likabehandlingslagen från år 2010 utvidgades begreppet goda relationer ytterligare till att förutom ras gälla andra mångfaldsdimensioner: ålder, funktionsnedsättning, kön, religion och/eller övertygelse, sexuell läggning och transsexualism. Följaktligen föreskrevs en

12 Den första lagen om relationer mellan olika raser stiftades år 1965 och reviderades år 1967. Lagen från år 1976 var den viktigaste bestämmelsen om denna fråga på över två decennier. Lagens genomslagskraft har bedömts tre gånger vid olika tillfällen och den ändrades slutligen år 2000 utifrån resultatet av utredningen av mordet på Stephen Lawrence (MacPherson Report: the Inquiry into the murder of Stephen Lawrence).

13 Race Relations Act 1976, 71 §.

14 Race Relations (Amendment) Act 2000, 71 §.

likabehandlingskyldighet för den offentliga sektorn¹⁵.

I Storbritannien är etnisk jämställdhet och goda relationer följaktligen två sidor av samma mynt. Diskriminering kan bekämpas och lika möjligheter kan genomföras endast om relationerna mellan olika grupper främjas och spänningarna mellan dessa undanröjs. I maj 2012 meddelade den brittiska regeringen att den tillsätter en utvärdering av likabehandlingskyldigheten för att utreda om den fungerar som avsett. Även om "det finns ett brett stöd för de principer som ligger bakom skyldigheten, konstaterades i samband med utvärderingen att de största utmaningarna gäller genomförandet, där det finns avsevärda skillnader i den offentliga förvaltningens olika områden".¹⁶

“Etnisk jämställdhet och goda relationer är två sidor av samma mynt.”

Lagen om relationer mellan olika raser utvidgades aldrig till att gälla Nordirland på grund av de långvariga oroligheterna. Där har parterna av tradition utgjorts av de i huvudsak katolska invånarna av irländsk härkomst och de i huvudsak protestantiska skottarna och britterna från Ulster. Aktörer inom det civila samhället krävde i början av 1990-talet ett förbud mot rasdiskriminering. Dessa omfattade organisationer för mänskliga rättigheter och Nordirlands kommitté för rättsskipning (Committee on the Administration of Justice) samt etniska minoritetsgrupper, särskilt kineser, irländska resande och indier, som stöddes av fackförbund och organisationer för mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Förordningen om relationen mellan olika raser (Race Relations (Northern Ireland) Order) utfär-

15 Equality Act 2010, 149 §.

16 Utvärderingsrapporten på engelska: www.gov.uk/government/publications/the-independent-steering-groups-report-of-the-public-sector-equality-duty-pled-review-and-government-response

dades år 1997. Under följande år undertecknade den brittiska och irländska regeringen det s.k. "långfredagsavtalet"¹⁷, vars sjätte kapitel behandlar lika möjligheter, de tillhörande rättigheterna och skyddet av rättigheterna.

Bestämmelsen om likabehandlingskyldigheten infördes i 75 kap. i lagen från år 1998 (Northern Ireland Act of 1998). Där åläggs myndigheterna att i sin verksamhet på behörigt sätt beakta behovet av att främja lika möjligheter och goda relationer mellan olika etniska grupper.¹⁸

I maj 2013 publicerade den nordirländska regeringen (Northern Ireland Executive) strategin Together: Building a United Community,¹⁹ vars mål är att förbättra relationen mellan de katolska och protestantiska grupperna och öka samhörigheten och delaktigheten i samhället. I juni 2013 inrättades en rådgivande arbetsgrupp för att göra en utvärdering av de indikatorer för goda relationer som är i bruk. Den officiella remissrundan avslutades i slutet av mars 2014.²⁰

Samtidigt beredde kansliet för Nordirlands premiärminister och vice premiärminister en ny reviderad strategi för likabehandling av etniska grupper²¹ för det kommande decenniet. I september 2013 inrättades en särskild rådgivande arbetsgrupp för att utvärdera de indikatorer för goda relationer som är i bruk.

17 "Good Friday Agreement", officiellt namn på engelska: The Agreement reached in the Multi-Party Negotiation, 10th April 1998.

18 Närmare information på engelska: Section 75 of the Northern Ireland Act 1998: A Guide for Public Authorities. www.equalityni.org/sections/default.asp?secid=8&cms=Publications_Statutory+duty&cmsid=7_43&id=43; och Promoting Good Relations: A Guide for Public Authorities. www.equalityni.org/archive/pdf/Good%20Relations%20Summary%20Guide.pdf

19 <http://www.ofmdfmi.gov.uk/index/equality-and-strategy/good-relations/together-building-a-united-community.htm>

20 Dokumentet om hörandet kan laddas ned via adressen: <http://www.ofmdfmi.gov.uk/index/about-ofmdfm/ofmdfm-consultation-zone/consultation-good-relations-indicators.htm>

21 <http://www.ofmdfmi.gov.uk/race-equality-strategy.pdf>

Good relations in Finland

I Finland fokuserar de åtgärder som gäller goda relationer på etniska relationer och begreppet goda relationer betraktas främst som en del av integrations- och invandringspolitiken. Finland har ingen särskild politik för goda relationer och begreppet goda relationer är fortfarande oklart och relativt okänt bland myndigheter och finländare i allmänhet.

I det Good Relations-projekt som genomförts i Finland avses med främjande av goda relationer verksamhet vars mål är att bekämpa rasism, främlingsfientlighet, antiziganism och liknande former av intolerans. Begreppet goda relationer hänvisar också till samarbete mellan olika befolkningsgrupper och positiv interaktion, lika möjligheter för alla samt en trygg boendemiljö.

