DELBETÄNKANDE AV DISKRIMINERINGSUTREDNINGEN

SOU

1983:18

Ref

# LAG MOT ETNISK DISKRIMINERING



ARBETSLIVET

DELBETÄNKANDE AV DISKRIMINERINGSUTREDNINGEN

SOU

1983:18

Ref

# LAG MOT ETNISK DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

47

Statens offentliga utredningar
1983:18
Arbetsmarknadsdepartementet

# Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Delbetänkande av Diskrimineringsutredningen
Stockholm 1983

Omslag Jan Bohman
Jernströms offsettryck AB

ISBN 91-38-07566-0
ISSN 0375-250X
***minab/gotab*** Stockholm 1983 74515

# Till statsrådet Anita Gradin

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

Utredningen har antagit namnet diskrimineringsutredningen.

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

I utarbetandet av föreliggande delbetänkande har som expert förbundsjuristen Bo Villner medverkat.

Sekreteraren Bo Swedin och experten Bo Villner företog för detta arbete en studieresa till Storbritannien våren 1982.

Diskrimineringsutredningen får härmed överlämna delbetänkandet Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Stockholm den 25 maj 1983

*Kjell Öberg*

*Erland Bergman*
*Bo Swedin*
*Bo Villner*

# Innehåll

# Förkortningar

| | |
|---|---|
| AD | arbetsdomstolen |
| AKU | arbetskraftsundersökningarna |
| AMS | arbetsmarknadsstyrelsen |
| BrB | brottsbalken |
| CRA | Civil Rights Act (federal amerikansk lag i vilken förbud mot etnisk diskriminering finns) |
| CRE | Commission for Racial Equality (brittisk myndighet med uppgift att bl. a. övervaka diskrimineringslagstiftningen) |
| Ds A | beteckning på en av arbetsmarknadsdepartementet utgiven rapport i departementsserien |
| EEOC | Equal Employment Opportunity Commission (federal amerikansk myndighet med uppgift att övervaka diskrimineringslagstiftningen) |
| FN | Förenta Nationerna |
| FoB–80 | 1980 års folk- och bostadsräkning |
| ILO | International Labour Organization (Internationella arbetsorganisationen) |
| JämL | jämställdhetslagen |
| JämO | jämställdhetsombudsmannen |
| LAS | lagen om anställningsskydd |
| LOA | lag om offentlig anställning |
| LRA | lag om rättegången i arbetstvister |
| MBL | lag om medbestämmande i arbetslivet |
| RF | regeringsformen |
| RRA | Race Relations Act (den brittiska lagen mot etnisk diskriminering) |
| SCB | statistiska centralbyrån |
| SOU | publikationsserien statens offentliga utredningar |
| Unesco | FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur |

# Sammanfattning

I detta betänkande föreslår diskrimineringsutredningen förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. En arbetsrättslig lag föreslås med arbetsdomstolen som enda forum. Lagförslaget uppvisar stora likheter med lagen med förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet, jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen föreslås också få sitt uppdrag utvidgat till att omfatta övervakning av tillämpningen av den nya lagen. Vi anser oss ha funnit övertygande vittnesbörd om att etnisk diskriminering på arbetsmarknaden inte är ovanlig. För lagstiftning talar också att Sverige utfäst sig att förbjuda sådan diskriminering genom sin anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention. Så skedde inte vid anslutningen 1970.

Enligt regeringens direktiv till diskrimineringsutredningen skall vi pröva om den nuvarande lagstiftningen mot etnisk diskriminering är tillräcklig eller om den bör utvidgas till områden som den i dag inte täcker. Det som åsyftas är främst brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering (BrB 16:9). Den stadgar att näringsidkare inte får diskriminera någon på etnisk grund genom att inte gå honom till handa på de villkor näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra. Förbudet gäller även den som är anställd i näringsverksamhet eller i allmän tjänst, där den anställde har att gå allmänheten till handa. Bestämmelsen omfattar däremot inte arbetsmarknaden och inte heller den icke yrkesmässiga delen av bostadsmarknaden.

Förbudet mot olaga diskriminering kom till år 1970 som en direkt följd av att Sverige stod i begrepp att ratificera FN-konventionen från 1965 om förbud mot alla former av rasdiskriminering. Den ålägger konventionsstaterna att "förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former". Att arbetsmarknaden inte innefattades i lagstiftningen 1970 motiverades i propositionen med att sådana åtgärder borde komma i fråga endast i den mån problemen inte kunde lösas avtalsvägen eller att det i övrigt fanns speciella skäl. Enligt vår mening är det inte möjligt att enbart genom avtal mellan arbetsmarknadens parter lösa problemet med den etniska diskrimineringen på arbetslivets område.

Konventionsåtagandet täcks alltså inte av svensk lagstiftning vad avser arbetsmarknaden. Det är ett tillräckligt argument för lagstiftning. Därtill hävdar vi att en lag inverkar på normbildningen i samhället. I en tid som präglas av snabbt ökande konkurrens om allt färre arbetstillfällen, samtidigt som invandringen på främst humanitära och politiska grunder fortsätter, väger argument av detta slag tungt.

De etniska minoriteternas ställning på arbetsmarknaden är redan i dag

starkt utsatt. En antydan härom får vi av arbetslöshetsstatistikens uppgifter om förhållandena för svenska och utländska medborgare. 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. Det har flera orsaker, bl. a. bristande kunskaper i svenska språket och en i genomsnitt sämre yrkesutbildning inom vissa invandrargrupper. Många invandrare har också en yrkesutbildning och yrkeslivserfarenhet som inte är omedelbart gångbara på den svenska arbetsmarknaden, och många är sysselsatta inom branscher som i högre grad än andra drabbats av de senaste årens strukturella svårigheter. Allt detta räcker emellertid inte som förklaring.

Av invandrare har vi fått talrika exempel på upplevelser av diskriminering i arbetslivet. Arbetsmarknadsmyndigheter har försett oss med material som styrker invandrarnas vittnesmål. Det förekommer t. ex. att invandrare byter namn för att de upptäckt att de därigenom blir mer attraktiva på arbetsmarknaden. Även resultatet av en intervjuundersökning med arbetsförmedlare och personalanställare, som utredningen genomfört, ger stöd för utredningens uppfattning om förekomsten av etnisk diskriminering och därmed stöd för vårt förslag.

Problemet omvittnas också i andra invandringsländer. På många håll har man sökt motverka problemet genom lagstiftning. Vi redovisar i kapitel 6 förhållandena i nio länder, varav vi ägnar USA och Storbritannien särskilt intresse. Dessa länder har inte utan framgång utnyttjat lagstiftning som åtgärd.

Den föreslagna lagen är civilrättslig i likhet med annan arbetsrättslig lagstiftning, t. ex. jämställdhetslagen. Lagförslaget har också i hög grad haft just jämställdhetslagen som förebild.

Lagens *ändamål* är att främja allas likhet i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet, oberoende av etnisk tillhörighet. Lagen förbjuder arbetsgivare att negativt särbehandla någon på etnisk grund vid bl. a. anställning, befordran eller utbildning. *Alla* skall kunna åberopa lagens skydd mot diskriminering i arbetslivet, således även personer ur majoritetsbefolkningen. Vi vill på det sättet understryka lagens jämlikhets- och rättviseaspekter samtidigt som vi därmed uppfyller FN-konventionens krav att *envar* skall tillförsäkras likhet i fråga om de i konventionen uppräknade rättigheterna. Därmed följer vi den ordning som gäller i fråga om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, lagregler som skall skydda alla.

En skillnad mot dessa bestämmelser är att vi i lagförslaget anger en enda förbjuden diskrimineringsgrund nämligen *etnisk tillhörighet*. Inom ramen för denna ryms de tidigare använda diskrimineringsgrunderna ras, hudfärg och etniskt och nationellt ursprung samt även nationalitet i betydelsen medborgarskap. Med diskrimineringsgrund menas en allmän beskrivning av dem som utsätts för den negativa särbehandlingen. En ytterligare skillnad är att vårt förslag inte tar upp trosbekännelse som särskild diskrimineringsgrund.

Lagförslaget syftar till att åstadkomma att varken arbetstagare eller arbetssökande skall missgynnas av arbetsgivare på grund av sin etniska tillhörighet. En *arbetssökande* är missgynnad om han inte erhåller det arbete

han rätteligen borde få. Det kan t. ex. ske genom att en arbetssökande på grund av sin etniska tillhörighet blir förbigången av en annan arbetssökande ur en annan etnisk grupp, trots att den förbigångne har bättre meriter. Det kan också ske genom att en ensam sökande inte får ett arbete just för att han tillhör en viss etnisk grupp, eller mer allmänt genom att arbetsgivaren tillämpar etniskt diskriminerande principer vid anställning.

När det gäller *arbetstagare,* dvs. redan anställda, kan den diskriminerande behandlingen innebära t. ex. att en arbetstagare får en sämre lön på grund av sin etniska tillhörighet, att arbetsgivaren tilldelar arbetstagare med viss etnisk tillhörighet särskilt okvalificerade arbetsuppgifter eller att arbetsgivaren underlåter att befordra en anställd på grund av dennes etniska tillhörighet.

Ett förfarande skall alltså kunna påtalas enligt lagförslaget om det innebär en påtaglig nackdel för en arbetstagare eller arbetssökande och om det särskilt drabbar eller direkt riktar sig mot personer med viss etnisk tillhörighet.

Det har visat sig i fråga om t. ex. tillämpningen av brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering och av viss utländsk diskrimineringslagstiftning att *bevisproblemen* ofta är mycket stora. Överfört kan problemet enklast konkretiseras genom följande fråga: hur skall en etniskt diskriminerad arbetssökande av t. ex. finskt ursprung kunna bevisa att han blivit förbigången av en arbetsgivare just på grund av det finska ursprunget? I de allra flesta fall låter det sig inte göras, eftersom det är arbetsgivaren som oftast ensam har kännedom om sina eventuellt diskriminerande avsikter. Inom arbetsrätten har utvecklats regler som innebär att bevisbördan delas mellan parterna i en tvist.

I jämställdhetslagen har en del av bevisproblemen lösts så att lagen anger vissa typfall som definieras som diskriminerande beteende. Om typfallet kan visas ha inträffat – t. ex. att en bättre meriterad kvinna blivit förbigången av en sämre meriterad man – ligger bevisbördan på arbetsgivaren, som då har att visa att hans val av person inte hade något med kön att göra. Bestämmelser av det här slaget brukar kallas presumtionsregler.

På motsvarande sätt innehåller vårt förslag typsituationer som anger när etnisk diskriminering får anses föreligga. Om det kan visas att en sådan typsituation föreligger gäller att arbetsgivaren måste kunna visa att hans beslut inte grundat sig på någon av de sökandes etniska tillhörighet. 4 § i förslaget är en sådan presumtionsregel som avser det fall då någon vid en anställning förbigås av en annan person med annan etnisk tillhörighet, trots att den förstnämnde har bättre sakliga förutsättningar för arbetet. Andra typsituationer som gäller redan anställda är t. ex. att en invandrare får sämre lön än sina svenska arbetskamrater, trots att de utför likartade arbetsuppgifter, eller att en invandrare på annat sätt av arbetsgivaren behandlas oförmånligare än sina svenska arbetskamrater. 5 § i lagförslaget täcker dessa fall.

Presumtionsregler av detta slag har sin styrka främst när det gäller att komma till rätta med bevisproblemen vid *direkt diskriminering*, dvs. i de fall då en arbetsgivare står i en konkret anställningssituation och t. ex. avsiktligt väljer bort en invandrare trots att denne har bättre meriter än den svensk som också sökt arbetet i fråga. Det omvända förhindras också.

Men presumtionsreglerna skyddar inte mot diskriminering i andra fall när någon inte får ett arbete han rätteligen borde få eller hans chanser att erhålla arbete minskas eller utesluts beroende på att arbetsgivaren inte vill anställa personer av viss etnisk tillhörighet. Det kan bl. a. gälla i de fall då en invandrare är den ende sökande till ett arbete eller då flera svenskar och invandrare med ungefär samma meriter söker ett arbete eller då en arbetsgivare tillämpar ett rekryteringsförfarande som gör att endast personer med viss etnisk tillhörighet får kännedom om ett ledigt arbete.

Utöver de nämnda presumtionsreglerna bör det alltså finnas en regel som mer generellt skyddar arbetssökande mot diskriminering. I lagförslaget kommer detta till uttryck genom 3 §, där det sägs att arbetsgivare inte får tillämpa sådana förfaranden som inte är godtagbara. Bevisbördan är i det fallet fördelad så, att om en arbetssökande gör sannolikt att en arbetsgivares beslut grundat sig på diskriminerande motiv, så åligger det arbetsgivaren att lämna godtagbara icke diskriminerande motiv för sitt handlande. Såväl direkt som *indirekt diskriminering* förbjuds enligt denna paragraf. Detta gäller för övrigt även de andra diskrimineringsförbuden, dvs. 4–5 §§.

I jämställdhetslagen har diskrimineringsförbuden kompletterats med tvingande regler om aktiva åtgärder som skall syfta till att på sikt göra alla delar av arbetsmarknaden lika tillgängliga för båda könen. Det kan ske genom att arbetsgivaren aktivt medverkar till att lediga arbeten söks av personer av det kön som är underrepresenterat i arbetet i fråga. Dessa regler är dispositiva, dvs. de kan ersättas med annat innehåll genom avtal mellan arbetsgivare och fackliga organisationer.

Det är enligt vår mening angeläget att även en lag mot etnisk diskriminering innehåller regler av detta framåtsyftande slag. I lagförslagets 7 § anges sålunda att arbetsgivare aktivt skall verka för att det råder goda relationer mellan olika etniska grupper på arbetsplatsen. När det gäller möjligheten att positivt särbehandla någon ur en etnisk minoritetsgrupp vid anställning, befordran eller utbildning stadgar 8 § att så får ske, men endast under vissa förutsättningar, bl. a. om arbetsgivaren träffat kollektivavtal med den fackliga organisationen om saken. Några tvingande regler om positiv särbehandling föreslås alltså inte.

Enligt förslaget skall *jämställdhetsombudsmannen* (JämO) vara övervakande myndighet. JämO upptar anmälningar från enskilda som anser sig diskriminerade och kan företräda dem i process. Om den enskilde är fackligt organiserad kan *den fackliga organisationen* företräda honom. Det allmänna skadeståndet är den viktigaste påföljden i sådan tvist. JämO kan också utan anmälan utreda och påtala brott mot den föreslagna lagen. Därvid kan det bli aktuellt med vitesföreläggande mot en arbetsgivare som tillämpar etniskt diskriminerande förfaranden. Vi föreslår att *arbetsdomstolen* blir exklusivt forum för tvister enligt denna lag.

Avslutningsvis föreslår vi att JämO:s kansli tillförs resurser för att kunna utföra övervakningsuppgifterna. Vidare betonas vikten av att välplanerad *information* effektivt sprids i samband med lagens införande och därefter. Statens invandrarverk föreslås få ekonomiska resurser och ett ansvar för samordningen av den inledande informationskampanjen.

# Författningsförslag

## 1. Förslag till Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

### Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att främja lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet för alla oberoende av etnisk tillhörighet.

### Förbud mot etnisk diskriminering

2 § En arbetsgivare får inte göra sig skyldig till etnisk diskriminering.

3 § Etnisk diskriminering föreligger när en arbetsgivare utan godtagbara skäl tillämpar sådant förfarande som leder till att arbetssökande eller arbetstagare med viss etnisk tillhörighet missgynnas i förhållande till andra.

Första stycket gäller inte om förfarandet utgör ett led i sådana aktiva åtgärder som anges i 8 §.

4 § Etnisk diskriminering föreligger även när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan med annan etnisk tillhörighet, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons etniska tillhörighet eller utgör ett led i sådana aktiva åtgärder som anges i 8 § eller att det är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat befogat intresse.

5 § Etnisk diskriminering föreligger vidare

1. när en arbetsgivare tillämpar sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare med annan etnisk tillhörighet när de utför arbete, som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika eller som är likvärdigt enligt överenskommen arbetsvärdering. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i

arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte beror på arbetstagarnas etniska tillhörighet.

2. när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare med annan etnisk tillhörighet. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att behandlingen inte beror på arbetstagarnas etniska tillhörighet eller att det finns sådana skäl som anges i 4 § andra stycket.

**Avtals ogiltighet**

**6 §** Ett avtal är ogiltigt i den mån det tillåter sådan etnisk diskriminering som förbjuds i 3–5 §§.

**Aktiva åtgärder**

**7 §** En arbetsgivare skall aktivt verka för att det på arbetsplatsen råder goda relationer mellan olika etniska grupper.

**8 §** En arbetsgivare får främja etniska minoriteters ställning i arbetslivet genom att ge företräde åt personer från sådana minoritetsgrupper vid anställning, befordran, utbildning för befordran och annan utbildning om han med arbetstagarorganisation träffat kollektivavtal härom.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på en arbetstagare eller arbetssökande som inte är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men är sysselsatt i ett arbete som avses med avtalet eller söker ett sådant arbete.

En arbetsgivare får även utan stöd av kollektivavtal främja etniska minoriteters ställning enligt första stycket. Detta får ske under förutsättning att arbetsgivaren bedriver sådan verksamhet i enlighet med en särskilt uppgjord plan. Den skall vara uppgjord efter överläggningar med arbetstagarorganisation till vilken han är bunden genom kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, direkt med personalen. Planen skall syfta till att bereda personer ur etniska minoriteter tillträde till skilda typer av arbete på olika nivåer.

**Påföljder**

**9 §** Blir en arbetstagare diskriminerad genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar annan sådan rättshandling, skall bestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Missgynnas en arbetssökande vid anställning eller en arbetstagare vid befordran eller utbildning för befordran på visst sätt i strid med 3 § eller 4 § skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller dem som missgynnats för den kränkning som missgynnandet inneburit. Begär flera skadestånd i ett sådant fall, skall det bestämmas som om bara en missgynnats och delas lika mellan dem. En arbetssökande kan erhålla skadestånd av en arbetsgivare endast om den arbetssökande sökt den anställning som tvisten rör.

Missgynnas en arbetstagare i annat fall i strid med 3 § eller 5 § skall arbetsgivaren betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommit och för den kränkning som missgynnandet inneburit.

Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

**10 §** En arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 § kan föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Av föreläggandet skall det framgå hur skyldigheterna skall fullgöras.

**Tillämpning**

**11 §** Jämställdhetsombudsmannen skall se till att denna lag efterlevs. Ombudsmannen skall därvid i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter.

**12 §** En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn. Därvid gäller vad som i 10 § föreskrivs om föreläggande.

**13 §** Mål om tillämpning av 3–5 och 9 §§ förs i arbetsdomstolen och handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagare även arbetssökande och som arbetsgivare även den hos vilken någon har sökt arbete. Detsamma gäller vid tillämpning i en tvist om 3–5 och 9 §§ av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

I en sådan tvist får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande om den enskilde medger det och om ombudsmannen anser det skäligt. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, får dock jämställdhetsombudsmannen föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången tillämpas även när ombudsmannen för talan.

**14 §** Väcker flera arbetstagare eller arbetssökande skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och menar arbetsgivaren att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 9 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.

**15 §** Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 9 § andra stycket skall på begäran av arbetsgivaren uppskjutas i den mån det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med annan sådan skadeståndstalan, som redan har väckts eller kan komma att väckas.

**16 §** En enskild som anser att en arbetsgivare överträtt 3–5 §§, men som inte företräds av sin fackliga organisation eller av jämställdhetsombudsmannen, har rätt att hos arbetsgivaren få del av det beslutsunderlag som rör tvistefrågorna. Går arbetsgivaren inte med på detta kan den enskilde vända sig till jämställdhetsombudsmannen som kan utnyttja sina befogenheter

enligt 12 § och med beaktande av sekretesslagens (1980:100) bestämmelser låta den enskilde få del av underlaget.

**17 §** Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 §§ och 68 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt. En sådan skadeståndstalan som avses i 9 § andra stycket får dock inte väckas senare än sex månader efter missgynnandet eller, när en organisation har försuttit denna tid och talan väcks av den som är eller har varit medlem i organisationen, senare än en månad sedan sexmånaderstiden löpt ut. Talan som förs av jämställdhetsombudsmannen behandlas som om talan hade förts av arbetstagaren eller av den arbetssökande på egna vägnar.

**18 §** Jämställdhetsombudsmannen får utfärda föreläggande enligt 10 § eller 12 §. Innan föreläggande enligt 10 § utfärdas skall arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ges tillfälle till överläggningar. Godkänner arbetsgivaren föreläggande enligt 10 § eller 12 § inom utsatt tid, gäller det som om det hade meddelats av domstol. Mot beslut om föreläggande som godkänts får talan inte föras.

**19 §** Talan om föreläggande enligt 10 § eller 12 § förs inför arbetsdomstolen av jämställdhetsombudsmannen. Sådana mål handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Innan talan om föreläggande enligt 10 § väcks skall arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer få tillfälle att överlägga med ombudsmannen.

**20 §** Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid arbetsdomstolen efter anmälan av jämställdhetsombudsmannen.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2. Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom förordnas att 2 kap. 1 § lagen om rättegången i arbetstvister skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

2 kap. Domstolarna i arbetstvister

1 § Arbetsdomstolen skall som första domstol upptaga och avgöra tvist som väckes av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller

1. tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

2. arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan parterna eller att enskild arbetstagare som beröres av tvisten sysselsättes i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av.

Arbetsdomstolen är behörig domstol enligt första stycket även när kollektivavtal tillfälligt icke gäller.

Gemensamt med arbetstvist enligt första eller andra stycket får handläggas även annan arbetstvist mellan samma eller olika parter, om domstolen med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner sådan handläggning lämplig. När skäl därtill föreligger, kan domstolen åter särskilja målen.

*Föreslagen lydelse*

1 § *Arbetsdomstolen skall som första domstol upptaga och avgöra tvist som avses i lagen (1984: ) mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*

*Detsamma gäller tvist* som väckes av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller

1. tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

2. arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan parterna eller att enskild arbetstagare som beröres av tvisten sysselsättes i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av.

Arbetsdomstolen är behörig domstol enligt *andra* stycket även när kollektivavtal tillfälligt icke gäller.

Gemensamt med arbetstvist enligt första, *andra eller tredje* stycket får handläggas även annan arbetstvist mellan samma eller olika parter, om domstolen med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner sådan handläggning lämplig. När skäl därtill föreligger, kan domstolen åter särskilja målen.

# 1 Inledning

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

Orden är hämtade ur en rapport från diskrimineringsutredningen[1] där vi sammanfattar och analyserar resultatet från en intervjuundersökning bland invandrare i Sverige. De inleder ett avsnitt som handlar om invandrares upplevelser av diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Utsagor om diskriminering på arbetslivets område var mycket vanliga i intervjuerna.

I en mening kan föreliggande lagförslag sägas utgöra vårt svar på de många vittnesbörd om arbetslivsdiskriminering som kommit oss till del, dels från invandrare, dels från observatörer ur majoritetsbefolkningen med god utblick över området.

Diskrimineringsutredningen har regeringens uppdrag att bl. a. studera den etniska[2] diskrimineringens omfattning och karaktär. Mot bakgrund av studierna skall utredningen utarbeta ett samlat program för att motverka fördomar mot och diskriminering av etniska minoriteter i Sverige.