Sedan år 2008 har Finland utvecklat ett nationellt uppföljningssystem för diskriminering och årligen gjort en hatbrottsundersökning. Några delområden som gäller goda (etniska) relationer ingår i de longitudinella undersökningarna, såsom invandrings-, ungdoms- och familjebarmetrarna. Därtill har relationerna mellan olika befolkningsgrupper behandlats i flera kvalitativa forskningsprogram. Longitudinella undersökningar med fokus på alla de delområden av goda relationer som identifierats inom ramen för detta projekt har dock inte gjorts. Undersökningar som gäller alla likabehandlingsdimensioner ur detta perspektiv har inte alls gjorts i praktiken.

Finlands grundlag, likabehandlingslagen, lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, strafflagen och arbetslagstiftningen innehåller bestämmelser och föreskrifter om jämställdhet, likabehandling och förbud mot diskriminering. Därtill förutsätter förvaltningsprocesslagen att myndigheterna bemöter sina klienter jämlikt.

Enligt grundlagen (731/1999) är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan

“Begreppet goda relationer är fortfarande oklart och relativt okänt bland myndigheter och finländare i allmänhet.”

orsak som gäller hans eller hennes person.²² Lagen om likabehandling (21/2004) förbjuder direkt och indirekt diskriminering, trakasseri och instruktioner eller befallningar att diskriminera på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Därtill ålägger lagen alla myndigheter att utarbeta en likabehandlingsplan.

Ett allmänt mål i statens integrationsprogram för åren 2012–2015²³ är att “stödja invandrarernas delaktighet i alla sektorer i samhället”. Samtidigt “stärks grunden för välfungerande växelverkan mellan olika befolkningsgrupper samt för goda etniska relationer”. I programmet förutsätts att “alla förvaltningsområden förbinder sig till likabehandling, icke-diskriminering och motarbetande av rasism samt främjande av ett positivt attitydklimat”.

I Finlands nya invandringsstrategi²⁴ “är den ökande mångfalden en resurs” men å andra sidan “ingår i ökningen av mångfalden dock även en risk för ojämlikhet i samhället”. Enligt en av de grundläggande principerna i strategin “är mångfald vardag”. Enligt strategin skapar de grundläggande värdena i det finländska samhället, såsom människovärdets okränkbarhet, en grund för acceptans av mångfalden och var och en bär ansvar för en positiv interaktion och för att övervinna fördomar i vardagen.

22 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2004/20040021>

23 https://www.tem.fi/files/33351/Valtioneuvosto_periaatepaatos_ruotsi_2pdf.pdf

24 http://www.intermin.fi/sv/utveckling/migration_2020

Delegationen för etniska relationer har till uppgift att främja goda etniska relationer och etnisk jämställdhet samt mångsidig växelverkan och samarbete mellan aktörerna inom invandrarpolitikens olika delområden. Den har också som mål att främja invandrarnas och de etniska minoriteternas föreningsverksamhet och informera om invandrarpolitiken och den etniska mångfalden som en samhällelig resurs.²⁵

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de viktigaste delområdena av goda relationer, enligt definitionen i projektet Good Relations, setts främst som en del av olika politikområden i Finland, men att debatten om samverkan och systematisk förbättring av goda relationer varit ringa eller obefintlig. Också de utvärderingsgrunder som gäller "goda" eller "dåliga" relationer och anknyter till uppföljningen av relationerna har analyserats väldigt lite eller inte alls.

Goda relationer i Sverige

I Sverige motverkas diskriminering, främlingsfientlighet och liknande former av intolerans med flera olika åtgärderr och genom lagstiftningen. Begreppet goda relationer används dock sällan och det är relativt okänt, och åtgärderna ses inte i första hand som redskap för att främja goda relationer.

“Det behövs ett heltäckande tillvägagångssätt i den verksamhet som motverkar främlingsfientlighet.”

Den svenska diskrimineringslagen förbjuder diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Den svenska straffrätten innehåller därtill flera bestämmelser om straffbarheten för främlingsfientliga, homofobiska och diskriminerande

gärningar och uttalanden. Den bestämmelse i brottsbalken som gäller hets mot folkgrupp eller en etnisk grupp skyddar en folkgrupp eller en annan grupp mot hot eller uttryck av missaktning på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, religion, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Statistiska uppgifter om hatbrott publiceras årligen i Sverige. Enligt en instruktion av regeringen ska statistiken utvecklas kontinuerligt. De statistiska uppgifterna grundar sig i första hand på de anmälda brotten och av dessa framgår det om gärningsmannens motiv varit offrets etniska ursprung, religion, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Sveriges regering har gett Skolverket till uppgift att vidta kunskapshöjande i skolan för att öka medvetenheten om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans under perioden 2014–2017.

Främlingsfientliga budskap sprids idag sprids i hög grad på internet. Statens medieråd samordnar därför, på uppdrag av regeringen, nationella aktiviteter i Sverige inom ramen för Europarådets kampanj No Hate Speech Movement. Oriktiga påståenden, halvsanningar och myter om bl.a. kostnader och problem med invandring och problem bidrar till fördomar, främlingsfientlighet och ibland rent hat. På regeringens webbplats www.regeringen.se/faktaominvandring bemöts några av de vanligaste påståendena om invandring med fakta.

Regeringen underlättar arbetet mot främlingsfientlighet genom statliga bidrag till organisationer inom det civila samhället som bedriver verksamhet inom området.

Rikspolisstyrelsen arbetar, på uppdrag av regeringen, med att utveckla arbetet för att bekämpa hatbrott. Inom ramen för regeringens handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism genomförs därför ett tvåårigt EU-projekt om högerextremism.

²⁵ http://www.intermin.fi/sv/likabehandling/delegationen_for_etniska_relationer_etno/verksamhet

Regeringen har även vidtagit särskilda åtgärder mot afrofobi, antisemitism, antiziganism och islamofobi. Bland annat har bidrag givits för en kartläggning av afrofobi i dagens Sverige. Vidare för regeringen samtal med olika aktörer om islamofobi i Sverige och i Europa i syfte att dela erfarenheter av såväl utmaningar som goda exempel på insatser mot islamofobi.