I regeringens direktiv (bilaga 1) anges särskilt några uppgifter för utredningen. En av dem är att utröna om den nuvarande *lagstiftningen mot etnisk diskriminering* är tillräcklig eller om den bör utvidgas till områden som den i dag inte täcker. Den lagstiftning som avses är främst brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering. Däri stadgas att "näringsidkare" inte får diskriminera någon på etnisk grund genom att inte gå honom till handa på de villkor näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra. Förbudet gäller även anställd i näringsverksamhet och anställd i allmän tjänst, vari den anställde har att gå allmänheten till handa. Det gäller slutligen också anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Bestämmelsen omfattar däremot inte arbetsmarknaden.

Brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering kom till 1970 som en följd av att Sverige stod i begrepp att ratificera FN-konventionen från 1965 om förbud mot alla former av rasdiskriminering. I denna förpliktar sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess

[1] Erland Bergman och Bo Swedin: "Vittnesmål", Liber, Stockholm 1982.

[2] Innebörden av ordet etnisk diskuteras utförligt i kapitel 7. I korthet avser vi med etnisk grupp en grupp av personer med ofrivilligt medlemskap som har en gemensam kultur och om vilken det finns föreställningar om ett gemensamt ursprung. Med begreppet etnisk diskriminering avser vi alltså sådan negativ särbehandling av en person som har sin huvudsakliga grund i hans tillhörighet till en etnisk grupp.

former. Att arbetsmarknaden inte innefattades motiverades i propositionen med att sådana åtgärder borde komma ifråga endast i den mån problemen inte kunde lösas avtalsvägen eller om det i övrigt fanns speciella skäl. Föredragande statsrådet ansåg att det i första hand borde anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt i samverkan se till att etnisk diskriminering hindrades på arbetsmarknaden och att man tills vidare kunde avstå från lagstiftning. Statsrådet menade dock att om det framdeles visade sig att diskriminering inte kunde bemästras på annat sätt borde lag stiftas.

Det framgår av det följande att utredningen funnit mycket starka skäl för lagstiftning. Någon möjlighet att lösa alla hithörande problem enbart genom avtal mellan parterna föreligger enligt vår mening inte. Det i direktiven föreskrivna samrådet med arbetsmarknadsparterna har genomförts.

Vi vill här sätta in frågan om lagstiftning i ett större och mer principiellt perspektiv. Som nämnts har diskrimineringsutredningen regeringens uppdrag att föreslå ett samlat åtgärdsprogram för att minska riskerna för mera omfattande samhällskonflikter på etnisk grund i framtiden. Åtgärderna i ett sådant program kan i princip delas in i tre kategorier med hänsyn till målgruppen för åtgärden i fråga. Målgruppen kan vara antingen majoritetsbefolkningen eller invandrar- och minoritetsgrupperna eller båda dessa målgrupper sammantagna, dvs. befolkningen i dess helhet. Som exempel på åtgärder riktade till majoritetsbefolkningen brukar vanligen nämnas information, utbildning och fostran som syftar till ökad kulturell tolerans. Exempel på åtgärder riktade till invandrar- och minoritetsgrupper är svenskundervisning, reformen om kommunal rösträtt för utländska medborgare och den kommunala invandrarbyråverksamheten. (Att åtminstone två av dessa tre exempel har kompetensförhöjning som huvudsakligt syfte hindrar inte att de också har följdverkningar på utvecklingen av de etniska relationerna.) Åtgärder riktade till befolkningen i dess helhet med konsekvenser för de etniska relationerna kan vara av två olika slag. Dels är de sådana som har just de etniska relationerna som utgångspunkt, t. ex. lagstiftningen om hets mot folkgrupp eller förslaget om kulturkunskap som nytt ämne i gymnasieskolan. Dels är de av mer allmänt slag och kan genom sin utformning (mer eller mindre medvetet) förändra förutsättningarna för de etniska relationerna, t. ex. ekonomisk fördelningspolitik, bostadspolitik och arbetsmarknadspolitik.

De problem vi fått regeringens uppdrag att analysera är av den arten och den omfattningen att stora samhällsinsatser krävs inom alla tre kategorierna. Det är samtidigt uppenbart att det statsfinansiella läget inom överskådlig tid inte kommer att medge annat än relativt marginella tillskott av ekonomiska resurser till området. Till yttermera visso kommer samhällsutvecklingen i stort snarare att präglas av ökande konkurrens om ett krympande välfärdsutrymme än av snabb och fast tillväxt av de samhälleliga resurserna. I det perspektivet framstår åtgärder gentemot invandrar- och minoritetsgrupperna av kompetenshöjande slag inom utbildningsområdet och i arbetslivet som särskilt angelägna, om den sociala skiktningen inte skall permanentas. En viktig uppgift för samhället är här att – så långt möjligt – undanröja de särskilda svårigheter som föreligger och som utgör effektiva hinder för social mobilitet.

Ett uttryck för en nödvändig medvetenhet om behovet av åtgärder av dessa

slag är en nyligen publicerad rapport från arbetsmarknadsdepartementet om tvåspråkighet som merit vid anställning och utbildning.

Vårt lagförslag, som lånar flera av sina huvuddrag från jämställdhetslagen, erbjuder en möjlighet för statsmakterna att vidta en effektiv åtgärd för att undanröja ett hinder i arbetslivet för en stor och särskilt utsatt befolkningsgrupp. Förslaget är visserligen så konstruerat att det skyddar alla, majoritet och minoriteter, mot diskriminering på etnisk grund, men huvudsyftet är skyddet för de etniska minoriteterna.

Ett av uttrycken för invandrarnas särskilt utsatta situation på arbetslivets område utgörs av arbetslöshetssiffrorna. Arbetslösheten bland utländska medborgare i Sverige är ungefär dubbelt så hög som bland svenskar, och inslaget av långtidsarbetslösa är betydligt högre bland utländska medborgare och naturaliserade svenskar än bland befolkningen i övrigt. Orsakerna är sannolikt i första hand bristande kunskaper i svenska, en i genomsnitt sämre yrkesutbildning inom vissa invandrargrupper och att många invandrare har yrkesutbildning och yrkeslivserfarenhet som inte är omedelbart gångbara på den svenska arbetsmarknaden. En något större andel av de utländska medborgarna är anställda inom branscher som i högre grad än andra drabbats av de senare årens strukturella svårigheter. Det finns också andra skäl.

Hur stor del av skillnaden mellan utländska och svenska medborgares svårigheter på arbetsmarknaden som beror på etnisk diskriminering är det ingen som vet. Det enda vi vet är att den inte – med någon hög grad av säkerhet – kan fastställas. Många av dem som främst berörs, dvs. invandrare, har gett oss ett stort antal exempel på upplevelser av diskriminering i arbetslivet. Arbetsmarknadsmyndigheter har på eget initiativ visat oss exempel på uppenbar negativ särbehandling. En invandrarorganisation och en facklig organisation inom LO har gjort egna undersökningar som tyder på förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet. De anser att det är ett allvarligt problem. Om alla vittnesmålen i de enskilda fallen verkligen utgjort exempel på etnisk diskriminering har vi av naturliga skäl inte kunnat fastställa. Vår slutsats är ändå att vårt empiriska material är tillräckligt för att visa att fenomenet etnisk diskriminering i arbetslivet inte är något som Sverige, av alla invandringsländer, är befriat från.

En effektivt fungerande lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet skulle för framtiden kunna ge oss bättre kunskaper om de verkliga förhållandena, den skulle kunna verka normbildande och den skulle skänka stöd åt förfördelade. Ett löfte om att införa ett skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet gav Sverige Förenta Nationerna redan för mer än tio år sedan. Det är hög tid att infria detta löfte.

Betänkandet är upplagt på följande sätt. I kapitel 2 redovisar vi fakta om invandrarnas ställning på den svenska arbetsmarknaden i olika avseenden. Kapitel 3 innehåller en redogörelse för tidigare behandling av frågan om förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Kapitel 4 inleds med en redogörelse för de internationella konventioner på området som Sverige anslutit sig till. Därefter redovisas gällande rätt, dels avseende regler som skyddar mot etnisk diskriminering, dels avseende regler som särbehandlar på etnisk grund. I kapitel 5 redovisar vi några undersökningar och annat underlag på vilket vi grundat våra överväganden om behovet av en lag. I kapitel 6 återger vi hur några andra länder löst sina motsvarande problem.

Särskild uppmärksamhet ägnar vi diskrimineringslagstiftningen i USA och Storbritannien. Kapitlen 7–13 rör vårt förslag till lag. Där diskuterar vi i tur och ordning diskrimineringsgrunderna, diskrimineringsförbudens utformning, påföljdsfrågorna, övervakning av lagen, aktiva åtgärder, övergrepp i rättssak samt en del övriga frågor om informationsbehov och kostnadsberäkning av förslagen. I kapitel 14 återfinns vår specialmotivering.

I betänkandet har intagits fem bilagor. Dessa är utredningens direktiv, 1965 års FN-konvention om förbud mot alla former av rasdiskriminering, 1982 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad, ett utdrag ur diskrimineringsutredningens rapport "Vittnesmål" samt en statistisk sammanställning.

# 2 Arbetskraftens etniska sammansättning

**Och invandringen började . . . Redan 1943 släpptes kravet på arbetstillstånd i Sverige för nordiska medborgare och från 1954, när avtalet om en gemensam nordisk arbetsmarknad ingicks, ökade migrationen i Norden ytterligare . . . Samtidigt ökade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen. En 'beredning för utländsk arbetskraft' tillkallades av regeringen 1946 . . . På 1950-talet genomfördes rekrytering i Västtyskland och Nederländerna, och senare under 1950-talet även i Italien, och i Österrike, Belgien och Grekland . . . Med denna arbetskraftsinvandring började den moderna svenska invandrarpolitikens historia.**
**(ur Jonas Widgren: "Svensk invandrarpolitik", 1980)**

## 2.1 Inledning

Otillräcklig tillgång på arbetskraft är en av grunderna för den svenska efterkrigsinvandringen. I Sverige fanns en produktionsapparat både för varor och tjänster som var långt större än den som kunde hållas i gång med inhemsk arbetskraft. Det medförde under 1940-, -50 och -60-talen en relativt omfattande rekrytering av utländsk arbetskraft. År 1967 infördes en reglering av invandringen som innebar att tillströmningen av icke-nordbor begränsades till det direkta behov som förelåg på arbetsmarknaden. Under 1970-talet har den utomnordiska invandringen successivt ändrat karaktär till en invandring på humanitära grunder av främst flyktingar – ofta välutbildade – och nära anhöriga till invandrare som redan bor i landet.

Här är inte platsen för någon omfattande invandringshistorik. Låt oss bara i all korthet konstatera att såväl efterkrigstidens arbetskraftsinvandring som flyktinginvandringen under samma tid förändrat den svenska arbetskraftens etniska sammansättning. I det här kapitlet skall vi med hjälp av några tabeller visa hur arbetskraften i olika branscher fördelar sig på etniska grupper. Vi skall också redovisa data om arbetsmiljö och arbetslöshet.

Först något om våra källor och urvalskriterier. Den främsta källan är folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB -80). Härur har vi hämtat uppgifter om arbetskraftens fördelning på näringsgrenar. Ur de fortlöpande arbetskraftsundersökningarna (AKU) har vi fått uppgifter om arbetslösheten, och ur statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om levnadsförhållanden har vi fått data om arbetsmiljön.

Man kan få en uppfattning om den etniska fördelningen i olika avseenden

genom att skilja på utländska och svenska medborgare. Denna indelningsgrund används i AKU och levnadsförhållandeundersökningen. Man skiljer däri också mellan finska medborgare, övriga nordbor och övriga utländska medborgare.

Utländska medborgare är inte detsamma som invandrare i allmänhet. Bilden kan förfinas genom att man ur FoB -80 dessutom har möjlighet att få uppgifter om de utrikes födda fördelade på födelseland. Det innebär att även naturaliserade svenska medborgare med annan etnisk tillhörighet än den svenska kommer med i statistiken. Vi har valt att återge uppgifter om nio stora grupper av det slaget. En annan skillnad mellan FoB -80 och AKU respektive levnadsförhållandeundersökningen är att medan den förra är en *total*redovisning är de senare *urvals*undersökningar som bygger på stora stickprov ur befolkningen.

Det statistiska material ur FoB -80 som presenteras här nedan och i bilaga 5 utgör sammanställningar av opublicerat material från SCB. Det offentliggörs här för första gången.

Förhållandet mellan utrikes födda och utländska medborgare kan enkelt illustreras med denna sammanfattning:

**Tabell 2.1 Totalbefolkningens fördelning när det gäller förhållandet mellan i Sverige födda respektive utrikes födda och svenskt respektive utländskt medborgarskap**

| | Födda i Sverige | Utrikes födda | Summa |
|---|---|---|---|
| Svenska medborgare | 7 601 000 | 298 000 | 7 899 000 |
| Utländska medborgare | 93 000 | 328 000 | 421 000 |
| Summa | 7 694 000 | 626 000 | 8 320 000 |

Källa: SCB: Information om FoB -80.
Anm.: De utrikes födda svenska medborgare som var svenska medborgare vid födseln uppskattas till ca 10 000 personer. Av svenska medborgare födda i Sverige uppskattas ca 300 000 ha minst en förälder född utomlands.

## 2.2 Arbetskraftens fördelning på näringsgrenar

Underlaget för redovisningarna i detta avsnitt är Folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB-80). I FoB-80 redovisas bl. a. arbetskraften fördelad på näringsgrenar och på födelseländer. En sammanfattning av dessa fördelningar framgår av tabell 2.2.

I tabellen har gjorts en fördelning på näringsgrenar på 1-siffernivå, dvs. den grövsta näringsgruppsindelningen av dels samtliga i arbetskraften, dels personer födda i Sverige, dels utrikes födda. Redan härav framgår flera skillnader mellan dem som är födda i Sverige resp. utrikes. De utrikes födda är i högre grad än svenskfödda sysselsatta inom tillverkningsindustrin och i lägre grad inom jord- och skogsbruk, byggnadsverksamhet och samfärdsel, post- och telekommunikationer.

I bilaga 5 återfinns en mera detaljerad redovisning i tabellform.

Av tabellen i bilagan kan man se att skillnader finns mellan olika etniska grupper i fråga om den relativa fördelningen på olika näringsgrenar. Vi har

**Tabell 2.2 Arbetskraftens fördelning på näringsgrenar och födelseland**

| Näringsgrenar | Samtliga | Födda i Sverige | Utrikes födda |
|---|---|---|---|
| 0 Ej specificerad verksamhet | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 1 Jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske | 5,6 | 6,0 | 1,7 |
| 2 Brytning av mineraliska produkter | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| 3 Tillverkning | 23,9 | 22,7 | 36,3 |
| 4 El-, gas- och värmeförsörjning | 0,9 | 0,9 | 0,4 |
| 5 Byggnadsverksamhet | 6,9 | 7,2 | 4,4 |
| 6 Varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet | 13,8 | 13,9 | 13,9 |
| 7 Samfärdsel, post- och telekommunikationer | 7,2 | 7,4 | 5,4 |
| 8 Bank-, försäkrings-, fastighets- och uppdragsverksamhet | 7,0 | 7,1 | 6,0 |
| 9 Offentlig förvaltning och andra tjänster | 34,0 | 34,3 | 31,4 |
| Summa | 100 | 100 | 100 |
| Sysselsatta | 60,8 | 60,3 | 65,2 |
| Studerande | 5,9 | 5,9 | 6,4 |
| Övriga | 33,3 | 33,8 | 28,4 |
| Summa | 100 | 100 | 100 |

Källa: SCB: FoB-80, ej publicerat material

valt att redovisa uppgifter om personer från några födelseländer av särskilt intresse: Finland, Jugoslavien, Grekland, Turkiet, Förbundsrepubliken Tyskland, Polen, Storbritannien, Chile och Italien.

Några av de mera detaljerade uppgifterna i bilagan återges i tabell 2.3 (s. 28). I den framgår skillnaderna mellan de olika grupperna av utrikes födda personer genom exemplifiering från några olika näringsgrenar. De näringsgrenarna representerar tillsammans en betydande del av arbetsmarknaden i Sverige. Av tabellen framgår t. ex. att inom området "undervisning, forskning, sjukvård m. m." finns skillnader mellan de i Sverige födda och de utrikes födda. Om man närmare skärskådar vissa delar av denna näringsgren framträder ytterligare intressanta skillnader. I tabell 2.4 (s. 29) görs en sådan mera detaljerad genomgång.

I tabellerna framträder förutom skillnader mellan svenskar och invandrare många intressanta skillnader mellan olika etniska minoritetsgrupper. I verkstadsindustrin arbetar t. ex. 21,1 % av de yrkesverksamma finnarna, 29,8 % av jugoslaverna, 26,3 % av italienarna men bara 10,2 % av svenskarna, 10,3 % av chilenarna och 10,5 % av britterna. I restaurang- och hotellbranschen har italienarna besatt stora nischer (15,0 %), liksom också greker (7,1 %), turkar (12,3 %) och britter (11,8 %) jämfört med 1,5 % för hela arbetskraften. De finns dock inom olika yrken och på olika nivåer inom denna näringsgren.

**Tabell 2.3 Arbetskraftens fördelning på vissa näringsgrenar och vissa födelseländer**

| | Samtliga | Födda i Sverige | Utrikes födda | därav i | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Finland | Jugoslav. | Grekland | Turkiet | Tyskland | Polen | Storbrit. | Chile | Italien |
| 3 Tillverkning | 23,9 | 22,7 | 36,3 | 40,5 | 58,5 | 34,0 | 38,4 | 26,4 | 27,4 | 19,6 | 22,0 | 39,6 |
| 38 Verkstadsvarutillverkning | 10,9 | 10,2 | 18,5 | 21,1 | 29,8 | 14,1 | 19,8 | 12,7 | 13,5 | 10,5 | 10,3 | 26,3 |
| 5 Byggnadsverksamhet | 6,9 | 7,2 | 4,4 | 5,6 | 2,0 | 1,3 | 0,9 | 3,6 | 1,9 | 2,8 | 0,6 | 3,5 |
| 6 Varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet | 13,8 | 13,9 | 13,3 | 10,1 | 13,2 | 14,7 | 23,8 | 19,2 | 16,0 | 22,2 | 6,9 | 26,2 |
| 63 Restaurang och hotellverksamhet | 1,5 | 1,3 | 4,0 | 2,2 | 6,8 | 7,1 | 12,3 | 4,4 | 5,3 | 11,8 | 3,5 | 15,0 |
| 9 Offentlig förvaltning och andra tjänster | 34,0 | 34,3 | 31,4 | 29,7 | 17,5 | 36,7 | 27,7 | 35,3 | 39,8 | 40,7 | 56,8 | 20,4 |
| 92 Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet | 0,8 | 0,7 | 2,7 | 2,2 | 2,7 | 16,8 | 4,1 | 0,7 | 2,1 | 0,3 | 4,3 | 1,1 |
| 93 Undervisning, forskning, sjukvård m. m. | 24,9 | 25,0 | 23,4 | 22,7 | 11,0 | 14,9 | 18,4 | 27,4 | 30,0 | 30,8 | 47,1 | 12,6 |

Källa: SCB, FoB-80. Ej publicerat material

**Tabell 2.4 Arbetskraftens fördelning på vissa näringsgrenar inom "offentlig förvaltning och andra tjänster" och vissa födelseländer**

| | Samtliga | Födda i Sverige | Utrikes födda | därav i | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Finland | Jugoslav. | Grekland | Turkiet | Tyskland | Polen | Storbrit. | Chile | Italien |
| 9 Offentlig förvaltning och andra tjänster | 34,0 | 34,3 | 31,4 | 29,7 | 17,5 | 36,7 | 27,7 | 35,3 | 39,8 | 40,7 | 56,8 | 20,4 |
| 93 Undervisning, forskning, sjukvård m. m. | 24,9 | 25,0 | 23,4 | 22,7 | 11,0 | 14,9 | 18,4 | 27,4 | 30,0 | 30,8 | 47,1 | 12,6 |
| 9311 Grundskoleundervisning och motsvarande | 3,9 | 4,0 | 2,6 | 2,5 | 1,4 | 2,4 | 3,2 | 3,3 | 2,0 | 3,7 | 4,8 | 1,8 |
| 9312 Gymnasial undervisning | 1,3 | 1,3 | 1,1 | 0,9 | 0,4 | 1,3 | 1,1 | 1,9 | 1,2 | 2,0 | 2,0 | 0,9 |
| 9313 Eftergymnasial undervisning | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 0,5 | 0,4 | 1,5 | 1,2 | 1,3 | 3,5 | 3,8 | 2,8 | 0,9 |
| 9331 Hälso- och sjukvård | 9,5 | 9,4 | 10,4 | 10,3 | 6,3 | 5,8 | 7,0 | 10,6 | 15,7 | 7,6 | 19,4 | 4,0 |
| 9340 Socialvård | 7,0 | 7,1 | 6,1 | 7,0 | 1,8 | 2,6 | 4,3 | 7,1 | 5,0 | 4,4 | 14,9 | 2,7 |

Källa: SCB, FoB-80. Ej publicerat material

Inom "offentlig förvaltning och andra tjänster" finner stora delar av såväl hela arbetskraften som olika etniska grupper sin utkomst. Här finns dock vissa skillnader. Inom området "renhållning" är de mycket påtagliga. Här arbetar 0,8 % av samtliga, 0,7 % av svenskarna, 2,2 % av finnarna men 16,8 % av grekerna.

Uppdelningen av näringsgrenen "undervisning, forskning, sjukvård m. m." i tabell 2.4 visar att svenskar, finnar, tyskar och britter företrädesvis finns inom undervisning, och polacker och chilenare i hög utsträckning i sjukvård och socialvård.

Arbetskraftens etniska sammansättning idag är en produkt av historiska faktorer. Invandringens betydelse för arbetsmarknaden är i sin tur naturligtvis beroende av dess betydelse för folkmängden i stort. Morgondagens arbetskraft blir i detta avseende beroende av hur omfattande invandringen blir, dess ålderssammansättning och i vilken utsträckning de personer som kommer att invandra till Sverige söker sig till arbetsmarknaden.

I en befolkningsprognos som SCB har gjort med utgångspunkt från 1980 antog man att den årliga *nettoinvandringen* skulle bli 10 000 personer per år (invandring 35 000; utvandring 25 000) fram till år 1985 och 5 000 personer per år (invandring 25 000; utvandring 20 000) för tiden efter 1985 fram till sekelskiftet.[1] Eftersom invandrarna är yngre än utvandrarna förändrar de befolkningens ålderssammansättning i stort.

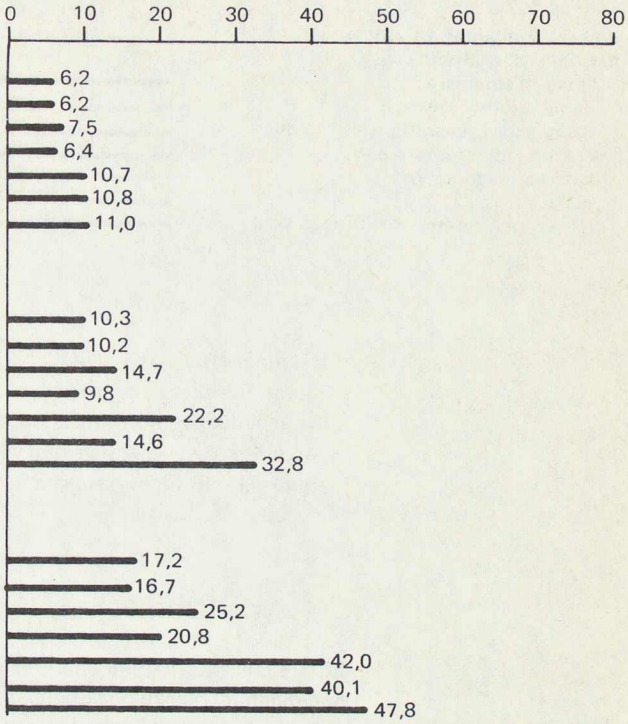
Under 1970-talet sökte sig ungefär 10 000 nyinvandrade utländska män och ungefär 7 000 kvinnor årligen ut på den svenska arbetsmarknaden. Av de nytillträdande under 1970-talet kan invandrarna uppskattas utgöra 10-15 %. Man kan emellertid inte räkna med samma andel för framtiden, även om förvärvsfrekvensen bland invandrarna skulle stiga. Däremot medför även den ganska måttliga nettoinvandring på längre sikt som SCB räknat med, att invandrarna kommer att medverka till att det absoluta antalet personer i arbetskraften blir större. Rekrytering av arbetskraft ur grupper med annan än svensk etnisk tillhörighet kommer att bestå för lång tid framöver.

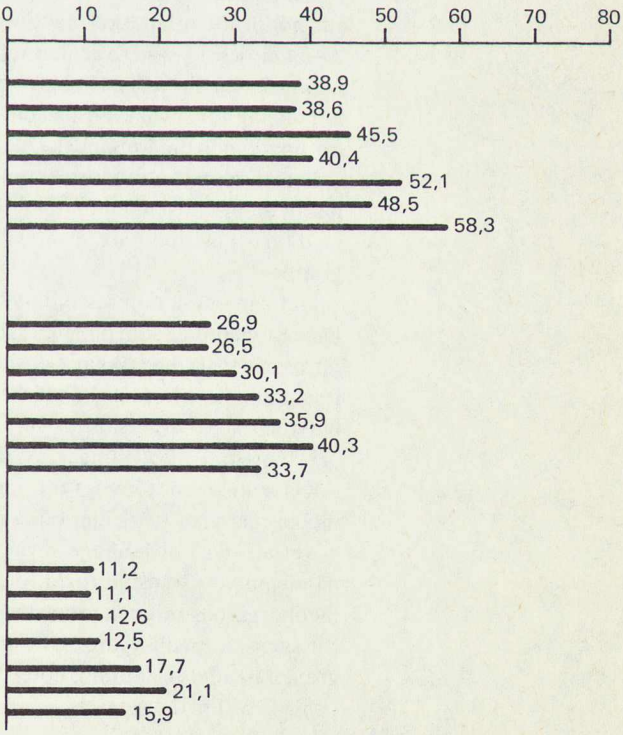
## 2.3 Arbetsmiljö

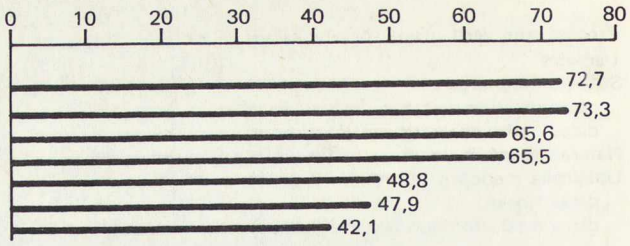
I Sverige födda respektive svenska medborgare visar skillnader till utrikes födda respektive utländska medborgare när det gäller näringsgrenar (och yrken). Därav följer en motsvarande skillnad mellan dessa grupper beträffande arbetsmiljön. Ur SCB:s undersökningar av levnadsförhållandena kan vi se att invandrare i betydligt större utsträckning än svenskar har arbeten där de är utsatta för fysisk belastning, smuts, buller, risk för olycksfall etc. Låt oss sammanfatta vad uppgifterna i undersökningen om levnadsförhållanden ger för information i form av några enkla grafiska figurer (sid 31–32). Indelningsgrunderna är infödda svenskar, naturaliserade invandrare och utländska medborgare. (I den sistnämnda gruppen särskiljer vi dessutom två stora kategorier, nämligen finska medborgare och personer med utomnordiskt medborgarskap.)

Invandrarnas möjligheter att välja arbete och arbetsplats begränsas av många faktorer. De slussas i många fall till arbeten där det varit svårigheter att rekrytera svensk arbetskraft. Rekryteringsprinciperna får konsekvenser

[1] Det verkliga nettot för de tre åren 1980–82 var för 1980 13 672, för 1981 6 605 och för år 1982 ca 5 000.


0 10 20 30 40 50 60 70 80
Procent som varit utsatt för olycksfall i arbetet
Svenska medborgare 6,2
därav infödda svenskar 6,2
därav andra generationen invandrare 7,5
Naturaliserade invandrare 6,4
Utländska medborgare 10,7
därav finska 10,8
därav med utomnordiskt medb.skap 11,0
Procent som upplever arbetet som jäktigt och enformigt
Svenska medborgare 10,3
därav infödda svenskar 10,2
därav andra generationen invandrare 14,7
Naturaliserade invandrare 9,8
Utländska medborgare 22,2
därav finska 14,6
därav med utomnordiskt medb.skap 32,8
Procent som anser sig helt sakna inflytande över planeringen av det egna arbetet
Svenska medborgare 17,2
därav infödda svenskar 16,7
därav andra generationen invandrare 25,2
Naturaliserade invandrare 20,8
Utländska medborgare 42,0
därav finska 40,1
därav med utomnordiskt medb.skap 47,8


0 10 20 30 40 50 60 70 80
Procent som har upprepade och ensidiga arbetsrörelser
Svenska medborgare 38,9
därav infödda svenskar 38,6
därav andra generationen invandrare 45,5
Naturaliserade invandrare 40,4
Utländska medborgare 52,1
därav finska 48,5
därav med utomnordiskt medb.skap 58,3
Procent utsatta för gas, damm, rök eller dimma
Svenska medborgare 26,9
därav infödda svenskar 26,5
därav andra generationen invandrare 30,1
Naturaliserade invandrare 33,2
Utländska medborgare 35,9
därav finska 40,3
därav med utomnordiskt medb.skap 33,7
Procent ständigt utsatta för öronbedövande buller
Svenska medborgare 11,2
därav infödda svenskar 11,1
därav andra generationen invandrare 12,6
Naturaliserade invandrare 12,5
Utländska medborgare 17,7
därav finska 21,1
därav med utomnordiskt medb.skap 15,9




för skillnaderna när det gäller arbetsmiljön i vid mening. Även om man studerar en yrkesgrupp med stor andel svenska medborgare, t. ex. produktions- och distributionsanställda, finner man att andelen personer med dålig arbetsmiljö i de avseenden som vi här har redovisat är högre bland utländska medborgare än bland svenska.

## 2.4 Arbetslöshet

SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) redovisar den relativa arbetslösheten bland svenska och utländska medborgare. Vi återger i tabell 2.5 (s. 33) en sammanfattning av AKU för 1982. Tabellen anger medeltal för de 23 olika mätperioderna under året.

Av tabellen framgår att den relativa arbetslösheten enligt AKU under 1982 var högre för utländska medborgare än för svenska. För åldersgrupperna 25–34 år och 35–44 år var den relativa arbetslösheten dubbelt så stor för de utländska medborgarna som för de svenska. Ungdomars större arbetslöshet är påtaglig för såväl svenska som utländska medborgare, dock mer påtaglig för ungdomar med utländskt medborgarskap.

Personer med utomnordiskt medborgarskap har en högre relativ arbetslöshet än utländska medborgare i allmänhet och därmed också i jämförelse med finska medborgare. I särskilt hög grad gäller detta för kvinnorna i den gruppen.

Det kan också noteras skillnader mellan personer av olika nationaliteter. De nationaliteter som på olika sätt särredovisas i AKU är danskar, norrmän, finnar, jugoslaver, tyskar och greker. Vi har tagit med alla utom de två förstnämnda. Man lägger märke till att framför allt de tyska männen har betydligt lägre arbetslöshet än jugoslaviska och grekiska män.

Något som inte framgår av den här tabellen men som kan utläsas av AKU-statistiken i övrigt är jämförelser mellan svenska och utländska medborgare när det gäller olika näringsgrenar. Vi väljer en näringsgren där vi vet att det finns många såväl utrikes födda som utländska medborgare, nämligen verkstadsindustrin, och kan konstatera att där var de utländska medborgarnas relativa arbetslöshet i genomsnitt 3,7 % jämfört med 2,7 % för svenska medborgare. Om man väljer att titta på siffrorna för näringsgrenen handel/restaurang/hotell var de 6 % för de utländska medborgarna och 3,2 % för de svenska.

**Tabell 2.5 Relativ arbetslöshet i procent**

| | svenska medborgare | utländska medborgare (samtliga) | finska medborgare | med utomnordiskt medb.skap | därav jugoslav. medb. | tyska medb. (BRD) | grekiska medb. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| båda könen | | | | | | | |
| 16–19 år | 10,6 | 13,1 | } 10,5 | } 11,2 | | | |
| 20–24 | 6,1 | 9,8 | | | | | |
| 25–34 | 3,1 | 6,4 | 5,4 | 7,5 | | | |
| 35–44 | 1,8 | 3,9 | 3,3 | 4,5 | | | |
| 45–54 | 1,6 | 3,5 | 3,3 | 4,4 | | | |
| 55–64 | 3,1 | 3,2 | 2,3 | 3,3 | | | |
| 65–74 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| **16–74** | **3,1** | **5,8** | **5,3** | **6,6** | **5,5** | **2,2** | **6,5** |
| män | | | | | | | |
| 16–19 år | 9,6 | 13,7 | } 11,6 | } 12,2 | | | |
| 20–24 | 6,3 | 10,9 | | | | | |
| 25–34 | 2,9 | 5,9 | 6,2 | 6,1 | | | |
| 35–44 | 1,5 | 4,0 | 3,6 | 4,7 | | | |
| 45–54 | 1,6 | 2,8 | 4,1 | 2,4 | | | |
| 55–64 | 3,1 | 2,6 | 1,7 | 1,5 | | | |
| 65–74 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| **16–74** | **3,0** | **5,4** | **5,6** | **5,8** | **5,6** | **1,0** | **7,5** |
| kvinnor | | | | | | | |
| 16–19 år | 11,6 | 12,6 | } 9,7 | } 9,8 | | | |
| 20–24 | 5,8 | 8,9 | | | | | |
| 25–34 | 3,3 | 6,9 | 4,7 | 9,4 | | | |
| 35–44 | 2,0 | 3,9 | 2,9 | 4,3 | | | |
| 45–54 | 1,7 | 4,6 | 2,1 | 7,4 | | | |
| 55–64 | 3,0 | 4,2 | 3,1 | 6,0 | | | |
| 65–74 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| **16–74** | **3,4** | **6,3** | **5,0** | **7,7** | **5,3** | **3,6** | **4,9** |

Källa: AKU årsmedeltal 1982

När det gäller frågan om hur lång tid arbetslösheten varar i de enskilda fallen har forskning[1] visat att inslaget av långtidsarbetslösa är betydligt högre för utländska medborgare och för naturaliserade än vad som gäller för svenska medborgare i genomsnitt.

[1] Se t. ex. Jan Ekberg: Invandrare drabbas hårdast av långtidsarbetslöshet. I Invandrare och Minoriteter nr 4/82 s. 28.

# 3 Tidigare behandling av frågan om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Frågan om att genom lag förbjuda etnisk diskriminering i arbetslivet har tidigare i offentliga sammanhang behandlats vid endast ett fåtal tillfällen. Den aktualiserades första gången i samband med lagstiftningsarbetet inför Sveriges ratifikation av FN:s rasdiskrimineringskonvention och därefter i några riksdagsmotioner.

## 3.1 Förarbeten i anslutning till ratifikationen av FN:s rasdiskrimineringskonvention

Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering tillsattes med anledning av att Sverige önskade ratificera FN:s konvention 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Kommittén övervägde därvid behovet av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och uttalade (SOU 1968:68 s. 63 f):

Att med lagbestämmelser ingripa reglerande i förhållandena på arbetsmarknaden möter principiella betänkligheter (jfr. SOU 1944:69 s. 214). Detta understryks av den omständigheten att även ingripanden av civilrättslig art i förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden enligt traditionen i vårt land bör ske i minsta möjliga utsträckning. Denna princip har dock inte fått hindra att åtskilliga regler av social natur införts, t. ex. regler om arbetarskydd. Avtalsfrihetens princip har på arbetsmarknaden liksom på andra områden fått råda endast om den fyllt en funktion som kunnat bedömas som socialt nyttig. Principen om arbetsmarknadens frihet bör alltså ej ses som något absolut utan kan genombrytas – även med straffrättsliga regler – om så anses erforderligt av sociala hänsyn. Innan kriminalisering eller annan lagstiftning, som skulle bryta mot vår tradition på förevarande samhällsområde, tillgrips, bör dock också andra vägar prövas.

Vid denna prövning måste särskild vikt fästas vid att arbetsmarknadens parter i hög grad har fasta organisationer som samarbetar med varandra enligt ett hävdvunnet mönster.

Det kan förutsättas att dessa organisationer har en önskan att motverka rasdiskriminering. Redan genom den upplysning organisationerna kan bedriva bland sina medlemmar torde man i ej obetydlig utsträckning ha en ersättning för lagstiftning. Vidare synes kunna komma i fråga att arbetsmarknadens parter träffar en särskild överenskommelse i förevarande ämne. På grundval av ett sådant avtal kan måhända växa fram någon form av förlikningsförfarande varigenom tvister rörande rasdiskriminering kan lösas. Det är tänkbart att man härigenom också får bättre möjligheter än eljest att i det enskilda fallet hjälpa den som med rätt eller orätt känner sig drabbad.

Möjligheter kan sålunda finnas att under medverkan av arbetsmarknadens organisationer skapa och upprätthålla ett system till skydd mot rasdiskriminering. Enligt kommitténs bedömning är problemen rörande rasdiskriminering på arbetsmarknaden inte så stora att det är nödvändigt att nu ingripa med lagstiftning. Skulle ytterligare undersökningar visa att på detta område förekommer diskriminering, som inte kan bemästras genom åtgärder av arbetsmarknadens parter, får frågan tas upp på nytt mot bakgrunden av vad man då vet. Det synes därvid böra övervägas om inte ett förstärkt skydd kan nås på annan väg än genom strafflagstiftning. Det kan tänkas vara lämpligt med ett förlikningsförfarande. Kommitténs uppdrag är emellertid inte inriktat på lösningar av nyss skisserad art. Kommittén framlägger därför inte förslag som tar sikte direkt på arbetsmarknaden.

I proposition 1970:87 angående godkännande av konventionen uttalade departementschefen i samma fråga (s. 65 f):

Otvivelaktigt är rätten till arbete av synnerligen väsentlig betydelse för den enskilde, inte minst för den som har invandrat från ett främmande land. Det kan inte tolereras att arbetsgivare särbehandlar arbetssökande och anställda på grund av rasfördomar.

Som kommittén framhåller saknas säkra belägg för att någon mer avsevärd rasdiskriminering f. n. förekommer på den svenska arbetsmarknaden. Jag delar dock kommitténs åsikt att det knappast kan bestridas vare sig att enstaka fall av sådan diskriminering förekommer eller att en inte obetydlig risk finns för mer utbredd diskriminering i framtiden.

I vårt land 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.

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 möjligheter att vinna detta syfte. Jag anser därför i likhet med kommittén och så gott som samtliga remissinstanser att det i första hand bör anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt i samverkan se till att rasdiskriminering hindras inom nu ifrågavarande samhällsområde.

Som jag tidigare har nämnt torde dessutom den lagstiftning mot rasdiskriminering som jag i övrigt föreslår verka normbildande även på andra samhällsområden än dem förslagen gäller, varför den kan förväntas vara ägnad att tjäna som mönster också i arbetsförhållanden. Man torde alltså för tillfället kunna avstå från lagstiftning mot yttringar av rasfördomar på arbetsmarknaden. Skulle det framdeles visa sig att förekommande rasdiskriminering på detta område inte kan bemästras på annat sätt, bör lagstiftningsåtgärder emellertid övervägas.

Ett par av remissorganen, nämligen arbetsgruppen för invandrarfrågor och polismyndigheten i Malmö, tillstyrkte dock en lagstiftning inom arbetslivet (se prop. 1970:87 s. 47 f).

## 3.2 Riksdagsmotioner

I två likalydande motioner till första respektive andra kammaren (1970 I:699 och 1970 II:737) från folkpartistiska ledamöter framhölls bl. a.:

Erfarenheterna visar att många arbetsgivare ej är medvetna om det sociala ansvaret för den invandrade arbetskraften. Viss särbehandling av invandrarna förekommer, och kraftåtgärder måste vidtagas snabbt eftersom problemen ökar i takt med invandringen. Ansvaret för invandrarnas anpassning till arbetsförhållandena bör fördelas på flera händer. Samarbete i detta avseende bör komma till stånd mellan de olika organ i kommunerna som är berörda. Därför bör kommunerna tillsammans med de arbetsgivare inom området som har invandrare anställda, studieorganisationer, fackliga organisationer, polismyndigheten och arbetsmarknadsmyndigheten bilda ett kontaktorgan för kontinuerligt samarbete i frågor som berör den invandrade arbetskraften.

. . .

Många invandrare med kvalificerad utbildning har mycket svårt att i Sverige få arbeten som svarar mot deras kvalifikationer. Detta gäller framför allt flyktingarna som ej har några arbeten ordnade när de kommer hit. Särskilda svårigheter har vissa grupper akademiker. Det finns t. ex. många som har en akademisk utbildning som är fullt praktiskt användbar i Sverige men som av formella skäl ej accepteras här. De blir då ofta tvingade att ta arbeten som ej på långt när motsvarar deras kunskaper. Detta är oriktigt av både humanitära och ekonomiska skäl. Vi vill därför kraftigt understryka behovet av särskilda åtgärder, förslagsvis genom särskild personal inom arbetsmarknadsstyrelsen som får i uppdrag att mer ta sig an dessa frågor.

Mot bakgrund av det anförda yrkade motionärerna statligt stöd till kommuner för anpassningsverksamhet bland invandrare samt särskilda åtgärder för att bereda kvalificerat utbildade invandrare arbetsmöjligheter som svarar mot deras kvalifikationer.

Riksdagen avslog motionerna.

Riksdagsledamöter från vänsterpartiet kommunisterna hemställde i motion under riksdagen 1975/76 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) Vpk återkom med yrkandet i en motion påföljande riksdagsperiod (1976/77:985).

Beträffande båda motionerna avstyrkte arbetsmarknadsutskottet yrkandena med hänvisning till att det var naturligt att forskningsprojekt av det slag som berördes i motionen togs upp av expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) (AU 1976/77:22). Riksdagen avslog motionerna.

# 4 Gällande rätt

## 4.1 Ratificerade konventioner om etnisk diskriminering i arbetslivet

*Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning*

Sverige har genom ratificeringen av denna konvention (prop. 1962:70) förbundit sig "att utforma och tillämpa en nationell politik, avsedd att genom metoder, anpassade efter landets förhållanden och praxis, främja likställdhet med avseende å möjligheter och behandling i fråga om anställning och yrkesutövning i syfte att avskaffa varje diskriminering i nämnda hänseende" (artikel 2). Begreppet "diskriminering" definieras i konventionen som "varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd, att likställdhet med avseende å möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgöres eller beskäres". Konventionen äger också tillämpning på tillträde till yrkesutbildning, anställning och skilda yrken samt på anställningsvillkor (artikel 1).

*FN:s rasdiskrimineringskonvention*

Denna konvention (se bilaga 2) ratificerades år 1970 av Sverige (prop. 1970:87). Den ålägger anslutna stater att med alla lämpliga medel avskaffa rasdiskriminering i alla dess former (artikel 2). Med rasdiskriminering förstås "varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet" (artikel 1). Konventionen är alltså avsedd att täcka de flesta samhällsområden. En precisering av vilka områden som är skyddade görs i artikel 5 där det om arbetslivet sägs att envar utan åtskillnad på etnisk tillhörighet skall tillförsäkras "rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete, till rättvis och gynnsam lön för arbete".

*Europarådskonventionen om migrerande arbetstagares rättsställning*

Genom proposition 1977/78:162 ratificerades konventionen om migrerande arbetstagares rättsställning. Konventionen reglerar utländska arbetares och deras familjemedlemmars rättigheter med avseende på inresa, arbetstillstånd, familjeåterförening, information, bostads- och arbetsförhållanden m. m. Vad gäller arbetsförhållanden skall invandrade arbetstagare åtnjuta en behandling som inte är mindre förmånlig än den som tillkommer inhemska arbetstagare. Sålunda skall invandrade arbetstagares arbetsförhållanden övervakas på samma sätt som är fallet beträffande inhemska arbetstagare. Vid uppsägning skall invandrade arbetstagare ges en behandling som inte är mindre förmånlig än den som ges inhemska arbetstagare.

*1982 års överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad*

Överenskommelsen (se bilaga 3) ratificerades 1983 (prop. 1982/83:5) och ersätter 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad.

Den grundläggande rättigheten för medborgare i de nordiska länderna att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land har bibehållits i den nya överenskommelsen. Principen om likabehandling av egna medborgare och övriga nordiska medborgare har lyfts fram i det nya avtalet. Det föreskriver att bestämmelser om arbetsmarknaden i varje enskilt land inte får försätta medborgare i de övriga fördragsslutande länderna i sämre läge än landets egna medborgare. Vidare skall medborgare i ett fördragsslutande land som är anställd i ett annat fördragsslutande land behandlas på samma sätt som detta lands egna medborgare med hänsyn till löne- och andra arbetsvillkor.

## 4.2 Lagstiftning som skyddar mot etnisk diskriminering

### 4.2.1 Arbetsrättsliga regler

*Rättspraxis*

I en dom år 1932 (AD 1932/100) fastslog arbetsdomstolen (AD) att en uppsägning som strider mot lag och goda seder är otillåten, trots att arbetsgivarens uppsägningsrätt på den tiden i princip var fri. I senare rättsfall har AD också uttalat sig beträffande sådana överenskommelser mellan facklig organisation och arbetsgivare om avvikelser från reglerna om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist i lagen om anställningsskydd och lagt fast att avvikelserna inte får strida mot lag och goda seder.[1] Enligt praxis har sålunda en arbetsgivare inte rätt att vidta åtgärder till nackdel för en arbetstagare om arbetsgivarens syfte med åtgärderna strider mot lag och goda seder. Detta innebär att exempelvis en turordningslista som

[1] AD 1982/40 m. fl. rättsfall.

diskriminerar vissa arbetstagare på etniska grunder inte är tillåten. Inte heller andra åtgärder som omplaceringar, omflyttningar m. m. får grundas på sådana motiv. Arbetsgivarens eljest fria arbetsledningsrätt är alltså inskränkt i detta avseende.