Som ett led i arbetet mot bl.a. antisemitism har särskilda medel beviljats för ett pris till Raoul Wallenbergs minne. Vidare har regeringen tillsatt en kommission mot antiziganism.

Med anledning av projektet Good Relations identifierade Arbetsmarknadsdepartementet hanteringen av främlingsfientliga aktiviteter på lokal nivå som ett område där tillvägagångssätt och verktyg inte ännu utvecklats, genomförts och utvärderats i tillräcklig hög grad i Sverige. Flera incidenter under de senaste åren visar att de spänningar och den oro som främlingsfientliga grupper orsakat tilltagit i Sverige. Därför behövs ett heltäckande tillvägagångssätt i den verksamhet som motverkar främlingsfientlighet.

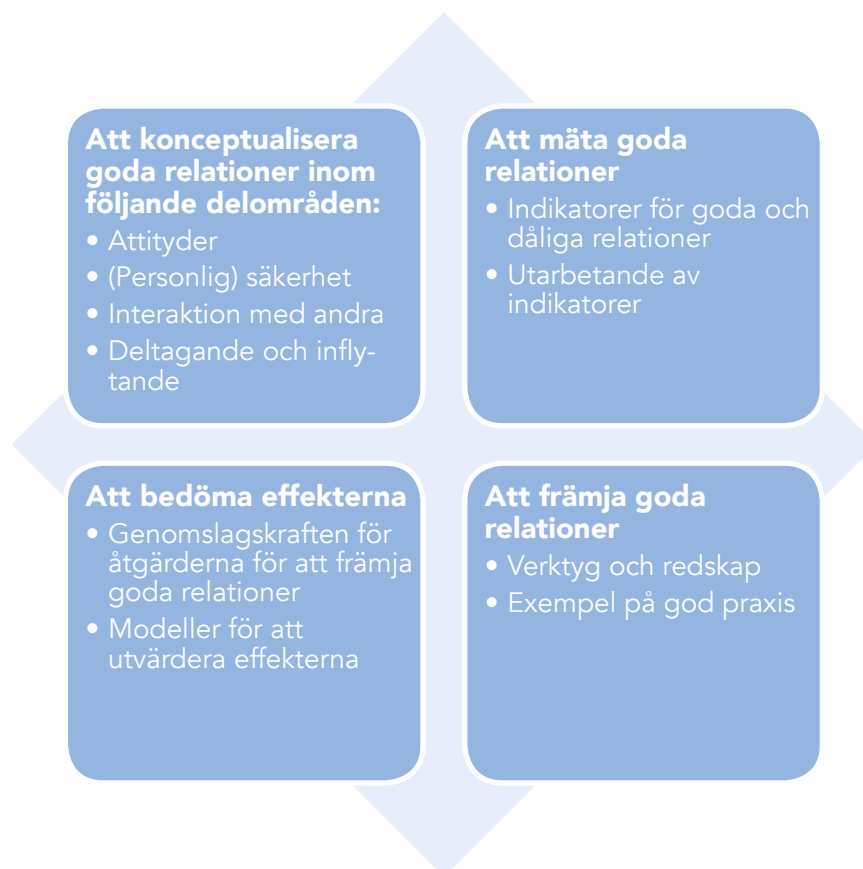
I Sverige har projektet Good Relations fokuserat på att utveckla de lokala myndigheternas beredskap för att hantera främlingsfientliga aktiviteter. Projektets mål var att inkludera främlingsfientlighet som en social risk i länsstyrelsernas och kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och stärka kommunernas förmåga att identifiera och förebygga främlingsfientliga gärningar och vid behov hantera sådana. Därför inkluderades idéburna organisationer, statliga myndigheter och kommuner i den svenska nationella projektarbetsgruppen för att kunna dra nytta av den expertis som innehas av aktörer på fältet och kommunanställda. I samarbete med dessa aktörer strävade det svenska projektet efter att öka medvetenheten om vikten av att förbereda sig på att hantera främlingsfientliga gärningar.



3. RAMVERKET FÖR GODA RELATIONER: FYRFÄLTSMODELLEN (FOUR BOXES MODEL)

I detta kapitel presenteras det ramverk för goda relationer som utvecklats inom ramen för projektet Good Relations. Med detta som hjälp kan man definiera begreppet goda relationer, mäta läget vad gäller goda relationer mellan olika befolkningsgrupper, främja goda

relationer med inriktade åtgärder och utvärdera åtgärdernas effekter. Ramverkets namn hänvisar till de fyra viktigaste delområden som presenteras i figur 1, vilka har ett tätt samband till varandra och kompletterar varandra genom att bilda en konsekvent helhet.



Figur 1: Fyrfältsmodellen för goda relationer (Four Boxes Model)

3.1 Att conceptualisera goda relationer på lokal nivå

Utvecklingen av lokala åtgärder för att främja goda relationer och motverka främlingsfientlighet och liknande former av intolerans ska grunda sig på det fokus som valts för åtgärderna. De aktörer som deltar i projektet Good Relations strävar efter att skapa en gemensam syn på vad som egentligen avses med goda relationer och vilka delområden och mångfaldsfaktorer som är betydelsefulla då man skapar en mer utförlig bild av goda relationer i vissa lokala kontexter.