### *Medbestämmandelagen (MBL)*

Medbestämmandelagens regler om förhandlingsrätt och medbestämmanderätt innebär att fackliga organisationer kan få inflytande i frågor om nyanställning och beslut som rör anställda i frågor om befordran, förändring av arbetsuppgifterna m. m. Härigenom har de fackliga organisationerna, beroende på inflytandeform, möjlighet att i högre eller lägre grad motverka diskriminering från en arbetsgivares sida.

MBL reglerar också rätten att teckna kollektivavtal. Sådana kan givetvis träffas i syfte att förhindra etnisk diskriminering.

### *Lagen om anställningsskydd (LAS)*

Lagen om anställningsskydd innebär att en arbetsgivare inte kan skilja en arbetstagare från hans anställning utan saklig grund. En uppsägning grundad på någons etniska tillhörighet är inte tillåten enligt denna lag. Om uppsägning sker på grund av arbetsbrist har arbetstagare med längre anställningstid företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Avvikelser från dessa regler får göras om arbetsgivaren med central facklig organisation träffat överenskommelse härom. Avvikelserna får dock inte ha ett etniskt diskriminerande syfte (se ovan).

### *Jämställdhetslagen (JämL)*

Lagen är avsedd att förhindra diskriminering på grund av kön, men innehåller också tvingande regler om aktiva åtgärder. Såväl arbetssökande som arbetstagare skyddas. Beträffande de arbetssökande är diskrimineringsförbudet begränsat till att gälla situationer då någon vid anställning förbigås av en person av annat kön som har sämre sakliga förutsättningar för det aktuella arbetet. Om arbetsgivare särbehandlar arbetssökande med hänvisning till kön gör sig arbetsgivaren skyldig till brott mot diskrimineringsförbudet endast om någon eller några av dem som tillhör det diskriminerade könet har bättre meriter än de av motsatt kön som erhållit arbete.

Lagen kan även åberopas vid misstanke om etnisk diskriminering. Om man exempelvis tänker sig det fallet att en invandrarkvinna blivit förbigången av en svensk man med sämre meriter kan detta tänkas bero på antingen könsdiskriminering eller etnisk diskriminering. JämL är så konstruerad att arbetsgivaren fälls för könsdiskriminering om han i den angivna situationen åberopar att kvinnans etniska tillhörighet fällt utslaget. Bara i sådana rena undantagsfall kan dock JämL användas mot etnisk diskriminering.

### 4.2.2 Regler som gäller den offentliga sektorn

*Förbud mot diskriminerande lagstiftning*

Regeringsformen (RF) 2:15 innebär att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Bestämmelsen innebär att den svenska lagstiftningen inte får innehålla regler som diskriminerar etniska minoriteter jämfört med majoritetsbefolkningen. Positiv särbehandling i lag av etniska minoriteter är tillåten och vidare kan en etnisk minoritet i lag gynnas framför andra etniska minoriteter.

*Krav på saklighet*

RF 1:9 anger att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Detta innebär alltså att bl. a. etnisk diskriminering är förbjuden inom den offentliga förvaltningen.

*Sakliga grunder vid tillsättning av statliga tjänster*

I RF 11:9 andra stycket sägs att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Regeln ger utrymme för att beakta även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Bl. a. medger den att intresset av jämställdhet mellan kvinnor och män beaktas så att utrymme ges för positiv särbehandling. På samma sätt ger regeln utrymme för positiv särbehandling av etniska minoriteter.

### 4.2.3 Straffrättsliga regler (BrB 16:9, olaga diskriminering)

Brottsbalken 16:9 lyder:

Näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att icke gå honom till handa på de villkor näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, dömes för *olaga diskriminering* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vad i första stycket sägs om näringsidkare äger motsvarande tillämpning på den som är anställd i näringsverksamhet och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa.

För olaga diskriminering dömes även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

Bestämmelsen omfattar inte arbetslivet i den meningen att förhållandet arbetsgivare – arbetstagare/arbetssökande inte berörs. Däremot omfattas den offentliga servicesektorn och därigenom arbetsförmedlingarna. En arbetsförmedlare som inte går en arbetssökande tillhanda på samma villkor som andra på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung samt trosbekännelse kan alltså bestraffas.

## 4.3 Rättsregler till stöd för invandrare som är verksamma i arbetslivet

### 4.3.1 Lag om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare (SFI)

Enligt denna lag har arbetstagare som inte har erforderliga språkkunskaper i svenska rätt till 240 timmars ledighet under ordinarie arbetstid för att delta i undervisning i svenska språket med samhällsorientering. Arbetstagare som deltar i sådan undervisning har rätt till lön från arbetsgivaren under utbildningstiden. I betänkande avgivet av SFI-kommittén (SOU 1981:87) föreslås bl. a. förlängd utbildningstid och att det allmänna, ej arbetsgivaren, får stå för lönen under utbildningstiden. Det har nämligen visat sig att många arbetsgivare avstår från att anställa invandrare för att slippa stå för lönekostnaderna under utbildningstiden (a.a. s. 24).

### 4.3.2 Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen innehåller regler som innebär att arbetsgivare måste informera sin personal om risker som kan vara förbundna med arbetet och vad arbetstagaren kan göra för att undgå riskerna (arbetsmiljölagen 3:3). I förarbetena till denna bestämmelse sägs att arbetsgivaren skall ägna frågan om sådana instruktioner till invandrare särskild uppmärksamhet med hänsyn till språksvårigheterna.

### 4.3.3 Tvåspråkighet som merit vid anställning och utbildning (Ds A 1982:9)

En arbetsgrupp i regeringskansliet har granskat i vilken utsträckning tvåspråkighet ges meritvärde vid anställning i bl. a. offentlig tjänst. I uppdraget ingick även att föreslå åtgärder som kan leda till att tvåspråkig personal i ökad utsträckning anställs i offentlig tjänst.

Arbetsgruppen föreslår (Ds A 1982:9) att de statliga myndigheterna kartlägger de tjänster där kunskaper i andra språk än svenska är särskilt värdefulla. Därigenom kan myndigheterna lättare ange att kunskaper i invandrarspråk är värdefulla när tjänsterna utannonseras. När resultatet av kartläggningen föreligger kan bl. a. frågan om en förordning komma att övervägas, som föreskriver att kunskaper i andra språk än svenska skall beaktas i tjänstetillsättningsärenden.

## 4.4 Rättsregler som särbehandlar utländska medborgare i arbetslivet

### 4.4.1 Utlänningslagen

För att få utföra arbete i Sverige måste en icke-nordisk medborgare ha arbetstillstånd enligt utlänningslagen. Om en utlänning tar anställning utan sådant tillstånd döms han till böter. Den arbetsgivare som har en utlänning i

sin tjänst fastän denne inte har föreskrivet arbetstillstånd kan också ådömas påföljd (böter eller fängelse i högst ett år).

### 4.4.2 Krav på svenskt medborgarskap

I RF 11:9 sägs dels att vissa tjänster, t. ex. domartjänster, får innehas endast av svenska medborgare, dels i övrigt att krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos stat eller kommun endast får uppställas i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Regeln motiveras bl. a. av hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare (SOU 1972:15 s. 203).

I lagen om offentlig anställning 4:2 sägs att endast svensk medborgare kan ha militär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman. Vidare sägs att regeringen i övrigt äger föreskriva att endast svensk medborgare får inneha

1. tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen;
2. statlig tjänst som är förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till annan stat m. m.;
3. statlig tjänst som kan medföra kännedom om förhållande som är av betydelse för rikets säkerhet eller som rör betydelsefullt, allmänt eller enskilt, ekonomiskt intresse.

Ett stort antal tjänster är med stöd av dessa regler förbehållna svenska medborgare, t. ex. kronofogde, tjänster på vissa statliga nämnder, vissa tjänster på länsstyrelse m. m.

# 5 Behovet av lagstiftning

## 5.1 Inledning

Framför allt två frågor diskuteras i det här kapitlet: förekommer etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad och behövs det en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet? De två frågorna är uppenbart ömsesidigt beroende. I den nedanstående redovisningen vävs frågeställningarna in i varandra. Vi avslutar kapitlet med en diskussion om avtal som alternativ till lag, om vilken typ av lagstiftning som är att föredra om lag skall införas och om vilka sektorer av arbetsmarknaden där lagstiftning behövs.

Sverige har genom anslutning till FN-konventionen förbundit sig att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former. När det gäller förhållandena på arbetsmarknaden kan vi konstatera att detta åtagande har otillräcklig täckning i svensk rätt.

Redan konventionsåtagandet som sådant är i och för sig ett tillräckligt argument för lagstiftning. Något särskilt empiriskt stöd för förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet erfordras alltså i princip inte. Det kan ju därtill hävdas att en lagstiftning alltid är av normbildande värde. Genom en lag skulle statsmakterna tydligt uttala sin uppfattning att de inte accepterar diskriminering i arbetslivet och därmed skulle lagen kunna få preventiv effekt. I en tid som präglas av en snabbt ökande konkurrens om allt färre arbetstillfällen, samtidigt som invandringen på främst humanitära och politiska grunder fortsätter, väger argument av detta slag tungt.

Det kan i sammanhanget nämnas att den lagstiftning som 1980 genomfördes rörande könsdiskriminering, inte motiverades utifrån vetenskaplig eller annan empirisk bevisning över förekomsten av sådan diskriminering utan endast på antaganden därom.

## 5.2 Förekommer etnisk diskriminering i arbetslivet?

Vi har ovan (kapitel 2) redovisat arbetskraftens etniska sammansättning med utgångspunkt bl. a. i arbetskraftsstatistikens indelning i inrikes födda respektive utrikes födda personer. Frågan är huruvida och i vilken grad den snedfördelning som framgick där är resultatet av diskriminering på etnisk grund från arbetsgivarnas sida, dvs. sådan diskriminering som drabbat medlemmar av etniska minoriteter. Den forskning i Sverige som på senare år presenterats om etnisk diskriminering på arbetsmarknaden har huvudsakli-

gen berört teoribildningen på området och dess relevans för att förklara olika slags skiktningar av arbetskraften.[1] De olika ekonomiska teorierna skiljer sig åt framför allt däri att i vissa av dem läggs huvudvikten vid anställnings- och befordringsdiskriminering och andra betonar lönediskriminering och ser övriga typer som varianter av denna. Också i den översikt över samhälls- och beteendevetenskaplig teoribildning om etnisk diskriminering som utredningen låtit genomföra[2] redovisas forskning om en "etniskt kluven" arbetsmarknad och om "kulturell arbetsdelning".

Forskarna pekar på svårigheterna att på ett strukturellt plan empiriskt visa huruvida det förekommer etnisk diskriminering. En forskare sammanfattar sålunda[3]:

Att empiriskt visa om diskriminering förelegat eller ej, och hur diskrimineringen eventuellt utvecklats över tiden, är emellertid förknippat med en mängd problem, som ofta inte går att lösa. Detta belyses också av en mängd amerikanska empiriska undersökningar, som kommit fram till helt olika resultat. Till viss del förklaras detta av det faktum att den diskriminerade och den icke diskriminerade arbetskraften vanligtvis uppvisar så olika karakteristika i en mängd avseenden, vilket, utom i undantagsfall, gör det omöjligt att i en empirisk undersökning renodla diskrimineringseffekten. Det kan också på goda grunder hävdas att om ett företag diskriminerar exempelvis genom att anställa en svensk framför en invandrare trots att de har samma produktivitet och också i övrigt uppvisar samma karakteristika, så är detta ett marginellt fenomen och därigenom ej heller särskilt intressant.

En annan forskare uttrycker sig så här i frågan om en uppdelning av den svenska arbetsmarknaden[4]:

Detta förhindrar emellertid inte att arbetsmarknaden kan ha en dual karaktär för vissa invandrargrupper. Den rörlighet mellan olika yrken som finns för svenskar, framför allt uppåt i yrkeshierarkin med stigande ålder, behöver i och för sig inte finnas för invandrarna. Det är t. ex. möjligt att invandrare som börjar i vissa lågstatusyrken stannar i dessa, medan svenska ungdomar som börjar i samma yrken flyttar vidare. På detta område saknar vi emellertid kunskaper.

Nästa steg är att se var någonstans invandrarna hamnar när de kommer till Sverige. Olika undersökningar visar att de nyligen anlända invandrarna är överrepresenterade inom vissa yrken. Graden och arten av överrepresentationen skiljer sig dock åt mellan olika invandrargrupper, och för vissa invandrargrupper från Västeuropa är överrepresentationen speciellt stor inom yrken med relativt goda ekonomiska och övriga villkor. För andra grupper – och det är de grupper som intresset främst är knutet till – är överrepresentationen speciellt stark inom tillverkningsarbete och servicearbete.

Om man ser till arbetsmarknaden i dess helhet kan det röra sig om ett "marginellt fenomen", så som antyddes i det förra citatet. Inte desto mindre är det ett problem, som – när det förekommer – till övervägande delen drabbar medlemmar av etniska minoriteter. Utredningen har inte ansett det vara påkallat att genomföra några mer systematiska studier på området. De olika uppgifter vi har samlat in och skall redovisa här pekar dock i en och samma riktning, nämligen att etnisk diskriminering förekommer på svensk arbetsmarknad.

[1] Som exempel kan nämnas projektet "Diskriminering och segregering på arbetsmarknaden" (Wadensjö, Jonung, Lundahl) och avhandlingen "Ekonomisk strukturförändring och invandring" av Rolf Ohlsson, CWK Gleerup, Lund 1978.

[2] Anders Lange och Charles Westin: "Etnisk diskriminering och social identitet", Liber, Stockholm 1981.

[3] Rolf Ohlsson, a.a., s. 28.

[4] Eskil Wadensjö: "Arbetsmarknad, invandring och ekonomi". Ingår i Eva M. Hamberg och Tomas Hammar (red.): "Invandringen och framtiden", Liber, Stockholm 1981, s. 114.

### 5.2.1 Länsarbetsnämnderna i Stockholm och Malmö

På arbetsförmedlingarna samlas erfarenheter av olika slag som de arbetssökande och arbetsförmedlarna gör vid kontakter med arbetsgivare. Utredningen har därför inhämtat uppgifter om förekomsten av etnisk diskriminering hos länsarbetsnämnderna i Stockholm och Malmö.

Vid ett sammanträffande med tjänstemän vid *länsarbetsnämnden i Stockholms län* framkom olika meningar om diskrimineringens omfattning och karaktär. Lagen om 240 timmars svenskundervisning, många invandrares bristande språk- och yrkeskunskaper och den tilltagande konkurrensen om arbeten anfördes som de huvudsakliga hindren för invandrares tillträde till arbetsmarknaden. Men också tendenser till diskriminering av vissa invandrargrupper hade förekommit. Skulden skulle inte enbart läggas på arbetsgivarna, eftersom både de anställda och de fackliga organisationerna hade ett betydande inflytande på rekryteringen. Argument framfördes såväl för som mot en lag. Några framhöll det angelägna i att en lagstiftning bör ha ett allmänt stöd i befolkningen, något som de ansåg saknades. Det sades också att i många enskilda fall skulle det bli svårt att kunna leda i bevisning att etnisk diskriminering verkligen inträffat. Det ansågs vidare finnas en risk att lagstiftningen skulle komma att bli ineffektiv genom att en arbetsgivare som verkligen ville diskriminera skulle göra det ändå och hellre betala de skadestånd som kunde följa än att vika från sin uppfattning. Å andra sidan hävdades meningen att en lag på sikt kan ha en opinionsbildande effekt framför allt genom de domar som kunde väntas.

Vid kontakt med flyktingdetaljen på länsarbetsnämnden i Stockholm, som förmedlar arbeten till flyktingar sedan de genomgått undervisning i svenska, framkom att många arbetsgivare diskriminerar denna kategori arbetssökande bl. a. genom att ställa orimligt höga krav på kunskaper i svenska i förhållande till arbetets art. I vissa fall, menade man, kan det vara ett sätt att dölja att arbetsgivaren helt enkelt inte vill anställa invandrare.

Diskrimineringsutredningen har vid flera tillfällen under åren 1980 och 1981 haft kontakter med *länsarbetsnämnden i Malmöhus län*. Det har framkommit att arbetsförmedlare i länet haft stora problem att få invandrare accepterade hos vissa arbetsgivare. Några av arbetsgivarna hade också uttryckligen deklarerat att de inte tänkte anställa invandrare. I fler än hälften av dessa ärenden framkom att det negativa ställningstagandet baserade sig på att invandrarna vid ansökningstillfället ännu inte genomgått lagstadgade 240 timmars svenskundervisning och att man "inte kan investera i sådant". Även kommunala arbetsgivare förekom i detta sammanhang. I ett annat fall hade arbetsgivaren inte accepterat en välmeriterad person med svag utländsk brytning på ett enmånads kontorsvikariat just med hänvisning till brytningen. I ett anställningsärende hade en för tjänsten i övrigt kompetent person avvisats med motiveringen att invandrare i allmänhet medförde större risk för stölder. En maskinskötare som i Sverige under lång tid arbetat med ett visst arbete kunde inte komma ifråga för ett motsvarande arbete hos en annan arbetsgivare därför att denne inte ville anställa invandrare.

Vid ett besök som utredningen gjorde på länsarbetsnämnden i Malmö betonade arbetsförmedlare att de flera gånger om dagen stötte på exempel på etnisk diskriminering som var mer eller mindre väl dold. Från arbetsförmed-

lingen i ett distrikt lämnades flera exempel på personer med invandrarbakgrund som bytt namn för att lättare få arbete.

Länsarbetsnämndens tjänstemän framförde uppfattningen att en lag mot diskriminering på etnisk grund skulle vara av stort värde för många invandrare som möter svårigheter på arbetsmarknaden. De ansåg att en lag på sikt kunde få normbildande inverkan på arbetsgivare, fackliga organisationer, arbetsledare och annan personal. De tyckte också att en lagstiftning för att bli effektiv borde kompletteras med en ombudsmannainstitution som vid tvist kunde föra de icke fackligt anslutnas talan. Den kunde också bistå i situationer då den diskriminerade personen och den som erhållit anställningen var anslutna till samma fackliga organisation, och i de fall då tvisten gällde olika fackliga organisationers medlemmar.

### 5.2.2 Utredningens enkät till invandrarorganisationerna

I utredningens referensgrupp med företrädare för bl. a. de större invandrar- och minoritetsorganisationerna behandlades på ett tidigt stadium frågan om diskriminering i arbetslivet. Krav restes i gruppen på att samhället på ett effektivt sätt borde skydda invandrare och etniska minoriteter för diskriminering i arbetslivet. Jämställdhetslagen anfördes som exempel att följa.

För att få en samlad bild av samtliga större invandrar- och minoritetsorganisationers syn på frågan gjorde vi i början av 1981 en enkät till följande 22 riksförbund:

Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Grekiska riksförbundet, Jugoslaviska riksförbundet, Turkiska riksförbundet, Esternas representation i Sverige, Estniska kommittén, Lettiska Centralrådet, Lettiska hjälpkommittén, Polska flyktingrådet i Sverige, Ungerska riksförbundet, Assyriska riksförbundet, Suryoyo riksförbundet i Sverige, Italienska riksförbundet, Spanska riksförbundet, Riksförbundet polska föreningar i Sverige, Kroatiska riksförbundet, Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor, Nordiska Zigenarrådet, Svenska samernas riksförbund, Judiska församlingen i Stockholm, Finlandssvenskarnas riksförbund samt Immigranternas riksförbund.

Våra frågor avsåg främst organisationernas uppfattning om behovet av en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet mot bakgrund av de erfarenheter de gjort bland medlemmarna. Av de tillfrågade 22 organisationerna ansåg 19 att problemen var sådana att lagstiftning behövdes. Tre mindre organisationer, Riksförbundet polska föreningar i Sverige, Judiska församlingen i Stockholm samt Immigranternas riksförbund var tveksamma till lagstiftning eller önskade inte ta ställning i frågan.

Grekiska riksförbundet överlämnade i juni 1981 till utredningen en promemoria med en redovisning av tio intervjuer med greker om upplevelser av diskriminering i arbetslivet som riksförbundet låtit göra. Sju av de tio är helt svensktalande invandrare med svensk civilingenjörs- eller civilekonomexamen. Berättelserna är alltför kortfattade för att några egentliga slutsatser om diskriminering skall kunna dras. Det hindrar självfallet inte att diskriminering på etnisk grund faktiskt kan ha ägt rum. I alla händelser ansåg de tio att de blivit diskriminerade. Ett av de i promemorian nämnda fallen är

för övrigt föremål för rättslig prövning. (Det gäller frågan om en kommun vid tjänstetillsättning diskriminerat i strid med regeringsformen.)

### 5.2.3 Arbetsmarknadens parter

Utredningen har i enlighet med regeringens direktiv haft samråd med parterna på arbetsmarknaden. Diskussionen rörde fyra frågeställningar: om etnisk diskriminering förekommer i arbetslivet, om lagstiftning behövs, om vilken typ av lagstiftning som i så fall förordas och hur en eventuell lagstiftning skall övervakas. Samråden ägde rum på ett tidigt stadium i utredningsarbetet och något fullständigt underlag kunde då inte presenteras. (Det får alltså ankomma på parterna att i sedvanlig ordning ta slutlig ställning till våra förslag under remissbehandlingen.) Organisationernas preliminära reaktioner kan sammanfattas så här. LO, TCO och SACO/SR menade att etnisk diskriminering förekommer på arbetslivets område, medan arbetsgivarparterna, dvs. Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), statens arbetsgivarverk (SAV), Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, menade att så inte var fallet annat än möjligtvis i undantagsfall. Behovet av en lagstiftning mot etnisk diskriminering bedömdes i huvudsak på motsvarande sätt, dvs. arbetstagarparterna accepterade eller krävde en lag och arbetsgivarparterna bedömde att en lag inte var nödvändig eller önskvärd. På frågan om vilken typ av lag som vore att föredra om en lag infördes menade samtliga parter, utom SAF, att civilrättslig lagstiftning var den lämpligaste formen. SAF ville inte ta ställning i frågan. När det gäller övervakningen av en eventuellt kommande lagstiftning förordade framför allt TCO och SACO/SR en ordning motsvarande den som gäller inom jämställdhetslagstiftningen, dvs. en ombudsman.

Vi har också inhämtat uppgifter från ett antal förbund inom LO och TCO om hur förbunden strävar efter att lösa invandrarnas särskilda problem i arbetslivet. Det framkom att flera förbund inom LO med många invandrare som medlemmar och några förbund inom TCO hade olika projekt igång.

Ett projekt av särskilt intresse är en studie som LO-sektionen i Malmö genomförde under vintern 1980/81 med stöd av medel från bl. a. statens invandrarverk. Den handlar om invandrarungdomars arbetsmarknadssituation. Undersökningen omfattade intervjuer med 131 arbetslösa i åldrarna 17–25 år. I intervjuerna ställdes ett antal frågor i syfte att kartlägga om personerna i fråga varit utsatta för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Med utgångspunkt i svaren gjorde projektgruppen på LO-sektionen en samlad bedömning som resulterade i att 45 av de tillfrågade ungdomarna ansågs ha blivit diskriminerade, 26 personers uppgifter var svårbestämda i detta avseende och 60 personer ansågs inte ha blivit föremål för etnisk diskriminering. Enligt uppgift i rapporten skall resultatet ha delgivits arbetsförmedlare i Malmö som i stort sägs ha verifierat resultatet och bekräftat att en del arbetsgivare är negativt inställda till att anställa invandrare.

Undersökningen gör inte anspråk på vetenskaplighet och några säkra slutsatser kan inte dras från redovisningen i rapporten. Projektet är emellertid intressant bl. a. i den meningen att en facklig organisation aktivt

gått ut bland icke medlemmar och undersökt förhållandena när det gäller hindren på arbetsmarknaden för en särskilt utsatt grupp – invandrarungdomarna – i syfte att hjälpa den till arbete.

### 5.2.4 Utredningens vittnesmålsstudie

Utredningen genomförde våren 1980 en intervjuundersökning i syfte att studera invandrares syn på diskriminering i Sverige. Det empiriska material som studien bygger på består av s. k. strukturerade djupintervjuer med 201 invandrare ur fem etniska grupper. Urvalsmetoden är icke-representativ. Resultatet kan därför inte ge svar på kvantitativa frågor av typen "hur många" invandrare som upplever sig drabbade av "hur mycket" diskriminering. Vårt syfte var i stället att söka utröna var, när och hur invandrare upplever diskriminering i det svenska samhället. Undersökningen har redovisats och analyserats i en rapport från utredningen.[1]

Av sammanställningen av intervjuerna framgår att en stor del av de tillfrågade uttalat sig om och ställt sig starkt kritiska till förhållandena på arbetsmarknaden. Materialet innehåller många utsagor om diskriminerande behandling som invandrare upplevt sig möta från arbetsgivare, personalanställare och arbetsledare, från fackliga företrädare och arbetskamrater och från arbetsförmedlare. Den del av rapporten som rör arbetsmarknaden återfinns i bilaga 4.

### 5.2.5 Utredningens yrkeskategoriundersökning

Vi genomförde 1981 en omfattande undersökning bland vuxna svenskar om deras kunskaper om, erfarenheter av och attityder till invandringen och invandrarna.[2] I samband därmed lät vi göra en mindre undersökning av motsvarande slag av fem olika yrkesgrupper i samhället: arbetsförmedlare, högstadielärare, "personalanställare", polisassistenter och socialsekreterare. Därtill ingick ett urval kommunalpolitiker (ordinarie fullmäktigeledamöter) i undersökningen. Den koncentrerades geografiskt till de 29 invandrartätaste kommunerna i landet (utom Nacka och Borås, som utgick därför att andra undersökningar om invandrare pågick där samtidigt). Etthundra personer ur varje kategori blev slumpmässigt utvalda och sedan intervjuade per telefon i ett cirka halvtimmeslångt samtal. Undersökningen genomfördes av SIFO.

Den del av undersökningen som rör arbetsförmedlare och personalanställare ger oss indikationer på förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet.

Vi börjar med *arbetsförmedlarna*. Ur boken "Länsarbetsnämnder, Arbetsförmedlingar" (AMS, december 1980) erhölls uppgifter om vilka förmedlingskontor som fanns i de utvalda kommunerna/distrikten. Inte alla invandrartäta kommuner har arbetsförmedlingskontor, varför vissa kompletteringar gjordes. Kontoren kontaktades per telefon och intervjupersoner valdes slumpmässigt bland arbetsförmedlare med klientkontakt. Ingen av de utvalda vägrade att delta i undersökningen. Ungefär hälften var under 40 år; 56 % var kvinnor och 44 % män.

80 % av de tillfrågade arbetsförmedlarna uppgav att de i mycket stor eller

[1] Erland Bergman och Bo Swedin: "Vittnesmål", Liber, Stockholm 1982.

[2] Se delrapporten "Invandrarna i svenskarnas ögon" Ds A 1982:6, Liber/Allmänna Förlaget 1981. Huvudrapporten publiceras under hösten 1983.

ganska stor utsträckning kom i kontakt med invandrare i tjänsten.

På frågan om arbetsgivare på det hela taget är positiva eller negativa till att anställa invandrare uppgav 13 % att arbetsgivare var positiva, 54 % att arbetsgivare var negativa och 33 % att det fanns arbetsgivare med olika inställning.

De 54 % av arbetsförmedlarna som ansåg att arbetsgivare på det hela taget var negativa till att anställa invandrare uppgav att de skäl som vanligtvis framförs är invandrares språksvårigheter, att det inte finns invandrare som uppfyller erforderliga kvalifikationer, att lagstadgad svenskundervisning är för dyrbar, att invandrare ofta har "brokig bakgrund", att man inte vill ha "färgade" personer, att invandrare inte håller arbetstider eller har dålig arbetsmoral m. m.

90 % av de tillfrågade förmedlarna svarade att det ofta (75 %) eller ibland (15 %) förekommer att arbetsgivare inte vill anställa invandrare som inte genomgått lagstadgad 240-timmars svenskundervisning.

På de flesta arbetsplatser är det ofta många kategorier av personer inblandade när en tjänst skall tillsättas – arbetsgivare, fackliga organisationer, förmän och blivande arbetskamrater. När vi frågade arbetsförmedlarna vilken kategori som enligt deras uppfattning och erfarenhet var mest positiv till att anställa invandrare svarade 18 % att det var arbetsgivare som var mest positiva, 8 % att facket var mest positivt inställt, 8 % att ingen var särskilt positivt inställd till att anställa invandrare och 55 % att de var tveksamma till det. När vi vände på frågan blev svarsfördelningen ungefär den motsatta. Frågan löd: "Vilken kategori är enligt er erfarenhet mest emot att anställa invandrare?" 18 % uppgav förmän och arbetsledare, 16 % uppgav blivande arbetskamrater som de som var mest negativa, 11 % nämnde arbetsgivare och 8 % facket; 48 % sade att de var tveksamma till vem som var mest negativ.

Svaren visar att många arbetsförmedlare erfarit att en negativ inställning till att anställa invandrare ibland kan ha sin grund i negativa attityder hos flera olika inflytelserika personalkategorier samtidigt, eller i vissa fall uttryckas starkare av andra grupper än av arbetsgivaren själv.

Vi ställde också arbetsförmedlarna inför frågan om de personligen tyckte att det behövs en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. 45 % ansåg att det behövs, 42 % att det inte behövs och 13 % sade sig vara osäkra om behovet. (Av de förmedlare som i sin tjänst har stor kontakt med invandrare, 80 av 100, uppgav 47 % att en lag behövs, 39 % att den inte behövs och 14 % var tveksamma.)

Så över till vår undersökning av "*personalanställarna*". Till begreppet "personalanställare" har vi sammanfört de i Platsjournalen den 29 maj 1981 angivna kontaktpersonerna i ett slumpmässigt urval platsannonser. Ingen vägrade delta. De slumpmässigt uttagna och tillfrågade personerna utgjordes av 32 företagschefer, 27 chefer på den avdelning där den utannonserade tjänsten fanns, 10 personalchefer, 10 företrädare för personalavdelningar, 9 personer som arbetade på den avdelning där tjänsten fanns, 1 direktionsmedlem, 1 facklig representant och 10 av annan kategori. Två tredjedelar av de utannonserade arbetena avsåg privat tjänst och en tredjedel offentlig tjänst. Ungefär hälften gällde tjänstemän och hälften arbetare.

Vi ställde i våra intervjuer med "personalanställare" inga direkta frågor

om erfarenheter av det egna företagets eller den egna myndighetens eventuella diskriminering av invandrare vid anställning eller befordran. Vi inledde med att fråga om intervjupersonen skulle kunna tänka sig en invandrare på det lediga arbete för vilket han eller hon i annonsen stod som kontaktperson. 49 % av de tillfrågade besvarade frågan med "mycket gärna", 40 % svarade "ganska gärna", 5 % "ganska ogärna", 4 % "mycket ogärna" och 1 % var tveksam.

Varför skulle de personer som svarat "ganska ogärna" eller "mycket ogärna" inte vilja anställa just en invandrare på det aktuella arbetet? På den frågan angav de som grund språksvårigheter, sekretesskäl, samarbetssvårigheter och att det inte finns invandrare med tillräckliga kvalifikationer. Den här typen av generaliserande omdömen brukar ibland kallas fördomar. Man kan inte utesluta att sådana på förhand definierade omdömen kan innebära ett inte oväsentligt hinder på arbetsmarknaden även för invandrare som talar utmärkt svenska, som är tillförlitliga, som är lätta att samarbeta med och som har förträffliga yrkeskvalifikationer.

Ett sätt att söka utröna i vilken utsträckning invandrare möter sämre behandling än svenskar i anställningsärenden, dvs. i vilken mån ovidkommande faktorer kan tänkas inverka på invandrares möjligheter till en rättvis bedömning, är att ställa frågan direkt till dem som sysslar med personalanställning. Av uppenbara skäl är det inte särskilt meningsfullt att formulera frågan så att den avser just den intervjuade personens behandling av invandrare. I stället kan man fråga efter den intervjuades uppfattning om hur invandrare i allmänhet behandlas jämfört med svenskar i sådana sammanhang. Vi ställde alltså följande fråga: "Hur ofta tror ni att invandrare i Sverige behandlas sämre än infödda svenskar av personer som anställer personal på arbetsplatser?" (Detta är exempel på en s. k. projektiv fråga där svaret – åtminstone delvis – kan återspegla också hur den som svarar faktiskt själv behandlar invandrare.) Svaren fördelade sig så att 7 % hävdade att invandrare aldrig blir sämre behandlade än vad svenskar blir av "personalanställare", 16 % att detta skedde mycket sällan, 41 % att det inträffade ibland, 20 % att det hände ofta och 16 % var tveksamma. Av det slumpmässiga urval "personalanställare" vi tillfrågat anser sålunda en av fem att invandrare ofta blir sämre behandlade i anställningssituationer än infödda svenskar. Inkluderar vi även dem som uppgivit "ibland" blir det nästan två tredjedelar av gruppen i fråga. Vi ställde ytterligare en (projektiv) fråga på samma tema: "Tror ni att personer som anställer personal på arbetsplatser för det mesta är mer positiva, mer negativa eller ungefär som svenskar i allmänhet mot invandrare?" 23 % svarade mer positiva, 19 % mer negativa, 38 % ungefär som andra och 20 % var tveksamma. Även här finner vi att en av fem "personalanställare" tror sig veta att gruppen i fråga är mer negativ mot invandrare än vad svenskar i allmänhet är.

Man bör inte dra för långtgående slutsatser av en undersökning av den här förhållandevis begränsade storleken. Den tillfrågade gruppen har emellertid goda insikter på området och den har en inflytelserik roll på arbetsmarknaden. Det redovisade resultatet är därför ägnat att inge oro. Resultatet stöder många arbetssökande invandrares vittnesmål om negativ särbehandling i anställningssituationer.

### 5.2.6 Utredningens undersökning av befolkningens attityder

I vår ovan omnämnda huvudundersökning om den vuxna svenska befolkningens kunskaper om, erfarenheter av och attityder till invandringen och invandrarna ingick några frågor med anknytning till förhållandena på arbetsmarknaden. De intervjuade 1 202 personerna utgör ett tvärsnitt av den vuxna befolkningen med svenskt medborgarskap. Under hösten 1983 skall vi lägga fram en omfattande analys av det erhållna resultatet. Här redovisar vi bara några glimtar av svaren för att belysa i vilket allmänt opinionsklimat som förhållandena för invandrare på arbetsmarknaden utvecklas. Vi tror nämligen att detta opinionsklimat i ett växelspel dels återspeglar känslor av förhållanden som faktiskt existerar på arbetsmarknaden, dels påverkar dem som har inflytande på beslut i t. ex. anställnings- eller befordringsfrågor, vare sig de är arbetsförmedlare eller arbetsgivare, personalchefer eller fackliga ombud, förmän eller tilltänkta arbetskamrater.

I en del av undersökningen ställs 39 påståenden, inför vilka de tillfrågade uppmanas att instämma helt och hållet, instämma med tvekan, ta avstånd med tvekan eller ta avstånd helt och hållet. Några påståendesatser, placerade på olika ställen i den långa listan, handlar om olika aspekter på invandrarna och arbetslivet. För enkelhets skull återger vi frågor och svar i tabellform (se tabell 5.1).

Även i denna del skall reservationen göras att man utifrån data av det här slaget inte med säkerhet kan fastslå hur opinionsläget ser ut i verkligheten. Resultatet tyder ändå på att en ganska stor del av svenska folket hyser en mer eller mindre bestämd olust eller tveksamhet till invandrarna på arbetsmarknaden i olika avseenden. Vi tror att detta har inverkan på hur invandrare behandlas.

**Tabell 5.1 Procentuell fördelning av svaren på fem påståenden i utredningens undersökning av befolkningens attityder till invandrare**

| Påstående | Instämmer helt | Instämmer med tvekan | Tar avstånd med tvekan | Tar avstånd helt | Vet ej |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Det är ett stort misstag att låta invandrare bli arbetsledare och fatta beslut över svenskar! | 6 | 11 | 19 | 61 | 3 |
| 2. Svenskarna känner ett större ansvar för sitt arbete än de utlänningar som har kommit till Sverige! | 9 | 17 | 27 | 41 | 5 |
| 3. Vi har fått en ökad arbetslöshet i Sverige för att invandrarna har tagit svenskarnas arbeten! | 9 | 21 | 26 | 42 | 2 |
| 4. Om det blir ökad arbetslöshet i Sverige bör en del av utlänningarna tvingas att lämna Sverige! | 10 | 14 | 25 | 49 | 2 |
| 5. Det gäller framför allt att se till att landets egen befolkning har arbete! | 56 | 24 | 10 | 8 | 1 |

I en annan del av undersökningen försökte vi utröna svenskarnas egen uppfattning och erfarenhet av negativ särbehandling av invandrarna bl. a. på arbetsmarknaden. Frågan löd: "Hur ofta tror du att invandrare i Sverige behandlas sämre än infödda svenskar av arbetsgivare?" 12 % av befolkningen hävdar att detta aldrig sker, 23 % att det inträffar mycket sällan, 39 % att det inträffar ibland, 21 % att det sker ofta och 1 % att det alltid inträffar; 5 % var tveksamma. Svarsfördelningen liknar den som vi erhöll när vi frågade "personalanställarna", även om frågan inte var identisk. Som orsaker till särbehandlingen anges bl. a. språksvårigheter, kulturkonflikter, svenskarnas fördomar och rädsla för det främmande. Var femte vuxen svensk medborgare tror alltså att invandrare jämfört med svenskar ofta blir sämre behandlade av arbetsgivare. Inkluderas gruppen som ansåg att detta inträffade "ibland" gäller uppfattningen om särbehandling av invandrare halva befolkningen.

För att få svenskarnas syn också på frågan om behovet av lagstiftning inkluderade vi i batteriet av påståenden följande mening: "Det borde vara förbjudet för en arbetsgivare att vägra anställa en person bara för att denna är invandrare!" Svaren vi erhöll fördelade sig sålunda: 55 % instämde helt och hållet, 15 % instämde med tvekan, 11 % tog avstånd med tvekan och 17 % tog avstånd helt och hållet; 3 % var tveksamma. Även om påståendet inte rymmer alla de aspekter på negativ särbehandling som en lag kan komma att reglera, kan vi med svaren på denna fråga kunna känna starkt stöd hos befolkningen för tanken på en lagstiftning. Att 28 % av svenskarna inte tyckte att det borde vara förbjudet är f. ö. ett argument i sig för behovet av en lag.

### 5.2.7 Slutsatser

I detta avsnitt har vi presenterat några viktiga källor för utredningen när vi ställt oss frågan: förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden och, i så fall, hur omfattande är problemet? Härtill kan vi lägga de många spontana kontakter som utredningen haft med invandrare vilka berättat om diskriminerande behandling de mött på arbetsmarknaden och om den förnedring de upplevt, t. ex. den person med svart hudfärg som valt metoden att söka arbete per telefon eller den som ändrat sitt namn för att bli mer gångbar på arbetsmarknaden. Många invandrares upplevelser av att etnisk diskriminering i arbetslivet är ett allvarligt problem har vi fått bekräftade genom erfarenheter som vunnits på fackligt håll och av tjänstemän på arbetsförmedlingar m. fl. Av detta har vi dragit slutsatsen att etnisk diskriminering i arbetslivet förekommer också i Sverige.

Frågan om diskrimineringens omfattning är mer svårbesvarad. Den kräver undersökningar som inte genomförts i Sverige. Vi har valt att i stället antyda svaret genom kvantitativa undersökningar av erfarenheter hos viktiga yrkesgrupper i sammanhanget och hos befolkningen i övrigt. Enligt vår mening visar dessa undersökningar att problemets omfattning – i kvantitativ mening – kan vara betydande.

Åtgärder mot problemet är därför angelägna. Redan genom ratifikationen av FN-konventionen har Sverige lovat att vidta effektiva åtgärder mot förekommande diskriminering. Lagstiftning är en möjlig sådan åtgärd. Frågan är nu om det finns några alternativ till lagstiftning.

## 5.3 Alternativ till lagstiftning

I de sammanhang där frågan om etnisk diskriminering i arbetslivet tidigare behandlats har åtgärder av skilda slag anvisats. I den proposition från 1970 som avhandlade de rättsliga konsekvenserna av en anslutning till FN-konventionen (prop. 1970:87) framhölls särskilt möjligheten att genom upplysningsverksamhet och genom frivilliga överenskommelser mellan parterna på arbetsmarknaden få slut på eventuellt förekommande diskriminering.

Att information och upplysning som enda åtgärder skulle vara ett effektivt medel i sammanhanget är det numera få som tror. Däremot är naturligtvis avtalsreglering i princip en möjlig väg att beträda. Det bör emellertid framhållas att statsmakterna inte kan ålägga parterna att träffa ett visst avtal på detta område.

Arbetsmarknadens organisationer har möjlighet att träffa kollektivavtal i alla frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Avtal kan därmed också träffas om förbud mot etnisk diskriminering på arbetsplatserna. Brott mot kollektivavtal är genom medbestämmandelagen (MBL) skadeståndssanktionerade så att såväl ekonomiskt som allmänt skadestånd kan utgå till den drabbade.

Ett avtalat regelsystem mot etnisk diskriminering i arbetslivet blir emellertid behäftat med en rad klara begränsningar. Många arbetsgivare är inte bundna av kollektivavtal och på deras arbetsplatser skulle inget avtalsreglerat skydd mot etnisk diskriminering finnas.

Även på arbetsplatser där kollektivavtal finns skulle skyddet komma att bli bristfälligt genom att icke fackligt anslutna arbetstagare inte skulle kunna grunda några rättigheter på ett sådant kollektivavtal. På arbetsmarknaden förekommer en rad olika organisationer på arbetsgivar- och arbetstagarsidan. En avtalsreglering på området skulle därför kunna innebära att frågan inte fick en enhetlig lösning samtidigt som risken är uppenbar att det på vissa håll inte skulle träffas några avtal alls. Trögheten i förhandlingssystemet gör också att det kan dröja länge innan några avtal över huvud taget ser dagens ljus. Arbetsmarknadsparternas bedömning hittills tycks ha varit att avtalsreglering på området inte varit angelägen eller önskvärd, då något avtal ännu inte träffats eller förhandlingar om avtal ens inletts.

En av de viktigaste frågorna att lösa gäller förhållandena för de arbetssökande. Det är svårt att se hur man genom kollektivavtal tillfredsställande kan lösa deras problem. Kollektivavtalet binder nämligen arbetsgivaren endast i förhållande till arbetstagarorganisationen och de hos arbetsgivaren anställda. En arbetssökande som inte redan har anställning hos arbetsgivaren kan alltså inte åberopa ett sådant avtal. (Vi återkommer i kapitel 11 till möjligheten att träffa avtal om aktiva åtgärder.)

Sammanfattningsvis ser vi ingen möjlighet att på ett heltäckande sätt lösa problemen med etnisk diskriminering på arbetsmarknaden genom avtal. Inte heller tror vi att man enbart genom informations- eller upplysningsaktiviteter kan komma åt dessa problem. Däremot är vi förvissade om att den åtgärd som kvarstår, nämligen lagstiftning, för att bli effektiv måste förenas med betydande informations- och upplysningsinsatser i vilka parterna bör kunna spela en central roll.

## 5.4 Lämplig typ av lagstiftning

Vi har konstaterat att det får anses klarlagt att det förekommer etnisk diskriminering i arbetslivet, att det rättsliga skyddet mot sådan diskriminering är otillfredsställande och att parterna på arbetsmarknaden genom avtalsreglering inte kan lösa denna fråga på ett heltäckande sätt. Den åtgärd som kvarstår är lagstiftning. Frågan är då vilken typ av lagstiftning som kan anses lämpligast.

Brottsbalken har, som tidigare nämnts, en regel mot etnisk diskriminering, BrB 16:9, som dock inte avser arbetslivet. Det är tänkbart att utsträcka denna straffbestämmelse till att omfatta arbetslivet. Vi har efter samrådet med arbetsmarknadens parter kommit fram till uppfattningen att en civilrättslig lagstiftning är att föredra. De främsta skälen härtill är följande.

De nuvarande reglerna i brottsbalken har inte visat sig vara särskilt effektiva när det gäller att förhindra förbjuden diskriminering. Anmälningsbenägenheten har varit låg och anmälningar som gjorts har endast sällan lett till åtal. Orsakerna kan vara många. I ett senare delbetänkande skall vi redovisa vår syn på orsakerna till bestämmelsens ineffektivitet och lämna förslag i syfte att vitalisera dess tillämpning. I detta sammanhang är det tillräckligt att konstatera att bevisproblemen vid fall av olaga diskriminering är så stora att det kan bli praktiskt taget ogörligt för den förfördelade att styrka att brott är begånget. I straffrättsprocessen gäller ju att det är åklagaren/målsägaren som har hela bevisbördan. I arbetsrätten däremot är det brukligt att bevisbördan fördelas mellan arbetsgivare och arbetstagare resp. arbetssökande. Som exempel kan nämnas presumtionerna om diskriminering i jämställdhetslagen och de av arbetsdomstolen tillämpade bevisbördereglerna i mål om föreningsrättskränkning. Lagens syfte att motverka diskriminering kan således understödjas genom att bevisbördan delvis läggs på arbetsgivarsidan, något som är omöjligt inom straffrätten.

Genom en civilrättslig lagstiftning kan reglerna dessutom få en mer reparativ inriktning. I stället för att en arbetsgivare drabbas av böter eller fängelse erhåller den förfördelade ideella och ekonomiska skadestånd. Diskriminerande beslut kan i vissa fall av domstolen förklaras vara ogiltiga. De allvarliga konsekvenser en brottmålsprocess kan leda till skadar sannolikt i högre grad relationerna på en arbetsplats än vad som skulle vara fallet efter en civilrättslig process. En betydande fördel är också att en civilrättslig tvist kan lösas förhandlingsvägen, vilket inte är möjligt vid ett brottmål.

Ett ytterligare och tungt vägande skäl för att föreslå en civilrättslig lag sammanhänger med det angelägna syftet att uppnå en harmonisering med existerande arbetsrättslig lagstiftning som till övervägande del är av civilrättslig art.