I detta projekt har fokus legat på etniska och religiösa relationer, men begreppet goda relationer kan utvidgas att gälla också andra mångfaldsdimensioner såsom ålder, kön, könsidentitet, sexuell läggning, hälsotillstånd eller funktionsnedsättning. Utgångspunkten för projektet var de mått på goda relationer, Good Relations Measurement Framework (GRMF), som utarbetats av brittiska kommissionen för jämställdhet och mänskliga rättigheter (Equality and Human Rights Commission, EHRC) och som täcker alla jämställdhetsdimensioner och följaktligen närmar sig begreppet goda relationer ur en bred synvinkel.

I enlighet med GRMF-modellen delades goda relationer in i fyra delområden i projektet: attityder, personlig säkerhet, interaktion med andra samt deltagande och inflytande. Grunderna för varje delområde och de begrepp som används av EHRC i Britannien presenteras kort nedan.²⁶

Det ska observeras att delområdena och de indikatorer som ingår i dessa kompletterar och står i ett interaktions- och beroendeförhållande till varandra. Av denna anledning kan ett visst delområde och vissa indikatorer inte ensamma beskriva läget vad gäller goda relationer i en viss lokal kontext.

DELOMRÅDE 1: ATTITYDER

Attityder gentemot andra ses som en avsevärd och viktig del av goda relationer. Enligt GRMF "är vissa typer av (positiva) attityder en förutsättning för att goda relationer ska förekomma". Attityderna och det beteende som är en följd av dessa påverkar de tre andra delområdena av goda relationer. Enligt GRMF påverkar det hur människor förhåller sig till andra människor och hur de tänker att andra förhåller sig till dem, hur "människor deltar i offentliga evenemang och aktiviteter som ordnas av organisationer, intresseorganisationer eller politiska partier, hur de uppfattar sin makt och sitt inflytande i förhållande till andra och hur de reagerar på detta".

DELOMRÅDE 2: PERSONLIG SÄKERHET

Det andra delområdet i goda relationer är den emotionella och fysiska personliga säkerheten. GRMF menar att "den mån i vilken människor och deras vänner och/eller släktingar känner sig trygga på olika offentliga platser (och i viss mån även på privata platser) visar hur de uppfattar nivån på den personliga säkerheten,



vilket å sin sida påverkar deras beteende och förmåga eller möjligheter att interagera med andra". I GRMF konstateras vidare att fientliga attityder "ibland kan leda till öppen fientlighet eller aggressivitet, som å sin sida kan orsaka många olika reaktioner. Individerna och grupperna kan t.ex. minska sina besök vid eller sin vistelse på offentliga platser, undvika interaktion med andra på offentliga platser, ändra sitt uppförande på offentliga platser eller hålla sig borta från vissa offentliga platser helt och hållet."

²⁶ Se en mer detaljerad begreppsanalys: Equality and Human Rights Commission (2010), Research report 60: Good Relations Measurement Framework. Andrea Wigfield and Royce Turner, Policy Evaluation Group; och Equality and Human Rights Commission (2009), Research report 42. Good Relations: a conceptual analysis. Nick Johnson and John Tatam. Institute of Community Cohesion (iCoCo).

DELOMRÅDE 3: INTERAKTION MED ANDRA

Interaktion med andra är en av de grundläggande måtten på goda relationer. GRMF lägger fram att "brist på interaktion med olika typer av människor kan leda till att grupperna segregeras. Om segregationen etableras och olika människogrupper lever ett parallellt liv till följd av detta, på så sätt att de har endast liten eller inte alls kontakt med andra människogrupper, kan situationen leda till brist på ömsesidig förståelse, stärka stereotyper, orsaka negativa attityder mot andra och leda till 'negativa' goda relationer."

DELOMRÅDE 4: DELTAGANDE OCH INFLYTANDE

Det fjärde delområdet för goda relationer behandlar nivån av deltagande och erfarenheterna av och möjligheterna till inflytande. Enligt GRMF är "deltagande ett av slutresultaten av erfarenheter av goda relationer. Om en person känner sig välkommen i sitt boendeområde, där man förhåller sig positivt till honom eller henne, där han eller hon känner avsevärd emotionell och personlig säkerhet och där interaktionen är omfattande, deltar han eller hon mer sannolikt i samhällets aktiviteter och evenemang". Enligt GRMF är det viktigt att förstå att "en viss typ av deltagande kan leda till konflikter och spänningar". Därtill är det viktigt att granska det mångfacetterade sambandet mellan inflytande, oberoende, egenmakt och goda relationer. GRMF lägger fram att "erfarenhet av och möjlighet till inflytande innebär att personens relationer till andra sannolikt är goda, men dock inte en garanti på att så är fallet. [...] Brist på erfarenhet av och möjlighet till inflytande har dock utan tvivel en negativ effekt på personens erfarenhet av goda relationer."

3.2 Att mäta goda relationer

Innan exakta mål sätts upp för åtgärderna är det viktigt att samla in information om brister och problem vad gäller goda relationer på lokal nivå. Genom en regelbunden insamling av information är det möjligt att kartlägga de långsiktiga trenderna och den långsiktiga utvecklingen för goda relationer. För detta behövs mätbara indikatorer.

Inom ramen för projektet Good Relations har två möjliga sätt att utveckla mätredskap identifierats: antingen dra nytta av de befintliga informationskällor som gäller goda relationer eller genomföra en enkätundersökning som särskilt fokuserar på goda relationer. Dessa metoder kan också komplettera varandra. Oberoende av det valda alternativet börjar processen med att identifiera de viktigaste indikatorerna och måtten inom varje delområde av goda relationer.

Inom ramen för projektet Good Relations har utmaningar i användningen av de befintliga informationskällorna observerats. Informationen från enkätundersökningarna, andra undersökningar och statistik är utspridd och informationens täckningsgrad kan variera avsevärt vad gäller mångfaldsdimensioner och geografiska områden. Den största delen av undersökningarna har utarbetats under olika tidsperioder och i allmänhet kan de inte ge detaljerad information om den lokala situationen. Fördelen med en skräddarsydd enkätundersökning är att den kan fokusera på goda relationer. När en undersökning görs lokalt och upprepade gånger, får man detaljerad och strukturerad information om det aktuella läget och långsiktiga tendenser för goda relationer. I bägge fall är omsorgsfull planering och samordning samt tillräckliga anslag och tillräcklig personal förutsättningar för en framgångsrik uppföljning.