## 5.5 Inom vilka sektorer av arbetsmarknaden behövs lagstiftning?

När vi i det föregående behandlat frågan om förekomsten av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden har vi redovisat sådan diskriminering

som utövas av arbetsgivare gentemot arbetstagare och arbetssökande. Vi har också fastslagit att det är nödvändigt att det stiftas en civilrättslig lag mot etnisk diskriminering som reglerar förhållandet arbetsgivare – arbetstagare/ arbetssökande. Avsikten är att lagen skall gälla såväl den privata som den offentliga arbetsmarknaden.

Som vi redovisat i kapitel 4 om gällande rätt finns genom bestämmelser i regeringsformen i viss mån ett skydd mot etnisk diskriminering på den offentliga sektorn med avseende på både arbetstagare och arbetssökande. Som skall framgå nedan går vårt förslag till lag mot etnisk diskriminering emellertid betydligt längre än regeringsformen gör. Bl. a. skyddar vårt förslag även mot oavsiktlig etnisk diskriminering – något som förekommer också inom den offentliga sektorn. Vidare är skyddet för den enskilde betydligt mer utvecklat genom förslagets påföljdsregler och regler om lagens övervakning. Det kan inte anses lämpligt att kraven för de offentliga arbetsgivarna sätts lägre än för de privata. Snarare bör det rimligen vara så att de offentliga arbetsgivarna går i bräschen för att motverka alla former av etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagen bör därför omfatta såväl den privata som den offentliga sektorn.

Det finns emellertid andra aktörer på arbetsmarknaden än arbetsgivare och arbetstagare resp. arbetssökande.

Fackföreningarna har en mycket viktig roll som talesmän för de olika arbetstagarkollektiven. För en arbetstagare är det av särskild vikt att vara medlem i den berörda fackliga organisationen. Om arbetstagarorganisationen inte gav medlemskap åt personer med viss etnisk tillhörighet vore detta givetvis en mycket allvarlig form av diskriminering. Emellertid tror vi inte – och har heller inte sett några tecken på – att sådan diskriminering förekommer. Skulle något sådant fall över huvud taget uppträda strider förfarandet mot allmänna rättsgrundsatser och den som på sådant sätt blivit diskriminerad kan utverka domstolsutslag på sin rätt att inträda i den aktuella organisationen. Något behov av lagstiftning som avser etnisk diskriminering från facklig organisation föreligger alltså inte.

I den mån etnisk diskriminering skulle begås av anställda på arbetsförmedlingar är brottsbalkens regel om olaga diskriminering (BrB 16:9) tillämplig.

# 6 Utländsk rätt

## 6.1 Inledning

Vissa länder har omfattande lagkomplex till hinder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Detta gäller framför allt USA och Storbritannien. Ibland är dessa lagar av civilrättslig art, som i nämnda länder, men även straffrättslig lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet förekommer, t. ex. i Frankrike.

I många av de länder som har lagar av detta slag är lagstiftningen av blygsam omfattning. Den har i dessa fall ofta formen av en straffrättslig eller civilrättslig regel som utsäger att etnisk diskriminering i arbetslivet är förbjuden, och den har ingen effektiv övervakning. I praktiken fungerar den otillfredsställande. Det gäller t. ex. Frankrike och Finland, som antagit sådana lagbestämmelser i syfte att uppfylla FN-konventionens stipulationer. I de länderna har lagarna blivit föremål för rättslig prövning endast i ringa omfattning eller inte alls. I Storbritannien och framför allt i USA finns däremot en rikhaltig praxis.

Vi tror inte att skillnader mellan olika länder i detta avseende beror så mycket på att den etniska diskrimineringen är av helt olika omfattning, utan snarare på om lagarna utformats så att de kan fungera i praktiken. Det finns t. ex. ingen anledning att tro att etnisk diskriminering i arbetslivet knappast förekommer i Frankrike bara för att kanske högst ett tiotal fall prövats rättsligt sedan lagen trädde i kraft i början av 1970-talet. I Storbritannien, för att ta ett jämförande exempel, finns det en avsevärt effektivare lag än den franska och där har det under åren 1977–1981 anhängiggjorts ca 1 300 mål om etnisk diskriminering i arbetslivet. Därmed inte sagt att den brittiska lagen i alla avseenden utgör ett idealiskt mönster.

De länder som har lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet har ofta liknande lagar mot könsdiskriminering. I USA skyddar Title VII i Civil Rights Act både mot rasdiskriminering och könsdiskriminering och i Storbritannien finns två i stort sett likalydande lagar, varav den ena skyddar mot könsdiskriminering och den andra mot etnisk diskriminering.

I vissa länder finns särskilda myndigheter som har till uppgift att övervaka att lagarna efterlevs; det gäller t. ex. USA, Storbritannien och Kanada. I USA och Kanada har en och samma myndighet hand om både etnisk diskriminering och könsdiskriminering.

Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av lagarna i USA och Storbritannien samt översiktliga redogörelser för förhållandena i Danmark,

Finland, Norge, Nederländerna, Belgien, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland.

## 6.2 USA

### 6.2.1 Title VII Civil Rights Act

Den amerikanska federala lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet ingår i Title VII i Civil Rights Act 1964 (CRA).[1] Lagen är civilrättslig och skyddar inte bara mot diskriminering på grund av ras, hudfärg, religion och nationellt ursprung, utan också mot könsdiskriminering. Såväl arbetstagare som arbetssökande åtnjuter skydd. Inte bara arbetsgivare utan också arbetsförmedlingar, fackföreningar m. fl. är underkastade diskrimineringsförbuden. Med arbetsgivare i lagens mening avses företag inom handel och industri med minst 15 anställda. Lagen gäller dock inte federala arbetsgivare. Lagen skyddar givetvis mot avsiktlig etnisk diskriminering. I rättspraxis har lagen tolkats så att den även förhindrar indirekt diskriminering (se kapitel 8), t. ex. att arbetsgivaren vid anställning använder sig av ett testförfarande, som har en etniskt diskriminerande verkan. Även om det inte kan visas att arbetsgivaren haft en avsikt att med hjälp av ett sådant förfarande hindra att personer ur vissa etniska grupper skall få anställning kan han alltså fällas till ansvar.

I Civil Rights Act finns också regler som förbjuder att någon diskrimineras därför att han utnyttjat lagens rättigheter eller medverkat vid utredningen av ett fall som rör en i lagen förbjuden handling.

Lagen övervakas av Equal Employment Opportunity Commission (EEOC). Ledamöterna i EEOC är fem till antalet och utses av presidenten efter samråd med senaten. EEOC:s kanske främsta uppgift är att företräda enskilda som anser sig diskriminerade.

Intressant att notera är att trots att lagen är civilrättslig tillämpas ett övervakningssystem som mycket påminner om vad som gäller i Sverige vid utredning av brottmål. Om nämligen en enskild anser sig diskriminerad i lagens mening och vill påtala detta kan han göra anmälan till EEOC. Det åligger EEOC att utreda alla ingivna anmälningar.[2] Om EEOC anser att en anmälan är grundlös avvisas ärendet. Den enskilde kan då själv väcka talan inför domstol efter tillstånd av EEOC. Målet kan avse antingen bara den diskriminerade själv eller en bestämd persongrupp, varvid den som gjort anmälan representerar hela gruppen, s. k. "class-action". Det finns särskilda regler i den amerikanska lagstiftningen om "class-actions". Sådana mål kan bara drivas under särskilda förutsättningar.

Om EEOC har skälig anledning att anta att lagen överträtts, företräder EEOC den klagande. Det åligger då kommissionen att i första hand frivilligt försöka uppnå en lösning. I lagtexten sägs att EEOC i det skedet skall verka genom att överlägga med arbetsgivaren och söka övertyga honom att han handlat fel eller träffa en förlikning. Om sådana ansträngningar misslyckas kan kommissionen gå till domstol.

Denna rätt att väcka talan fick EEOC först 1972. Dessförinnan hade kritik riktats mot kommissionen för dess brist på effektivitet. Efter 1972 års

[1] Det finns också delstatliga lagar som i många fall är äldre och mera långtgående än den federala. Staten New Yorks lag är från 1944.

[2] P. g. a. delstatlig lagstiftning handläggs ärenden ibland av delstatliga myndigheter. Om resultat inte nås inom viss tid övertar EEOC handläggningen.

lagändringar anhängiggjorde kommissionen under det första året endast 30 mål. Våren 1975 företrädde EEOC visserligen i ca 500 fall diskriminerade personer och den personal som var sysselsatt med rättegångar hade ökat från 22 till 300 personer. Men kommissionen hade ändå en balans som uppgick till 120 000 fall. I november 1977 hade balansen stigit till 145 000 ärenden med ett tillflöde av 80 000 nya ärenden per år. Kommissionen har därför genomfört en omorganisation som bygger på mer av direkta, obyråkratiska kontakter och snabbare handläggning. Detta har medfört avsevärda förbättringar. En eftersläpning på 99 000 ärenden 1977 hade 1980 reducerats till 37 500 och till 20 000 1982. Vidare kan nämnas att EEOC 1981 avslutade 72 000 ärenden rörande CRA m. fl. lagar medan man mottog 59 000. Antalet anmälningar med påstående om brott mot CRA var 1981 ca 47 000. I drygt 40 procent av dessa fall träffades uppgörelser till förmån för den klagande. Den ekonomiska kompensation som EEOC utverkade uppgick till drygt 60 miljoner dollar (i genomsnitt ca 4 000 dollar per person i de fall då ekonomisk ersättning utgick).

Under 1981 stämde EEOC till domstol i 368 ärenden. Av dem gick 62 till rättegång, varav 24 bifölls, 15 ogillades och 23 ej hade avgjorts vid utgången av 1982. 32 mål avvisades. I 259 av målen träffades förlikning som i samtliga fall innebar framgång. (78 mål gällde processuella frågor.) Det är alltså ett mycket litet antal fall som drivs till domstol av EEOC.[1]

Förutom att företräda enskilda som blivit utsatta för diskriminering har EEOC också möjlighet att på eget initiativ, utan anmälan från enskild, undersöka om det på något företag förekommer diskriminering samt att påtala eventuella brott mot lagen. EEOC fick denna befogenhet 1974. EEOC kan alltså agera utan att vara beroende av enskilda klagomål. Fram till 1974 var det USA:s Attorney General, dvs. justitiedepartementet, som hade behörighet att väcka talan i sådana fall. På justitiedepartementets initiativ startades en serie på över hundra processer mot företag, något som resulterade i betydelsefulla principavgöranden och medverkade till bättre möjligheter i arbetslivet för etniska minoriteter.

De viktigaste påföljderna är ekonomiska skadestånd och av domstol meddelade föreskrifter att aktivt stödja etniska minoriteter, s. k. "affirmative action". De ekonomiska skadestånden utgår i form av "back pay" och "front pay".

"Back pay" innebär skadestånd för förfluten tid. Förluster som gjorts mer än två år före anmälan ersätts inte. "Back pay" skall ha både en reparativ och en allmänpreventiv effekt. Denna påföljd kan utdömas också vid "class-actions", där merparten av de diskriminerade inte är direkt involverade i rättegången.

Så snart en domstol fastlagt att en individ eller grupp blivit diskriminerad skall normalt "back pay" utgå till varje person i gruppen såvida inte särskilda skäl föreligger. Skadestånd utgår även om arbetsgivaren handlat i god tro.

"Front pay" innebär att den som rätteligen skulle ha blivit befordrad men på grund av etnisk diskriminering inte blivit det åtnjuter den högre befattningens lön till dess han kan befordras.

Ideella skadestånd brukar inte utgå vid brott mot Title VII Civil Rights Act.

[1] Ovanstående uppgifter har hämtats ur SOU 1978:38 s. 153 f och ur årsrapport för 1981 från Equal Employment Opportunity Commission, USA (Labour Law Reports, 16th Annual Report for Fiscal Year 1981).

Domstolarna kan även besluta om aktiva åtgärder som sanktion. I Civil Rights Act sägs att domstolarna får besluta om sådan positiv särbehandling av etniska minoriteter som kan anses lämplig i det enskilda fallet. Detta kan innebära att arbetsgivaren t. ex. åläggs att söka aktivt rekrytera sökande från minoritetsgrupper. Om någon på lagstridigt sätt förvägrats möjligheten att fortbilda sig för befordran kan domstolen också ålägga arbetsgivaren att utarbeta ett särskilt utbildningsprogram. Den mest kontroversiella påföljden när det gäller "affirmative action" har varit domstolsbeslut med ålägganden för arbetsgivaren att vid anställning kvotera etniska grupper enligt domstolens anvisningar. Exempelvis kan ett beslut innebära att arbetsgivaren skall anställa en medlem ur en minoritetsgrupp för varje anställd medlem ur icke-minoritetsgrupp till dess arbetsstyrkan har samma andel personer tillhörande etniska minoriteter som samhället i stort. Kritiker har menat att etnisk kvotering är otillåten enligt Title VII Civil Rights Act i sig eftersom lagen förbjuder varje form av etnisk diskriminering. Domstolarna har emellertid inte godtagit dessa invändningar med motiveringen att en domstol enligt Title VII Civil Rights Act måste anses ha en vidsträckt makt att motverka lagstridig diskriminering och att bistå diskriminerade grupper. Emellertid måste två faktorer vara för handen innan en domstol kan beordra anställningskvoter, nämligen mål och tidtabeller. För det första måste de brott som framkallat påföljden utgöra ett mönster av långvarig och betydande etnisk diskriminering.[1] För det andra får den omvända diskrimineringen av anställda eller sökande från icke-minoritetsgrupper inte vara koncentrerad till en relativt liten, urskiljbar grupp. Också när det är lämpligt med kvoter finns begränsningar vid användandet av dem. Arbetsgivaren måste ha vissa möjligheter att utifrån meriter välja arbetskraft. Domen får inte framtvinga anställning eller befordran av okvalificerad arbetskraft. Beslutet om kvotering måste också vara tidsbegränsat.

EEOC har även utfärdat riktlinjer om "affirmative action" som varje arbetsgivare frivilligt kan följa. En arbetsgivare kan därmed tillämpa "affirmative action" utan att ha brutit mot lagen.

### 6.2.2 Förordningar (executive orders)

De amerikanska presidenterna har sedan 1941 utfärdat s. k. "executive orders" om etnisk diskriminering och "affirmative action". Detta innebär att den som önskar ingå avtal t. ex. om leveranser och entreprenader med den amerikanska staten måste föra en personalpolitik som motverkar etnisk diskriminering och gynnar minoritetsgrupper. Om den som träffat avtal med staten inte följer avtalet, kan skadestånd och uppsägning av avtalet bli följden. Brott mot avtalen utreds och påtalas av en avdelning inom arbetsmarknadsdepartementet.

[1] Mack A. Player: "Federal Law of Employment Discrimination", West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1981; s. 225.

## 6.3 Storbritannien

I Storbritannien har det sedan 1960-talet funnits lagar mot etnisk diskriminering. Lagstiftningen har reformerats flera gånger och senast 1976, då den

civilrättsliga Race Relations Act tillkom. Den täcker arbetslivet, varu- och servicesektorn och utbildningsväsendet.

I fråga om arbetslivet gäller följande. Såväl arbetssökande som arbetstagare åtnjuter skydd vid diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt eller nationellt ursprung. Reglerna är förpliktande mot arbetsgivare, arbetsförmedlingar, fackliga organisationer m. m. I Race Relations Act definieras direkt diskriminering som ett beteende där en person på grund av ras behandlar en annan person mindre förmånligt än andra. Race Relations Act innehåller också en uttrycklig bestämmelse mot indirekt diskriminering som innebär att en arbetsgivare inte får tillämpa krav eller villkor som i och för sig gäller för alla men som verkar så att de som tillhör en viss etnisk grupp i väsentligt mindre utsträckning än andra kan uppfylla det, såvida kravet eller villkoret är till nackdel för en person ur den ifrågavarande gruppen därför att han inte kan uppfylla det och arbetsgivaren inte kan visa att det är godtagbart utan avseende på etnisk tillhörighet.

Lagen förbjuder vidare att någon diskrimineras därför att han utnyttjat sina rättigheter enligt lagen eller medverkat som vittne eller på annat sätt i en diskrimineringstvist.

Race Relations Act övervakas av en myndighet, Commission for Racial Equality (CRE). En enskild person som anser sig diskriminerad kan få hjälp av CRE. Myndigheten kan bistå om den bedömer att ett ärende gäller en principfråga, om det är oskäligt att den enskilde själv skall driva ett svårt ärende utan hjälp eller om någon annan särskild omständighet gör att CRE bör bistå. Om CRE bestämmer sig för att stödja en enskild kan hjälpen utgöras av följande:

- rådgivning
- bistånd med att få lösning av en tvist
- rådgivning eller hjälp från advokat för förberedelse av process
- företrädande av den enskilde i rättegång.

När en person söker hjälp hos CRE åligger det CRE att inom två månader bestämma sig för om man skall stödja denne och att informera sökanden om beslutet.

En enskild kan också själv väcka talan i arbetsdomstol. Talan skall väckas inom tre månader från brottet. Domstolen skickar en kopia av stämningen till en myndighet som har till uppgift att förmå parterna att träffa en uppgörelse i godo. Vardera parten står för sina rättegångskostnader.

CRE brukar få omkring 500 anmälningar om diskriminering i arbetslivet varje år. I ungefär 60 ärenden företräder CRE i rättegång. I merparten av de övriga ärendena ställer CRE upp med annan slags hjälp såsom förberedelse av process, rådgivning och liknande.

År 1980 bifölls talan i 17 av de mål där CRE representerade käranden. Därutöver uppnåddes genom CRE:s medverkan drygt 30 framgångsrika frivilliga uppgörelser. Detta innebär således att CRE i ca 10 procent av de fall rörande arbetslivet som anmäldes dit uppnådde ett framgångsrikt resultat (i 47 fall av ca 500 anmälda).

Domstolarna meddelade 1980 321 beslut i mål avseende RRA. Merparten av målen, ungefär 260, drevs av enskilda utan biträde av CRE. Endast ett par av dessa bifölls. Övriga återkallades, förliktes eller förlorades. Det finns inga

uppgifter om i vilken utsträckning förlikningarna inneburit framgång, men den siffran är med all sannolikhet låg med hänsyn till den låga vinstfrekvensen i domstol när en enskild själv driver sin sak.

En allmän uppfattning är att ovanstående uppgifter om anmälda brott mot lagen inte alls motsvarar verkligheten. Det faktiska antalet brott anses var avsevärt högre. Flera förklaringar har lämnats, bl. a. den låga vinstfrekvensen och de milda påföljderna – vanligtvis skadestånd på 150 pund (ca 1 800 kr).

Lagstiftaren hade tänkt sig att de flesta klagande själva skulle processa och att ideella organisationer och kommunala instanser skulle utveckla en kompetens att hjälpa dem. Så har inte blivit fallet varför CRE känt sig nödsakad att hjälpa så många trots att kommissionen enligt egen uppfattning har otillräckliga resurser för detta ändamål.

CRE:s verksamhet har utretts av en parlamentarisk kommitté som bl. a. kommit till slutsatsen att CRE endast borde stödja enskilda i principiellt viktiga fall. Därtill borde kommissionen se till att utomstående organ kan hjälpa till i övrigt. Kommittén ville också att rättshjälp skulle kunna ges till enskilda, dvs. biträde av advokat subventionerad av staten. CRE borde enligt kommittén inte få ytterligare resurser till att företräda enskilda. Regeringen biträdde kommitténs förslag men avslog begäran om utvidgad rättshjälp.

CRE har vidare enligt Race Relations Act befogenhet att på eget initiativ företa undersökningar. Oavsett om lagöverträdelse föreligger eller ej, kan kommissionen ge rekommendationer till arbetsgivare. Dessa rekommendationer är icke bindande. Om kommissionen vid en undersökning finner att någon har överträtt lagen, kan kommissionen dessutom utfärda en s. k. "non-discrimination notice", ett slags föreläggande med innebörd att en person förbjuds att överträda en bestämd regel i Race Relations Act. Mottagaren av en "non-discrimination notice" kan anmodas att inom viss tid rapportera till kommissionen vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra uppfyllandet. Mot en "non-discrimination notice" kan talan föras hos domstol. Åtlyds inte en lagakraftvunnen "notice" kan kommissionen hos domstol utverka ett annat slag av föreläggande, en s. k. "injunction". Om denna i sin tur inte åtlyds kan vederbörande dömas till fängelse.

Från många håll hystes till en början den förhoppningen att detta system effektivt skulle motverka etnisk diskriminering. Men ganska snart har dessa förhoppningar kommit på skam.

Efter några år har det nämligen visat sig att förfarandet är mycket tungrott. Detta i förening med att CRE enligt egen utsago inte har tillräckligt med personal och enligt utomstående bedömare heller inte juridiskt kompetent personal har lett till kritik från flera håll, bl. a. från den ovannämnda parlamentariska kommittén som haft i uppdrag att se över hela CRE:s verksamhet (Home Affairs Committee, Session 81-82 HC 46-1).

I november 1981 rapporterade kommittén bl. a. följande: "CRE:s resultat när det gäller dess befogenhet att göra utredningar ("formal investigations") inger stor besvikelse. CRE har satt igång 45 utredningar av vilka bara 10 hade resulterat i avslutade rapporter . . . De tio avslutade utredningarna avsåg samtliga obetydliga arbetsgivare och organisationer och en del ärenden härrörde från den föregående lagens tid . . . Med två undantag har dessa

utredningar haft minimal effekt . . . T. o. m. en enda utredning hos en betydelsefull arbetsgivare eller näringsidkare skulle ha medfört en bättre effekt . . . CRE:s misslyckande att på fyra år avsluta en enda betydande utredning är ett klart bevis för dess ineffektivitet." Kommittén riktade också kritik mot CRE för att ha satt igång för många utredningar, vilket lett till att CRE inte kunnat ägna tillräcklig kraft åt betydelsefulla ärenden som under senare tid igångsatts. Regeringens reaktion på kommitténs kritik har bestått i att den anmodat CRE att förbättra sin effektivitet och sitt tillvägagångssätt och att snabbare genomföra utredningar.

Race Relations Act tillåter positiv särbehandling endast i begränsad omfattning. Här föreligger en klar skillnad jämfört med den amerikanska lagstiftningen. Om en etnisk grupp är särskilt dåligt representerad på en arbetsplats kan arbetsgivaren uppmuntra personer ur den gruppen att söka anställning hos honom, t. ex. genom annonsering i minoritetstidningar, eller ge anställda som tillhör gruppen i fråga företräde till fortbildning.

Race Relations Act har lånat sin förebild i 1975 års lag mot könsdiskriminering, "Sex Discrimination Act". Båda lagarna innehåller i stort sett likalydande regler. Också lagen mot könsdiskriminering övervakas av myndighet, Equal Opportunities Commission, som har samma slags rättsbefogenheter som CRE.

## 6.4 Danmark

I Danmark finns ingen lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

## 6.5 Finland

I lagen om arbetsavtal (som delvis motsvaras av den svenska medbestämmandelagen) finns en bestämmelse (17 § tredje stycket) som påbjuder arbetsgivare att behandla alla lika oavsett etnisk tillhörighet. Den svenska texten till bestämmelsen lyder:

> Arbetsgivaren bör bemöta sina arbetstagare opartiskt, så att ingen utan fog gives en annan ställning än andra på grund av börd, religion, kön, ålder, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet eller någon annan med dem jämförlig verksamhet.