3.3 Främjande av goda relationer: redskap och metoder

Under projektiden betonade intressentgrupperna att det är viktigt att anpassa åtgärderna till den lokala kontexten. Med en systematisk uppföljning och informationsinsamling som genomförs lokalt kan man identifiera brister, behov och framgångar i anknytning till arbetet med att motverka främlingsfientlighet genom att främja goda relationer. Informationen kan användas då lämpliga och riktade åtgärder för att främja goda relationer utvecklas och vidtas i enlighet med behoven hos de lokala grupperna.

Det finns ett mycket stort antal program och åtgärder för att motverka rasism och diskriminering, minska fördomar samt främja mångfald och likabehandling. Enligt vissa forskare har man dock inte fått tillräckligt med bevis på hur åtgärderna de facto påverkar relationerna mellan människor.²⁷ I planeringen av lokala initiativ och åtgärder lönar det sig att leta efter information om utvärderingar av deras genomslagskraft. På så sätt får man en bättre uppfattning om i vilken kontext åtgärderna fungerar bäst.

Inom ramen för projektet utvecklades och testades flera olika redskap och metoder för att motverka främlingsfientlighet genom att främja goda relationer. Denna praxis och flera andra befintliga modeller för att bekämpa främlingsfientlighet genom att främja goda relationer på lokal nivå har sammanställts till en praktisk inriktad verktygslåda för goda relationer för aktörer för lokal nivå.²⁸

3.4 Att utvärdera effekterna

Som presenterats i kapitel 3.2 är målet med att följa upp goda relationer att kartlägga det allmänna läget och utvecklingen vad gäller goda relationer, medan huvudmålet med utvärderingen av effekterna är att fastställa resultatet av och genomslagskraften för vissa åtgärder. Under hela processen för att utarbeta ett ramverk för goda relationer har referensgrupperna understrukit vikten av att utvärdera politiken och åtgärderna. Utan en exakt utvärdering av effekterna kan det vara svårt att fastställa orsakssambandet.

Utvärdering av effekterna innebär att man utvärderar åtgärderna utifrån deras resultat, effekter och de bakomliggande behoven. Utvärderingsprocessen bidrar till att fastställa i vilken utsträckning verksamhetens och åtgärdernas mål uppnåtts och i vilken utsträckning målgrupperna nåtts. Utvärderingen är också nödvändig för att utreda om de uppnådda resultaten är förenliga med de planerade resultaten. Med utvärderingen jämförs också åtgärdernas kostnader och fördelar, eventuella misslyckanden identifieras och nödvändiga ändringar för framtida åtgärder görs.

Den praktiskt orienterade verktygslådan som är avsedd för aktörer på lokal nivå bidrar med idéer och tips för att utvärdera åtgärder som främjar goda relationer.²⁹

27 Se t.ex. Renko E., Larja L., Liebkind K., Solares E. (2012). Utredning om metoder och praxis inom antidiskriminerande pedagogik. Inrikesministeriets publikationer 50/2012; Pittinsky, T.L. (2012). Us plus them: Tapping the positive power of difference. Boston, Massachusetts. Harvard Business Review Press.

28 www.yhdenvertaisuus.fi/welcome_to_equality_fi/library/

29 www.yhdenvertaisuus.fi/welcome_to_equality_fi/library/

4. ATT MÄTA GODA OCH DÅLIGA RELATIONER

Detta kapitel beskriver först processen för att utarbeta mätbara indikatorer för goda relationer inom ramen för projektet Good Relations (4.1). Därefter presenteras det viktigaste resul-

tatet av projektet, det vill säga de indikatorer för och de mått på goda relationer vilka utarbetats i Finland och i Sverige (4.2).



4.1 Utarbetande av indikatorer: processbeskrivning

I enlighet med det ramverk som utarbetats av brittiska Equality and Human Rights Commission delades indikatorerna in i fyra delområden av goda relationer: attityder, personlig säkerhet, interaktion med andra och deltagande och inflytande.

Med tanke på utarbetandet av indikatorer ordnades samråd på såväl nationell som internationell nivå. Utvecklingen av konceptet goda relationer inleddes på ett seminarium för projektgrupperna i februari 2013 i Belfast. Finska inrikesministeriet, svenska Arbetsmarknadsdepartementet och nordirländska Rådet för etniska minoriteter (NICEM) deltog i seminariet. Under seminariet reflekterade deltagarna över begreppet goda relationer framför allt i den nordirländska kontexten.

De finska och svenska projektpartnerarna inrättade nationella arbetsgrupper till stöd för det nationella genomförandet av projektverksamheten. Arbetsgrupperna omfattade myndighe-

ter, idéburna organisationer, delegationer för minoriteter och andra aktörer som är viktiga med tanke på goda relationer. Den finska projektpartneren utvecklade omfattande indikatorer för att mäta goda relationer. I Sverige låg fokus på indikatorer med hjälp av vilka det är möjligt att förstå risken för främlingsfientlig aktivitet.

Information om verksamhetsmodeller och praxis som främjar goda relationer samlades in såväl i Finland som i Sverige med hjälp av regionala och lokala aktörer och intressentgrupper. I Finland tre idéburna organisationer som företräder etniska minoriteter samlade in information om de åtgärder som vidtagits för att främja goda relationer på lokal nivå. Enkätundersökningar gjordes i Åbo-, Jyväskylä- och Helsingforsregionen. I Sverige ordnade en idéburen organisation en workshop där referensgrupperna funderade på och bedömde kvaliteten, omfattningen och effekterna av de nuvarande åtgärderna och metoderna för att minska intolerans i framtiden. Därtill deltog 44 svenska kommuner i en enkätundersökning som kartlade kommunernas åtgärder för att fö-

rebygga främlingsfientliga krissituationer.³⁰ De nationella arbetsgrupperna bidrog till analysen av informationen, föreslog indikatorer och var med och utarbetade ramverket.

En diskussion om de preliminära indikatorerna fördes i en internationell workshop, i vilken företrädare för myndigheter, icke-statliga organisationer och forskningsinstitut från de tre partnerländerna deltog. De preliminära tabellerna över indikatorer färdigställdes i Finland och i Sverige. Mått och existerande informationskällor, som kan vara till nytta i mätningen av goda relationer, lades till för varje indikator.

4.2 Indikatorer för att mäta goda relationer

I kapitel 3.2 presenterades två olika sätt för att utveckla ett verktyg för att mäta goda relationer. Aktörerna kan antingen använda existerande informationskällor som lämpar sig för den lokala situationen eller genomföra en enkätundersökning som särskilt fokuserar på goda relationer. Inom ramen för projektet Good Relations skapades indikatorer genom att använda bägge metoder: I Finland utarbe-

tades indikatorer och mätare med tanke på utvecklingen av den enkätundersökning som ska genomföras på lokal nivå. I Sverige utvecklades indikatorer och mätare genom att dra nytta av existerande informationskällor.

I bägge modeller har indikatorerna och måtten delats in enligt de fyra delområdena av goda relationer (attityder, personlig säkerhet, interaktion med andra och deltagande och inflytande). Varje delområde omfattar flera indikatorer med vilka det är möjligt att identifiera centrala teman inom delområdet. Varje indikator har också delats in i exaktmått som är nödvändiga för att följa upp det aktuella läget för och utvecklingen av en indikator eller dess delar.

En viss indikator eller ett visst mått utgör inte ensam en beskrivning av goda relationer eller hot om en främlingsfientlig krissituation på lokal nivå. De lämpar sig inte heller för en regional jämförelse av områdena eftersom den lokala situationen alltid har en avsevärd effekt på mätningresultaten. Vissa delområden och indikatorer korrelerar kraftigt med varandra och de omfattas ibland av samma bakomliggande faktorer.



30 Det är möjligt att ta del av rapporterna om åtgärder på adressen http://www.intermin.fi/sv/utveckling/good_relations/aktuellt

MODELL A:

Indikatorer för goda relationer på lokal nivå: Enkätundersökning till lokala aktörer utvecklad i Finland

Goda relationer på lokal nivå kan kartläggas med en skräddarsydd undersökning. En omfattande samling indikatorer kan vara användbar då målet är att få en allmän och övergripande bild av läget vad gäller relationer mellan grupperna och utvecklingen på lokal nivå. Målet med de indikatorer och mått som valts för denna modell är att täcka in alla aktuella faktorer som anknyter till relationer mellan olika grupper. De fokuserar på såväl positiva som negativa bakomliggande faktorer till relationerna mellan olika befolkningsgrupper. Indikatorerna och måtten presenteras i tabellerna 1a och 1b (bilaga 1).

Den bakomliggande tanken med de omfattande indikatorer som presenteras i tabellerna 1a och 1b är att utveckla enkätundersökningar om goda relationer. Undersökningsobjekten utgörs av invånare av en viss stad, kommun eller stadsdel eller elever vid en viss skola. Resultaten av enkäten kan och bör kompletteras med statistiska uppgifter och forskningsrön om temat.

Målen med projektet Good Relations omfattade inte att utarbeta konkreta frågor eller genomföra enkätundersökningar på lokal nivå. För att konkretisera indikatorer och mätare har exempel-frågor dock publicerats. Dessa finns på adressen www.yhdenvertaisuus.fi/welcome_to_equality_fi/library/

MODELL B:

Analysverktyg som utvecklats i Sverige för att identifiera riskfaktorer för främlingsfientlig aktivitet

Den andra indikatormodellen fokuserar på faktorer som påverkar risken för främlingsfientlig aktivitet på lokal nivå. Med de indikatorer, mått, informationskällor och de viktiga aktörer som presenteras i tabellerna 2a och 2b (bilaga 2) är det möjligt att göra en specifikundersökning av bristen på goda relationer i en lokal kontext. Indikatormodellen har utvecklats i samarbete med olika referensgrupper, såsom den svenska nationella arbetsgruppen. En enskild indikator visar i sig inte att en risk för främlingsfientlig aktivitet förekommer i en kommun. Det är inte heller möjligt att göra en precis lägesbedömning genom att kombinera indikatorerna och delområdena, utan indikatorerna bör vidareutvecklas. De visar dock vilka faktorer som bör beaktas då man börjar motverka främlingsfientlighet på lokal nivå.

Indikatorerna har delats in i antingen bakomliggande och strukturella faktorer eller i akuta och plötsliga faktorer, utifrån vilka kommunen borde vidta åtgärder eller effektivisera uppföljningen av situationen. Indikatorerna har placerats i de fyra delområdena av goda relationer: attityder, personlig säkerhet, interaktion med andra samt deltagande och inflytande.

Det visade sig vara en svår uppgift att hitta befintliga mått och informationskällor på lokal nivå. De tillgängliga informationskällorna kan dock visa på nationella eller regionala tendenser, men de statistiska indikatorerna bör kompletteras med kvalitativa uppgifter för att få en tydligare uppfattning om situationen på lokal nivå. Också företrädare för idéburna organisationer och minoritetsgrupper är viktiga informationskällor.