Ett av syftena med bestämmelsen – som tillkom i samband med Finlands ratifikation av ILO-konventionen om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning – var att förhindra etnisk diskriminering. Bestämmelsen är tillämplig i fråga om uppsägning, permittering, befordran, lönesättning m. m., men *inte* i fråga om anställning. Skyddet mot etnisk diskriminering vid sådana åtgärder från arbetsgivarens sida grundar sig på begreppet "börd" i lagtexten. Det skall uttolkas som ras, hudfärg, nationellt ursprung och socialt ursprung (dvs. klass). Stadgandet täcker endast fall av direkt diskriminering; några motsvarande regler om indirekt diskriminering finns inte. Etnisk diskriminering i arbetslivet – liksom f. ö. också föreningsrättskränkningar – är ett brott som faller under allmänt åtal. Arbetsgivare som bryter mot stadgandet i 17 § tredje stycket kan ådömas böter. I brottmål har åklagaren

(eller i förekommande fall målsäganden) hela bevisbördan. Även skadeståndstalan kan föras av målsäganden i anslutning till brottmålet eller i särskilt tvistemål. Vid behandling av skadeståndstalan kan arbetsgivaren fria sig genom att bevisa att det funnits saklig grund för hans handlande. När skadeståndstalan förs kan den diskriminerade bistås av sin fackliga organisation. Någon övervakning i övrigt av lagen finns inte. Bestämmelsen har tillämpats mycket sällan. Inget av de fall som varit uppe i Högsta Domstolen har avsett etnisk diskriminering.

## 6.6 Norge

Norsk rätt innehåller inga uttryckliga förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. I offentlig förvaltning finns dock en "oskriven regel" med förbud mot osaklig diskriminering. I lagen om arbetarskydd och arbetsmiljö från 1977 finns ett förbud mot uppsägning som sker utan att det finns saklig grund därtill. Enbart arbetstagares etniska tillhörighet är inte sådan saklig grund. Den som blivit uppsagd i strid med bestämmelsen tilldöms skadestånd av domstol. Några rättsfall som rör detta är inte kända.

## 6.7 Nederländerna

De straffrättsliga bestämmelser som förbjuder etnisk diskriminering omfattar även arbetslivet. Bestämmelserna kom till år 1971 i anslutning till att Nederländerna ratificerade FN:s rasdiskrimineringskonvention. Den aktuella paragrafen i strafflagen lyder:

1. Den som, i utövning av ett yrke eller företag, skiljer mellan personer på grund av ras, straffas med fängelse i högst en månad eller böter med högst tiotusen gulden.
2. Denna bestämmelse gäller inte för handlingar, som i syfte att upphäva påtagliga olikheter gynnar personer tillhörande en särskild etnisk eller nationell minoritetsgrupp.

I samband med att lagen antogs gjordes förändringar i kollektivavtalslagen, varigenom sådana villkor i kollektivavtal ogiltigförklarades, som innebär att arbetsgivare förbinder sig att inte – eller uteslutande – anställa arbetskraft med viss etnisk tillhörighet.

Den nederländska lagen förbjuder inte uttryckligen indirekt diskriminering. Dock har under en parlamentsdebatt justitieministern tolkat den ovan citerade paragrafen så, att den omfattar all tänkbar – och då även indirekt – diskriminering. Som framgår av lagtexten är positiv särbehandling på etnisk grund tillåten. Eftersom stadgandet är straffrättsligt väcks talan av åklagare efter anmälan av den diskriminerade. Bevisbördan vid rättegång ligger helt på kärandesidan. Utöver de i paragrafen nämnda sanktionerna kan en person som gör sig skyldig till diskriminering ådömas skadestånd. Inga mål om etnisk diskriminering i arbetslivet har såvitt känt tagits upp i domstol. Någon offentlig institution som kan företräda diskriminerade finns inte. Man överväger dock att efter amerikansk och brittisk förebild inrätta en "oavhängig kommission" som skulle kunna axla denna uppgift.

## 6.8 Belgien

Belgien har ingen lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Först nyligen (1981) antogs en lag som har sitt ursprung i FN-konventionen. Den kriminaliserar samma slags handlingar som omfattas av den svenska straffrätten (BrB 16:8 hets mot folkgrupp och 16:9 olaga diskriminering).

## 6.9 Frankrike

De straffrättsliga bestämmelser med förbud mot etnisk diskriminering som tillkom år 1972 i samband med ratifikation av FN-konventionen gäller även arbetslivet. En arbetsgivare som vid anställning resp. uppsägning diskriminerar på grund av tillhörighet eller icke-tillhörighet till ras, nation, religion eller etnisk grupp kan dömas till fängelse mellan två månader och ett år och/eller 2 000–10 000 francs i böter. Åtal kan väckas antingen av åklagarmyndighet eller av den diskriminerade. Berörd facklig organisation kan väcka åtal om handlingssättet visar sig vara till direkt eller indirekt men för det av organisationen företrädda yrkets gemensamma intresse. Dessutom kan en organisation "vilken varit registrerad i laga form minst fem år före tidpunkten för gärningen och vilken såsom framgår av dess stadgar avser att bekämpa etnisk diskriminering" bruka målsägandens rättigheter och väcka åtal. Bevisbördan i diskrimineringstvister ligger på kärandesidan. Något statligt organ med uppdrag att i mål om diskriminering bistå eller vara ombud för den diskriminerade finns inte. Tillämpningen av bestämmelsen har varit av blygsam omfattning. Dock har i ett par fall arbetsgivare fällts till ansvar. I ett av fallen var det en organisation som väckte åtal.

## 6.10 Förbundsrepubliken Tyskland

I enlighet med tysk rättsordning blev FN-konventionen vid ratifikationen (1969) direkt gällande rätt i förbundsrepubliken. Strafflagens regler om direkt etnisk diskriminering gäller även för arbetslivet. (Indirekt diskriminering omfattas inte av lagen.) Sanktionerna vid brott mot bestämmelsen är böter eller fängelse. Vidare kan skadestånd förekomma. Enligt lagen om uppsägningsskydd är uppsägningar som är "socialt orättfärdiga" – som t. ex. grundar sig på etnisk tillhörighet – inte giltiga. Tvister härom förs inför arbetsdomstol. Bevisbördan vid tvist inför allmän domstol om strafflagens bestämmelse ligger på åklagaren. (Enskilt åtal kan inte väckas.) Vid tvist om uppsägning inför arbetsdomstol är bevisbördan delad mellan parterna. Bistånd åt den enskilde vid tvister kan lämnas av de s. k. driftsråden vid företagen liksom av de fackliga organisationerna. Någon särskild övervakande myndighet finns inte, inte heller regler om positiv särbehandling.

# 7 Diskrimineringsgrunderna

## 7.1 Inledning

All negativ särbehandling är *i princip* liktydig med diskriminering. Diskriminering kan definieras som en verksamhet som särskiljer medlemmar ur en eller flera på visst sätt beskrivna grupper så att den påverkar dem som grupp eller som enskilda personer. Mera kortfattat kan det uttryckas så att diskriminering är ojämlik behandling av jämlikar.

Med diskrimineringsgrund menas en allmän beskrivning av dem som utsätts för den negativa särbehandlingen. Om man exempelvis diskriminerar en person på grund av dennes hårfärg är hårfärgen diskrimineringsgrund. Om en kvinna diskrimineras för att hon är kvinna, dvs. särbehandlas negativt i förhållande till hur män behandlas i motsvarande situation av det skälet att hon är kvinna, är könet diskrimineringsgrund. Hårfärg är inte en i lag uttryckligen förbjuden diskrimineringsgrund. (Dock får enligt lagen om anställningsskydd en person inte negativt särbehandlas vid exempelvis uppsägning om det inte finns saklig grund för särbehandlingen. Personens hårfärg är inte sådan saklig grund.) Enligt jämställdhetslagen (JämL) är kön en uttryckligen förbjuden diskrimineringsgrund.

I det här kapitlet skall vi diskutera de diskrimineringsgrunder vi anser bör vara förbjudna. Den centrala frågan som skall besvaras är vilka grupper och individer som skall skyddas av lagen mot diskriminering.

En juridisk-teknisk fråga är hur detta skall komma till uttryck i lagtexten.

I tidigare lagstiftning mot etnisk diskriminering har lagstiftaren besvarat frågorna ovan. En kort sammanfattning av diskrimineringsgrunderna och motiven för dessa skall göras här nedan. Förarbetena till tidigare lagstiftning är starkt tidsbundna, men det har ändå sitt givna intresse att redovisa dem här. De bildar bakgrund till snarare än underlag för våra egna ställningstaganden.

## 7.2 Historik

### *Tidigare bestämmelser om hets mot folkgrupp*

Den första lagstiftningen av det här slaget är bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som 1948 infördes i strafflagen och 1949 i tryckfrihetsförordning-

en. Förarbetena till denna bestämmelse utgörs främst av straffrättskommitténs betänkande (SOU 1944:69). Innehållet i kommittébetänkandet i denna del går tillbaka till en promemoria angående lagstiftning mot rashets som upprättades inom justitiedepartementet år 1943. Promemorian var föranledd av motioner vid 1942 och 1943 års riksdagar i vilka hemställdes att riksdagen "måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en lagstiftning som kriminaliserade varje propaganda mot medborgargrupper vilken utginge från deras trosbekännelse eller så kallade ras". Med motionärernas yrkanden åsyftades framför allt skydd mot antisemitisk propaganda. I promemorian fördes följande resonemang angående diskrimineringsgrunderna:

Hetsen mot judarna torde huvudsakligen vara grundad på deras ras. I första hand torde därför böra kriminaliseras den propaganda, som direkt har sin grund i en befolkningsgrupps härstamning. Lika anstötlig som denna propaganda är förföljelse i tal eller skrift som grundas på vederbörandes trosbekännelse. Ett ingripande mot sådan förföljelse kan visserligen icke sägas vara aktualiserad av några hittills framträdda tendenser i vårt land. Man bör emellertid beakta, att om åtgärder vidtagas mot den typiska rashetsen, denna åtminstone såvitt angår judarna lätteligen kan komma att klädas i en annan form som huvudsakligen hänför sig till deras trosbekännelse. På den grund torde även religionsförföljelse böra uppmärksammas i detta sammanhang.

I betänkandet av år 1944 anför straffrättskommittén

att om en utsträckt kriminalisering i förevarande hänseende skall äga rum, den bör erhålla en såvitt möjligt generell utformning och således icke begränsas till att avse allenast den antisemitiska propagandan. En utsträckning av det straffrättsliga skyddet till varje medborgargrupp möter emellertid betänkligheter, i den mån därigenom skulle göras inskränkningar i friheten till politisk eller social debatt . . . Medan agitation mot en befolkningsgrupp, som utmärkes genom sitt politiska ställningstagande eller sitt yrke, kan fullfölja ett lojalt syfte att förmå medlemmar av gruppen att ändra åsikt eller att i sin yrkesutövning förfara på annat sätt än tidigare, kan propaganda mot en befolkningsgrupp på grund av dess härstamning mera sällan fylla motsvarande funktion. Trosbekännelse synes kunna jämställas med härstamning . . . Kommittén anser således, att den ifrågasatta lagstiftningen bör begränsas till att avse befolkningsgrupper med viss härstamning eller trosbekännelse . . . Såsom exempel på befolkningsgrupper som bestämmelsen avser att skydda må, förutom judar, nämnas zigenare, lappar, utlänningar som tagit sin tillflykt till Sverige samt sekterister av skilda slag.
(SOU 1944:69 s. 227 f.)

Straffrättskommitténs förslag ledde alltså till en ny paragraf i strafflagen av denna lydelse:

Hotar, förtalar eller smädar någon offentligen folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse, dömes för hets mot folkgrupp till böter eller fängelse.

En bestämmelse av liknande slag infördes i tryckfrihetsförordningen.

När Sverige år 1970 ratificerade FN-konventionen genomfördes en förändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Vidare infördes en bestämmelse som förbjöd olaga diskriminering (se kapitlen 3 och 4 härom). Regeringspropositionen i ärendet (prop. 1970:87) innehöll en diskussion om diskrimineringsgrunderna som i sin tur byggde på och återgav följande

tankegångar i betänkandet från utredningen om förbud mot rasdiskriminering.

Vid den föreslagna utvidgningen av brottsobjektet beaktar kommittén att enligt art. 4 i konventionen skydd mot brott av ifrågavarande slag skall tillkomma ras eller persongrupp med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Kommittén föreslår sålunda till en början att även *ras eller raser* skall kunna vara föremål för brott. Härvid åsyftas de grupper av människosläktet som brukar upptas i antropologiska rasindelningar. Dessa grundar sig på skillnader i vissa ärftliga fysiska egenskaper bl. a. pigmentering och ansiktsform.

Som brottsobjekt nämner förslaget vidare *folkgrupp eller folkgrupper av viss ras*. Till en del omfattas denna kategori av den nyss angivna. Exempelvis torde den alpina rasen helt allmänt kunna sägas vara en folkgrupp av viss ras. Sistnämnda uttryck synes emellertid också kunna ha en mindre vidsträckt bemärkelse och endast innefatta en viss del av en ras, t. ex. representanterna för den alpina rasen i ett visst land. Motsvarande gäller för det föreslagna brottsobjektet *folkgrupp eller folkgrupper med viss hudfärg*.

I viss överensstämmelse med art. 4 i konventionen kan enligt förslaget även *folkgrupp eller folkgrupper av visst etniskt ursprung* utgöra föremål för brott. Med denna kategori avses folkgrupper vari medlemmarna har ett relativt enhetligt kulturmönster. Samer torde t. ex. kunna räknas hit liksom i betydande grad folkgrupper vars medlemmar är av samma nationalitetstillhörighet. Eftersom nationalitetstillhörigheten är en egenskap som är av särskild vikt ur praktisk synpunkt i en lagstiftning av förevarande slag, anser kommittén befogat att i lagtexten särskilt nämna folkgrupper, som kännetecknas av att deras medlemmar har samma nationalitetstillhörighet. Exempel på sådana folkgrupper i vårt land är de som består av hit invandrade italienare, jugoslaver etc. I enlighet med det anförda har i det föreslagna stadgandet upptagits *folkgrupp eller folkgrupper av visst nationellt ursprung*.

En folkgrupp torde i det enskilda fallet ofta kunna inordnas under mer än en av ovannämnda kategorier. Exempelvis kan en folkgrupp av visst etniskt ursprung tänkas utgöra också en folkgrupp med viss hudfärg. Ifrågavarande brottsobjekt har alltså beskrivits på sådant sätt att de delvis sammanfaller med varandra. Detta förhållande, som beror på svårigheten att exakt avgränsa de grupper varom är fråga från varandra, torde ej behöva föranleda några svårigheter i praxis.

I den nuvarande regeln om hets mot folkgrupp anges folkgrupp med viss härstamning som brottsföremål. Med hänsyn till att uttrycket härstamning ej torde täcka andra förhållanden än som omfattas av ovan diskuterade kategorier finner kommittén anledning saknas att medta detta uttryck i det föreslagna stadgandet. Någon inskränkning i förhållande till gällande rätt åsyftas därvid ej.

Såsom påpekats i den allmänna motiveringen behöver enligt förslaget brottsföremålet ej vara en särskilt utpekad ras eller folkgrupp av viss ras e. d. Brottet kan även vara riktat mot ett kollektiv av ej särskilt specificerade raser eller folkgrupper av förevarande art. (SOU 1968:68, s. 71)

Utredningen föreslog ingen ändring i fråga om diskrimineringsgrunden trosbekännelse, utan angav bara att dess uppdrag inte omfattade diskriminering "som kan tänkas förekomma på religiös grund".

## *Grundlagsförbudet mot diskriminering*

Regeringsformen 2:15 föreskriver följande:

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet.

Detta förbud riktar sig först och främst till regering och riksdag men också till andra myndigheter som meddelar föreskrifter. Användandet av uttrycken "ras, hudfärg och etniskt ursprung" i paragrafen motiverades av 1975 års fri- och rättighetsutredning med att de "förekommer redan tidigare i svensk rätt och torde inte vålla några svårigheter i rättstillämpningen (jfr prop. 1970:87 s. 37)". Mot användningen av uttrycken vände sig ett par remissinstanser:

Enligt *Amnesty International, svenska sektionen,* bör man i regeringsformen lika väl som annars undvika ordet 'ras' (annat än möjligen i sammansättningar av typen rasdiskriminering, rasförtryck eller rasism). En sådan åtgärd torde stämma överens med praxis inom exempelvis FN.
(prop. 1975/76:209 s. 291)

*Sveriges författarförbund* vill ifrågasätta, om inte vissa begrepp borde utmönstras ur grundlagen . . . Med etniska minoriteter måste avses allt som gäller vederbörandes härstamning eller ursprung. I internationella sammanhang undviker man numera begreppet ras. Dess vetenskapliga betydelse är osäker och förekomsten av ordet ras ger lätt uppfattningen, att yttre olikheter mellan människor eller folkgrupper tillmäts en mera djupgående betydelse. Det vore därför lyckligt om man ur den svenska grundlagen kunde utmönstra ett så grumligt begrepp som 'ras'. Även hänvisningen till hudfärg torde vara onödig och utmanande. Vetenskapligt och språkligt borde begreppet 'etnisk minoritet' och liknande uttryck täcka vad som i de angivna fallen åsyftas.
(prop. 1975/76:209 s. 291–292)

Regeringen var dock inte av samma mening. I propositionen anförde departementschefen att eftersom "ordet ras förekommer både i gällande svensk rätt . . . och i olika internationella dokument, bl. a. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, europakonventionen, FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering" och eftersom rasdiskrimineringen är en "realitet på många håll i världen" så borde uttrycken bibehållas (prop. 1975/76:209 s. 157).

### *Den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp*

Den nuvarande lydelsen av bestämmelserna om hets mot folkgrupp resp. olaga diskriminering har framgått av kapitel 4. Lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp fastställdes av riksdagen våren 1982. Regeringspropositionen i ärendet byggde på ett betänkande från diskrimineringsutredningen. I betänkandet (SOU 1981:38 s. 18) fanns en kort diskussion om diskrimineringsgrunderna. Det framgår där att vi övervägde att föreslå en så radikal förändring av ordalydelsen att alla kategorier innefattades under "etniskt ursprung", men att vi avstod.

## 7.3 Diskrimineringsgrunderna enligt FN-konventionen

Artikel 1 i FN-konventionen anger att diskrimineringsgrunderna är ras, hudfärg, härstamning, nationellt ursprung och etniskt ursprung. Enligt artikel 2 är konventionen inte tillämplig på skillnader som görs mellan medborgare och icke-medborgare i konventionsstaterna. Enligt artikel 5 är diskrimineringsgrunderna de nyssnämnda med undantag för härstamning.

Nedanstående diskussion av vad som är att anse som förbjudna diskrimineringsgrunder utgår från FN-konventionens stipulationer. Underlag för diskussionen utgörs av den analys som gjorts i diskrimineringsutredningens tidigare utgivna översikt över de senaste decenniernas forskning kring etnisk diskriminering[1]. Vid angivande av förbjudna diskrimineringsgrunder har vi beaktat vetenskapens nuvarande ståndpunkt när det gällt frågan om vilka begrepp som bör användas och hur de kan definieras.

## 7.4 Vilka skall skyddas av lagen?

*Alla* kan åberopa lagens skydd mot diskriminering, således även personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Principen bör få denna innebörd, framför allt av det skälet att konventionens artikel 5 kräver att *envar* skall tillförsäkras likhet i fråga om åtnjutandet av de i artikeln uppräknade rättigheterna. Så är ju fallet med de diskrimineringsförbud som återfinns i brottsbalken. Vidare är det av betydelse att alla brott mot diskrimineringsförbuden, sådana som de utformas i kapitel 8, skall kunna beivras. Det undantag som enligt konventionens artikel 2 får göras i fråga om personer som inte är svenska medborgare blir i stort sett inte aktuellt för vår del.

## 7.5 Otillåten diskrimineringsgrund

Vi föreslår att den otillåtna diskrimineringsgrunden enligt denna lag skall vara *etnisk tillhörighet.*

Med etnisk tillhörighet brukar avses följande. "Etnisk" har sin rot i ett grekiskt ord, "ethnos", som betyder människor av ens egen sort, nation eller folk. Den vänstra spalten i uppställningen[2] nedan skall visa vilka beståndsdelar (attribut) som den etniska tillhörigheten som mest kan omfatta. Attributen går att fastställa objektivt. De är av olika relativ vikt för olika grupper. Den högra spalten anger vilka karakteristika för en etnisk grupp som motsvaras av resp. attribut.

Vad som skall fastställas enligt lagförslaget är endast de objektiva attributen som ingår i begreppet etnisk tillhörighet. Begreppet har också en subjektiv sida vars attribut på motsvarande sätt kan ställas upp.

Begreppet markör som förekommer nedan sammanfattar allt sådant som utgör yttre kännetecken på att en person har en viss etnisk tillhörighet. Markörer är av mångahanda slag: hudfärg, hårfärg, andra kroppsliga kännetecken, namn, klädsel, språk, språkbehandling m. m. Det som begreppet står för är något mycket vanligt förekommande i vårt samhälle. Medlemskap i alla de olika kategorier, grupper och delkulturer som finns i samhället markeras på ett eller annat sätt, mer eller mindre framträdande.

*Etnisk tillhörighet är tillhörighet till en etnisk kategori eller grupp.* Etniska grupper kan vara av varierande storlek. Med en *kategori* i allmänhet avses varje mängd av individer med minst ett identifierbart och relevant attribut

[1] Anders Lange och Charles Westin: "Etnisk diskriminering och social identitet", Liber, Stockholm 1981.

[2] Vänstra spalten i uppställningen är i modifierad form övertagen från Lange och Westin, a.a., s. 322.

| Objektiva attribut | Karakteristika för en etnisk grupp |
|---|---|
| 1 **Gemensamt ursprung (fastställt genom objektiva kriterier)** | 1 Den har en gemensam historia, såväl biologisk som social |
| 2 **Territorialitet** | 2 Den bebor – eller har under lång tid bebott – samma geografiska område(n) |
| 3 **Gemensam kultur, seder (objektivt iakttagbara), kulturella markörer** | 3 Den har gemensamt utvecklat ett mönster av kunskap och begrepp |
| 4 **Religion, trosbekännelse** | 4 Den har en gemensam inställning till en gud eller flera gudar eller övernaturliga väsen, av vilken även följer ett mönster av normer, värderingar och moral |
| 5 **"Ras" eller andra fysiska kännetecken** | 5 Den har gemensamma yttre fysiska kännetecken, bl. a. hudfärg |
| 6 **Språk (objektivt fastställt modersmål), namn, icke-verbalt språk** | 6 Den har ett gemensamt modersmål, som kan ha dialektala varianter |
| 7 **Utifrån iakttagen sammanhållning, lojalitet, chauvinism** | 7 Medlemmarna i gruppen uppvisar gentemot medlemmar i andra etniska grupper en gemensam hållning, de håller på gränser – av olika slag – till andra grupper |
| 8 **Normer för familjebildning, familjestruktur** | 8 Den har utformat normer för hur en normal familj bör se ut – kärnfamilj bestående av två generationer, storfamilj med flera generationer etc |
| 9 **Exklusiv ekonomisk bas** | 9 Den är för sitt livsuppehålle – i vid mening – oberoende av andra etniska grupper |
| 10 **Endogami** | 10 Den har utvecklat regler om att äktenskap får ingås endast mellan medlemmar av den egna gruppen |

gemensamt. Med en *grupp* avses varje kategori av individer vilken har införlivat medlemskapet i kategorin i sin självuppfattning. I fråga om etniska grupper är oftast många attribut gemensamma. Medlemskapet i den etniska gruppen är i princip ofrivilligt, dvs. man föds in i den.