5. ERFARENHETER FRÅN PROJEKTET

Projektet Good Relations erbjöd en möjlighet att lära sig mycket nytt om utarbetandet av indikatorer för goda relationer på lokal nivå:

- Goda relationer är fortfarande ett relativt okänt begrepp. När de viktigaste delfaktorerna för goda och dåliga relationer konkretiseras, kan begreppet goda relationer ge en **ny synvinkel på den politik** som syftar till att bekämpa främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.
- Användningen av **det befintliga ramverket till grund för debatten** (i detta fall GRMF) underlättar definitionen av begreppet goda relationer på lokal nivå.
- I definitionen av goda relationer och i utvecklingen av åtgärder som bekämpar främlingsfientlighet ska **lokala kontexter och behov** beaktas.
- **På lokal nivå har uppföljningen av goda och dåliga relationer inte ännu haft någon bred spridning.**
- **En dialog med det civila samhället och minoritetsgrupper** är användbar i utvärderingen av bristerna i förfaringssätten och åtgärderna för att främja goda relationer.
- Det är möjligt att närma sig begreppet goda relationer **såväl ur ett negativt som ur ett positivt perspektiv**. I granskningen kan man fokusera på metoder för att agera mot fördomar, hat, rasism, främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Å andra sidan kan man fokusera på goda relationer, såsom positiva attityder och positivt umgänge mellan olika befolkningsgrupper.
- Förfaringssätten för att främja goda relationer kan vara **omfattande eller fokusera på en särskild fråga** (t.ex. lokalmyndighetens beredskap att ingripa mot främlingsfientlig aktivitet).
- **Vid insamling av personuppgifter av känslig karaktär** för uppföljning av goda relationer ska respondenternas anonymitet garanteras och de ska ges möjlighet till frivillig självidentifiering.

I den fyrfältsmodell (*Four Boxes Model*) som utarbetats inom ramen för projektet föreslås aktörer på lokal nivå utgå från följande steg för att börja främja eller utveckla goda relationer:

- **Steg 1** - Fastställ det fokus för främjande av goda relationer som lämpar sig för den lokala kontexten
- **Steg 2** - Samla in information om goda relationer på lokal nivå.
- **Steg 3** - Använd skräddarsydda åtgärder för att främja goda relationer.
- **Steg 4** - Utvärdera åtgärdernas effekt på de goda relationerna.

BILAGA 1

Tabell 1a: Indikatorer för goda relationer utvecklad i Finland: Delområdena Attityder och Personlig säkerhet

DELOMRÅDE	INDIKATOR	MÅTT
1. ATTITYDER	1.1 Respekt och respektlöshet	1.1.1 Egen erfarenhet av respektfull eller respektlös behandling
		1.2 Fördomar
	1.2.1 Egen attityd mot olika grupper	1.2.2 Allmän attityd mot olika grupper: a) egen åsikt om den allmänna attityden, b) vetenskaplig attitydundersökning
		1.2.3 Officiella statistiska uppgifter/undersökningar om främlingshat/hatgrupper/rörelser
		1.3 Tillit
	1.3.1 Egen tillit till olika grupper	1.3.2 Tilliten mellan olika grupper och myndigheter
		1.4 Uppskattning av mångfald
	1.4.1 Egen attityd mot mångfald	1.4.2 Egen åsikt om hur samhället uppskattar mångfald
		1.4.3 Officiella statistiska uppgifter om åtgärder som främjar mångfald
		2. PERSONLIG SÄKERHET
2.1.2 Upptäckt säkerhet/osäkerhet		
2.1.3 Säkerhetens/osäkerhetens effekt		
2.2 Hatbrott och diskriminering	2.2.1 Diskriminering: a) egen erfarenhet, b) upptäckt diskriminering, c) officiella statistiska uppgifter och register, officiella ställningstaganden	
	2.2.2 Hat- och våldsbrott: a) egen erfarenhet som offer för hat- eller våldsbrott, b) upptäckt hat- eller våldsbrottslighet, c) officiella statistiska uppgifter om hat- och våldsbrott	
	2.2.3 Åtgärder för att bekämpa hatbrott och diskriminering (antalet åtgärder och finansiering)	
2.3 Identitet och acceptans	2.3.1 Acceptans av sig själv	
	2.3.2 Förmåga att vara sig själv	
2.4 Grundläggande fri- och rättigheter och rättsmedel	2.4.1 Medvetenhet om de grundläggande fri- och rättigheterna	
	2.4.2. Medvetenhet om rättsmedel	
	2.4.3 Egen erfarenhet av användning av rättsmedel som offer för eller vittne av hat- eller våldsbrott	

Tabell 1b: Indikatorer för goda relationer utvecklad i Finland: Delområdena Interaktion och Deltagande och inflytande

DELOMRÅDE	INDIKATOR	MÅTT	
3. INTERAKTION MED ANDRA	3.1 Isolering och känsla av samhörighet	3.1.1 Egen erfarenhet av isolering: a) känslor av ensamhet och isolering, b) sociala nätverk	
		3.1.2 Känsla av samhörighet till: a) geografiska enheter, b) sociala enheter	
	3.2 Tillgång till stöd	3.2.1 Egen erfarenhet av tillgången till stöd a) från de sociala nätverken (vänner, familj...), b) från de offentliga tjänsterna	
		3.2.2 Vilja att stödja andra	
	3.3 Interaktionsförmåga	3.3.1 Egna karaktärsdrag som påverkar interaktionen med andra	
		3.3.2 Självsäkerhet att vara i interaktion med människor som hör till andra befolkningsgrupper	
	3.4 Erfarenhet av interaktion och tillfällena för interaktion med olika människor	3.4.1 Egen erfarenhet av interaktion med olika människor: a) frekvens, b) kontext	
		3.4.2 Interaktion mellan olika grupper i samhället: a) egen åsikt, b) officiell statistik	
		3.4.3 Segregation i a) boendet, b) arbetslivet, c) utbildningen	
		3.4.4 Åtgärder för att främja interaktionen mellan olika grupper: a) egen åsikt om åtgärdernas betydelse, b) officiell statistik om stödet för åtgärderna	
	4. DELTAGANDE OCH INFLYTANDE	4.1 Deltagande i organiserad verksamhet	4.1.1. Sätten att delta
			4.1.2 Faktorer/motiv som påverkar deltagandet
4.1.3 Hinder för deltagande			
4.1.4 Främjande av deltagande			
4.2 Inflytande		4.2.1 Egen erfarenhet av inflytande: a) sätten att delta, b) erfarenhet av inflytande genom att delta	
		4.2.2 Val i och kontroll av det egna livet: a) egen erfarenhet, b) inflytande som konstaterats hos andras	
4.3 Tillit till demokratin och politiska institutioner		4.3.1 Tillit till politiska institutioner	
		4.3.2 Röstning i val	

BILAGA 2

Tabell 2a: Riskfaktorer för främlingsfientlig aktivitet vilka identifierats i Sverige: indikatorer som mäter delområdena Attityder och Personlig säkerhet

1. ATTITYDER

INDIKATOR	EXEMPEL	MÅTT	KÄLLOR	VIKTIGASTE AKTÖRER
1.1 Fördomar	1.1.1 Negativ inställning till utsatta grupper 1.1.2 Identifikation med främlingsfientliga ideologier	Uppfattning om olika befolkningsgrupper i samhället Attityder till mångkultur Attityder till invandring Politiska sympatier	<i>Attitydundersökningar: Mångfaldsbarometern, World Values Survey, europeiska socialundersökningen, Intoleransundersökningen (Living History Forum)</i>	massmedier skolpersonal tränare ungdomsarbetare kommentatorer/debatörer politiker idéburna organisationer
1.2 Samhällelig och historisk kontext	1.2.1 Social acceptans och förstärkning av attityder, socialisering	Den tidigare och nuvarande situationen för främlingsfientliga grupper på lokal nivå	<i>Undersökningar om partisympati: Partisypatiundersökningen, SCB Allmänna val</i>	
1.3 Främlingsfientlighet i den offentliga debatten	1.3.1 Främlingsfientliga åsikter i den offentliga debatten 1.3.2 Den synliga verksamheten av intoleranta grupper 1.3.3 Främlingsfientliga symboler på offentliga platser	Pågående debatt med främlingsfientliga drag Demonstrationer, reklam, verksamhet Främlingsfientlig graffiti	<i>Mediaanalyser SOM-undersökning Årsrapport från Expo</i>	

2. PERSONLIG SÄKERHET

INDIKATOR	EXEMPEL	MÅTT	KÄLLOR	VIKTIGASTE AKTÖRER
2.1 Ekonomisk osäkerhet	2.1.1 Ekonomisk osäkerhet	Inkomstnivåer Arbetslöhetssiffror	<i>Brottsförebyggande rådet, medborgarundersökningar, Folkhälsomyndigheten, Statistiska centralbyrån SCB, Arbetsförmedlingen</i>	Polisen Säkerhetspersonal Väktare Nattväktare Säkerhetsindikatorer Massmedier Politiker idéburna organisationer Minoritetsgruppernas organisationer
2.2 Osäkerhet kring egen situation och utsatthet	2.2.1 Kränkningar på grund av gruppidentitet 2.2.2 Osäkerhet i närmiljö	Rädsla i närmiljön Erfarenhet av hot och våld Hatpropaganda Statistiska uppgifter om hatbrott • Rapporter • Domar • Historiska statistiska uppgifter		

Tabell 2b: Riskfaktorer för främlingsfientlig aktivitet vilka identifierats i Sverige: indikatorer som mäter delområdena Interaktion med andra och Deltagande och inflytande

3. INTERAKTION MED ANDRA

INDIKATOR	EXEMPEL	MÅTT	KÄLLOR	VIKTIGASTE AKTÖRER
3.1 Interaktion mellan grupper	3.1.1 Kontakter mellan individer från olika grupper	Vänner från andra grupper Arbetskamrater från andra grupper Daglig interaktion med medlemmar från andra grupper	SOM-undersökning, World Values Survey, European Values Survey, SCB,	Rekryterare Civila samhället Samarbete inom grannskapet Kommunen Offentlig förvaltning Privata aktörer, bostadsbolag, skolor osv. Mötesplatser Utbildare Statliga myndigheter
3.2 Strukturell segregation	3.2.1 Housing segregation 3.2.2 Skolsegregation	Boendesegregation Ekonomisk segregation i stadens/kommunens område Segregerade skolor		
3.3 Social sammanhållning	3.3.1 Socialt kapital/tillit 3.3.2 Upplevd sammanhållning	Tillit till folk i allmänhet Kontakten till grannar Upplevelse av sammanhållning		

4. DELTAGANDE OCH INFLYTANDE

INDIKATOR	EXEMPEL	MÅTT	KÄLLOR	VIKTIGASTE AKTÖRER
4.1 Deltagande i demokratiska grundprocesser	4.1.1 Röstningsprocent 4.1.2 Tillit till politiker	Deltagandet i val Varit i kontakt med en politiker Undertecknat ett initiativ Deltagit i en demonstration Avser kandidera Kan tänka sig göra något av ovan nämnda	Valstatistik, SCB Opinionsundersökningar Medborgarundersökningar, SOM-undersökning	Valinformatörer Demokratiambassadörer Kommunikatörer Politiker Samhällsinformatörer Lärare
4.2 Andra former av inflytande på lokal nivå	4.2.1 Möjlighet till dialog och initiativ	Dialog i kommunerna Möjlighet till medborgarinitiativ		