Etnisk kategori är ett vidare begrepp än etnisk grupp. En person kan tillhöra flera kategorier och därmed ha införlivat medlemskapet i dem i sin självuppfattning. Ett par exempel: en person från Algeriet tillhör kategorin araber och gruppen algerier; en person från Gambia tillhör kategorin svarta och gruppen gambier.

Vi vill understryka att en etnisk grupp inte behöver omfatta samtliga ovan uppräknade attribut men att den oftast omfattar ett flertal av dem.

Ett uttryck som griper över alla de tidigare nämnda är *kultur*. Med kultur menar vi ett mönster av kunskap och begrepp som kan ta sig många uttryck, såväl symboliska som icke-symboliska, såväl profana som religiösa. Detta mönster har människor i social gemenskap utvecklat ur det förflutna och stegvis förändrat och utökat. En sammanfattande definition: *en etnisk grupp*

*är en grupp med ofrivilligt medlemskap som har en gemensam kultur och om vilken det finns föreställningar om ett gemensamt ursprung.*

Vi kommer i det följande att utveckla skäl för att medlemmar av etniska minoriteter kan bli föremål för positiv särbehandling under vissa omständigheter. En etnisk minoritet är en grupp av nyssnämnt slag som är icke-dominant i det svenska samhället. Etniska minoriteter är alla etniska grupper utom den svenska.

Som har framgått av ovanstående kan de i tidigare lagstiftning angivna diskrimineringsgrunderna inordnas i begreppet "etnisk tillhörighet". Det innebär att vårt förslag står i överensstämmelse med bestämmelsen i RF 2:15 som citerats ovan.

I lagförslaget återfinns diskrimineringsgrunden i 1 §.

## 7.6 "Ras"-begreppet

Ras och fysiska kännetecken såsom hudfärg är som framgått vanliga som otillåtna diskrimineringsgrunder. Begreppet "ras" – använt på människor – är ett av nutidens mest belastade. Det beror framför allt på en sammanblandning av ett oklart definierat begrepp och en underförstådd uppfattning om att det skulle finnas fysiska eller mentala egenskaper hos "raserna", som medför att individer av den ena "rasen" skulle vara överlägsna eller underlägsna andra individer av andra "raser". Det har gjorts försök att göra rasbegreppet klarare, framför allt omedelbart efter andra världskriget under aktiv medverkan från bl. a. Unesco. Ett slags antropologiskt rasbegrepp har därvid utvecklats enligt vilket det skulle finnas endast tre "raser" av människosläktet: den vita, den svarta och den gula. (Andra benämningar brukar användas men de har samma innebörd.) Samtidigt medverkade främst antropologerna till att begreppet "rasgrupp" i den samhällsvetenskapliga litteraturen kom att ersättas med "etnisk grupp" i den betydelse det har enligt ovanstående definition.

Det ovan citerade avsnittet ur promemorian från justitiedepartementet av år 1943 är givetvis färgat av den tidens synsätt som hade sin grund i en blandning av ett "vetenskapligt" och ett folkligt rasbegrepp. Skulle motsvarande text formuleras i dag skulle judar betecknas som en etnisk grupp.

Mot det antropologiska rasbegreppet vänder sig framför allt genetikerna, som vill bibehålla underavdelningar av de tre "raserna" och ge även dessa underavdelningar benämningen "raser". Att biologiska skillnader faktiskt finns och att de kan bestämmas kan enligt genetikerna aldrig utgöra utgångspunkt för ett handlande som innebär social diskriminering. Det finns alla skäl att instämma häri, liksom det naturligtvis inte finns något skäl att invända mot själva utvecklingen inom genetiken av ett rasbegrepp som är så mångskiftande att det i mångfald kan jämföras med de etniska grupperna. I en samhällelig situation är dock socialt och kulturellt grundade utgångspunkter – vilka i och för sig kan utgå från biologiska förutsättningar – att föredra framför entydigt biologiska. Tillsammans med "hudfärg" blir "ras" därmed en social kategorisering.[1]

Nyss antyddes förekomsten av ett folkligt rasbegrepp. I folkmun, dvs.

[1] I den meningen är det en etnisk kategori snarare än en etnisk grupp. Europa har hundratals etniska grupper som alla är "vita"; Afrika har i motsvarande mån hundratals etniska grupper som alla är "svarta". Vid en kategorisering av det slaget låter man ett framträdande fysiskt attribut utgöra det enda kategoriseringskriteriet och bortser från kulturella skillnader.

använt i vardagsspråket, har ras ett antal betydelser. Säkert har de resonemang ur motiven till tidigare lagstiftning som vi betecknar som tidsbundna fortfarande en viss förankring bland befolkningen i allmänhet. Säkert finns det människor som anser att det existerar en nordisk ras, en alpin ras, en judisk ras, en zigensk ras, en finsk ras, en jugoslavisk ras etc. Detta är antagligen ett av skälen till att ordet "rasism" har en sådan överlevnadskraft i folkmun. Ett annat skäl är att ordet används i bästa syfte, som symbolord, som varningslampa, exempelvis av grupper som aktivt arbetar för att bekämpa invandrarfientlighet och etnisk diskriminering.

## 7.7 Medborgarskap som diskrimineringsgrund

Inom ramen för diskrimineringsgrunden "etnisk tillhörighet" ryms även nationalitet eller medborgarskap. Utgångspunkten härför är regeringsformens bestämmelser om att rättigheter som tillkommer svenska medborgare med mycket få undantag även tillkommer utländska medborgare. Diskriminering i arbetslivet får alltså inte ske på grund av någons medborgarskap. Dock måste givetvis krävas att de utländska medborgare som på denna grund har lagens skydd också har tillstånd att vistas och inneha arbete i Sverige eller är befriade från skyldigheten att ha sådant tillstånd.

När det gäller medborgarskapet är passet den främsta "markören". Dock är det inte en markör som är direkt jämförbar med de andra, eftersom det inte är ett omedelbart yttre kännetecken, åtminstone inte vid ett möte öga mot öga mellan två personer. (Dessutom måste i förekommande fall ytterligare ett kännetecken vara för handen, nämligen arbetstillståndet.)

Låt oss försöka exemplifiera förhållandet mellan vissa av de här använda begreppen.

A Etniskt ursprung: föräldrarnas etniska tillhörighet (permanent attribut)
B Aktuell (objektiv/subjektiv) etnisk tillhörighet
C Ursprunglig nationalitet (medborgarskap)
D Aktuell nationalitet (medborgarskap)

Vi kan som exempel välja en serbisk man född i Jugoslavien av serbiska föräldrar, vilken som barn kom till Sverige tillsammans med föräldrarna och som nu är svensk medborgare. Denna person har A) serbiskt etniskt ursprung; B) serbisk/jugoslavisk etnisk tillhörighet; C) ursprungligen jugoslaviskt medborgarskap och D) numera svenskt medborgarskap. Han kan på grund av sin etniska tillhörighet eller sitt medborgarskap bli diskriminerad av en arbetsgivare oberoende av dennes etniska tillhörighet.

## 7.8 Trosbekännelse som diskrimineringsgrund

Som ovan nämnts är den naturliga utgångspunkten för oss de av konventionen angivna diskrimineringsgrunderna. Vi har här förordat att grunderna utvidgas i förhållande till konventionens stipulationer inom ramen för det av konventionen angivna området, nämligen vad man kan sammanfatta i orden

etnisk diskriminering. Konventionen föreskriver inte att trosbekännelse skall utgöra diskrimineringsgrund. Vi anser det inte heller nödvändigt att särskilt förorda detta. Som har framgått av vår diskussion av begreppet etnisk tillhörighet kan trosbekännelse ingå som en del därav. I den mån så inte skulle vara fallet är trosbekännelse som sådan inte att anse som diskrimineringsgrund. Sålunda är en person som tillhör ett religiöst samfund inte skyddad mot diskriminering enbart på denna grund. Detta utgör en förändring i förhållande till vad straffrättskommittén år 1944 enligt citatet ovan ansåg om skyddet för "sekterister". Vi anser inte att en lag vars främsta utgångspunkt är negativ särbehandling av personer som tillhör etniska minoriteter skall ha till ändamål att även skydda medlemmar i religiösa samfund enbart på grund av detta medlemskap. Medlemmar av majoritetsbefolkningen är som nämnts skyddade på grund av *sin* etniska tillhörighet.

# 8 Diskrimineringsförbuden

## 8.1 Den diskriminerande handlingen

Förslaget syftar till att åstadkomma att arbetstagare eller arbetssökande inte skall missgynnas av arbetsgivare på grund av sin etniska tillhörighet.

Om vi först ser på den *arbetssökande:* när är han att anse som diskriminerad av arbetsgivare?

En arbetssökande är missgynnad om han inte erhåller ett arbete han rättligen borde få. Följande typfall kan då tänkas.

Det ena fallet är att en arbetssökande ur *en* etnisk grupp (t. ex. en grek, turk, finne) blir förbigången av en annan arbetssökande ur *en annan* etnisk grupp (t. ex. en svensk), trots att den förbigångne har bättre meriter. Utgångspunkten är att en arbetsgivare handlar rationellt och normalt väljer den bäst meriterade. Den bäst meriterade har i det här fallet gått miste om en anställning på grund av sin etniska tillhörighet.

Det andra fallet är att en ensam sökande inte får arbete. Om arbetsgivaren underlåter att anställa denne på grund av att han tillhör en annan etnisk grupp än arbetsgivaren bör handlandet inte vara tillåtet.

Om en arbetssökandes möjligheter att överhuvud komma i fråga för anställning genom arbetsgivarens handlande blir beroende av hans etniska tillhörighet, dvs. att han till följd av denna tillhörighet får sämre möjligheter att erhålla anställning, är han också att anse som diskriminerad. I många fall är det ju på det viset att ingen av flera sökande till ett arbete kan sägas vara bättre meriterad än någon annan. Om en arbetsgivare i sitt val tillämpar diskriminerande principer som gör att t. ex. invandrare inte alls eller i mindre utsträckning får anställning än infödda, så är detta till skada för de arbetssökande invandrarna. Sådant beteende bör därför inte vara tillåtet.

När det gäller *arbetstagare* kan diskriminerande behandling ta sig olika uttryck.

- En arbetstagare erhåller sämre anställningsvillkor, t. ex. sämre lön, till följd av sin etniska tillhörighet.
- Arbetsgivaren utövar sin arbetsledning på ett diskriminerande sätt t. ex. genom att tilldela särskilt okvalificerade arbetsuppgifter åt arbetstagare med viss etnisk tillhörighet.
- Arbetsgivaren vidtar andra åtgärder till nackdel för arbetstagare till följd av etniskt ursprung, t. ex. omplaceringar, uppsägningar och liknande.
- Arbetsgivaren underlåter att befordra en anställd på grund av dennes etniska tillhörighet.

Ett förfarande skall alltså kunna påtalas enligt vårt lagförslag om det samtidigt *dels* innebär en påtaglig nackdel för en arbetstagare eller arbetssökande, *dels* särskilt drabbar eller direkt riktar sig mot personer med viss etnisk tillhörighet.

## 8.2 Direkt och indirekt diskriminering

I det följande behandlar vi diskrimineringsförbuden under rubrikerna *avsiktlig direkt diskriminering* och *avsiktlig och oavsiktlig indirekt diskriminering*. Det kan här finnas skäl att något beröra förhållandet mellan begreppen i rubrikerna.

Med indirekt diskriminering menas att ett krav eller villkor uppställs som i och för sig gäller alla men vars *effekt* blir att viss eller vissa etniska grupper missgynnas i förhållande till annan eller andra etniska grupper. Antag t. ex. att en arbetsgivare ställer krav på fullgjord svensk folkskola eller grundskola för anställning. Ett sådant krav medför att t. ex. många invandrares chanser att få anställning hos honom omöjliggörs, medan så gott som samtliga ur majoritetsbefolkningen uppfyller villkoret.

Att indirekt diskriminera någon på etnisk grund kan vara såväl ett avsiktligt som ett oavsiktligt förfarande. Avsiktligt är det t. ex. då en arbetsgivare uppställer sådana regler i syfte att just omöjliggöra för andra än infödda svenskar att få tjänst hos honom. Den indirekta diskrimineringen är oavsiktlig i det fall då en arbetsgivare t. ex. uppställt sådana regler utan att han insett konsekvenserna av dem.

Med direkt diskriminering menar vi att en arbetsgivare i en konkret beslutssituation missgynnar en eller flera personer *på grund av* deras etniska tillhörighet. Därmed är detta förfarande alltid avsiktligt.

Sammanfattningsvis gäller alltså att indirekt diskriminering kan vara såväl avsiktlig som oavsiktlig, medan direkt diskriminering endast uppträder i avsiktlig form.

## 8.3 Avsiktlig direkt diskriminering

### 8.3.1 Bevisproblemen i diskrimineringstvister

Den diskriminerande handlingen eller underlåtenheten att handla försätter enskilda individer med viss etnisk tillhörighet, ur en eller flera etniska grupper, i sämre läge än dem som inte tillhör gruppen i fråga. Etnisk diskriminering är i första hand sådant missgynnande av en arbetstagare eller arbetssökande som beror på att arbetsgivaren har ett uppsåt eller en avsikt att missgynna denne på grund av etnisk tillhörighet, dvs. vad vi här i fortsättningen kallar direkt diskriminering. Det kan också i det enskilda fallet vara så att arbetsgivaren själv egentligen inte önskar diskriminera, men att han följer krav härpå från sin personals eller sina kunders sida. En handling som blir följden av ett sådant beslut är i lika hög grad att anse som grundad på förkastliga motiv.

Om man lagstiftningsvägen vill ingripa mot beteenden av det här slaget

måste man betänka att bevisproblemen för den som påstår att han blivit diskriminerad kan bli mycket stora. När det rör sig om direkt diskriminering handlar det ju om att utröna vad en arbetsgivare haft i tankarna när han vidtog eller underlät att vidta viss åtgärd mot en arbetssökande eller arbetstagare. Hur skall man då kunna visa att en arbetsgivare haft ett uppsåt eller en avsikt att diskriminera?

När man inför en norm som förbjuder etnisk diskriminering får man räkna med att den som medvetet bryter mot normen gör så mycket som möjligt för att dölja sina verkliga motiv. Uppgiften att utforma ett förbud mot etnisk diskriminering är dock inte så övermäktig som den i förstone ter sig. Lagstiftaren har ju redan tidigare haft att lösa liknande problem såväl inom arbetsrätten som på andra rättsområden.

Frågan om bevisproblemen i tvister som avser etnisk diskriminering, könsdiskriminering och även diskriminering på grund av fackföreningstillhörighet, har tidigare berörts i svenska lagstiftningssammanhang.

I SOU 1968:68 "Lagstiftning mot rasdiskriminering" behandlades bl. a. frågan om införandet av en lag mot rasdiskriminering i arbetslivet. Kommittén i fråga diskuterade hur ett sådant förbud skulle kunna tänkas se ut – dock utan att förorda ett sådant – och uttalade bl. a. följande (s. 64 f):

Om det framdeles skulle befinnas nödvändigt att överväga kriminalisering för att komma tillrätta med rasdiskriminering på arbetsmarknaden, får kommittén uttala, att avgörande hinder ej kan anses möta med hänsyn till bevissvårigheter. Kommittén får härom anföra följande och skiljer därvid mellan större och mindre företag samt mellan kvalificerade och icke kvalificerade befattningar.

Vad beträffar anställande av icke kvalificerade befattningshavare vid större företag synes tämligen goda möjligheter finnas att uppdaga förekommande diskriminering. Bedömningen av arbetssökandes lämplighet för sådana befattningar kan ske tämligen schablonmässigt. Man kan gå efter påtagliga, relativt få faktorer, såsom ålder, antal år i yrket o. d. Om företräde till en befattning ges en viss person framför en annan, torde anledningen härtill alltså ofta vara ganska lätt att fastställa. Därför torde en arbetsgivare inte så lätt kunna dölja om det verkliga skälet till att ej vilja anställa vissa personer är rasfördomar. Bevissvårigheter synes således ej kunna anföras mot införande av ett kriminaliserat förbud mot vägran att anställa en person på grund av dennes ras, nationalitet etc.

I fråga om tillsättande av kvalificerade befattningar i större eller mindre företag gör sig däremot bevissvårigheter betydligt starkare gällande. Tillsättandet av en kvalificerad post kräver – i motsats till icke kvalificerade befattningar i större företag – beaktande av åtskilliga faktorer med stort utrymme i det enskilda fallet för svårgripbara bedömningsgrunder, t. ex. utbildning, tidigare verksamhet och erfarenhet samt inte minst personliga egenskaper. Att bevisa ett påstående om att en person missgynnats på grund av sin ras kan därför i sådana fall vara ytterst vanskligt.

Läget vid anställande av icke kvalificerad arbetskraft i mindre företag torde vara annorlunda än vid anställande av sådan arbetskraft i större företag. I det förra fallet torde vad man kan kalla den personliga faktorn vara högst väsentlig. Härmed avses att arbetets normala gång i detta fall är i särskilt hög grad beroende av att arbetsgivaren och arbetstagaren förmår samarbeta. Svårgripbara bedömningsgrunder – som ej behöver bottna i rasfördomar – är här för handen. Mot införande av straffbelagt förbud mot diskriminering i fråga om anställande av icke kvalificerad arbetskraft i mindre företag kan således åberopas bevissvårigheter.

Vad sålunda anförts äger motsvarande giltighet för frågan om införande av straff

mot sådan diskriminering som kan förekomma i samband med arbetsvillkor och avskedande. Endast då det gäller icke kvalificerad arbetskraft i större företag torde man alltså ha goda möjligheter att övervinna bevissvårigheterna.

Vill man med hänsyn till nämnda bevissvårigheter begränsa det område av arbetsmarknaden, som görs till föremål för diskrimineringsförbud, till icke kvalificerade arbetstagare vid större företag, uppstår tydligen vissa avgränsningsproblem. Vad som skall menas med större företag behöver dock inte medföra speciella svårigheter. Man kan efter utländsk förebild bestämma de företag som skall omfattas av förbudet till sådana som har ett visst minimiantal anställda. Mer intrikat torde vara att söka definiera uttrycken kvalificerad och icke kvalificerad arbetstagare.

*Skydd för arbetssökande* diskuterades också av arbetsrättskommittén i betänkandet (SOU 1975:1) "Demokrati på arbetsplatsen". Där gällde frågan ett skydd för arbetssökande mot föreningsrättskränkningar.

Med föreningsrättskränkningar inom arbetsrätten menas sådana handlingar som vidtas av någon på arbetsgivar- eller arbetstagarsidan till skada för någon på andra sidan för att denne utnyttjat sin föreningsrätt. Frågan reglerades tidigare i lagen om förenings- och förhandlingsrätt och återfinns sedan 1977 i medbestämmandelagen (MBL). Ett klassiskt exempel är att en arbetstagare blir omplacerad av sin arbetsgivare i samband med att han gått med i en fackförening. Om arbetsgivaren i en sådan situation medger att han gjort omplaceringen för att arbetstagaren anslutit sig till den fackliga organisationen är det givetvis klart att arbetsgivaren gjort sig skyldig till en föreningsrättskränkning. Men om arbetsgivaren i stället uppger ett helt annat skäl för omplaceringen, t. ex. att den anställde har samarbetssvårigheter, hamnar arbetstagaren i en mycket svår situation om han skall styrka att arbetsgivaren i stället haft föreningsrättskränkande motiv. I sin praxis har också arbetsdomstolen (AD) tagit hänsyn till dessa svårigheter och därför utformat en regel som innebär att bevisbördan skall delas mellan parterna i en föreningsrättstvist. Sålunda uttalade AD i domen AD 1958/20 som rörde avskedande:

Arbetsdomstolen vill till en början erinra om vad domstolen tidigare vid flera tillfällen uttalat rörande bevisskyldigheten, när det göres gällande, att avskedande av en arbetare utgör kränkning av föreningsrätten. Såsom domstolen därvid framhållit, är det förenat med oöverstigliga svårigheter för arbetarparten att styrka icke blott de positiva omständigheter, som tala för att avskedandet inneburit föreningsrättskränkning, utan även de omständigheter som tala mot att något annat bärande motiv för avskedandet förelegat. Arbetsdomstolen har därför ansett en uppdelning av bevisskyldigheten skälig på sådant sätt, att arbetarparten har att visa sannolika skäl för att en kränkning av föreningsrätten föreligger och att, om sådana skäl framlagts, arbetsgivarparten har att styrka, att för avskedandet förelegat skälig orsak oberoende av föreningsrättsfrågan.

Arbetsrättskommittén, som hade att överväga behovet av ett skydd för arbetssökande mot föreningsrättskränkningar, berörde bevisproblemen i samband härmed och sade bl. a. (SOU 1975:1 s. 235):

En allmän regel av innebörd, att arbetsgivare inte äger vägra arbetssökande anställning emedan han är oorganiserad eller på grund av hans tillhörighet till viss organisation (eller ev. över huvud emedan han är organiserad) skulle få mycket långtgående verkningar. Uppenbara svårigheter att leda i bevis det verkliga syftet

bakom en vägran att anställa skulle kräva en bevisregel motsvarande den som AD för närvarande tillämpar i föreningsrättskränkningsmål, om det över huvud skall gå att genomdriva tillämpning av en regel om skydd för arbetssökandes föreningsrätt.

Arbetsrättskommittén avstyrkte att arbetssökande skulle åtnjuta skydd mot föreningsrättskränkningar och regeringen instämde i detta. Enligt de nuvarande reglerna i MBL om föreningsrättskränkningar skyddas alltså inte arbetssökande. Frågan om skydd för arbetssökande mot föreningsrättskränkningar har även utretts av nya arbetsrättskommittén (se SOU 1982:60 s. 281 f). Bevisproblemen i samband härmed belystes emellertid inte. Kommittén avstyrkte dock att arbetssökande skulle åtnjuta skydd mot föreningsrättskränkningar.

Frågan om skydd för arbetssökande och bevisproblemen som är förknippade därmed aktualiserades ånyo i samband med utarbetandet av en lag mot könsdiskriminering.

Jämställdhetsdelegationen överlämnade 1975 en skrivelse till regeringen där man avstyrkte en lagstiftning mot könsdiskriminering. Som ett viktigt argument anförde delegationen att en sådan lag endast i enstaka uppenbara fall kunde antas vara ett verksamt medel att nå rättelse i individuella fall, detta med hänvisning till att man "förmodligen måste kräva vattentät bevisning att just den sökandes kön varit avgörande för det överklagade beslutet" (citerat i SOU 1978:38 s. 54).

Frågan om en lagstiftning mot könsdiskriminering vidarebehandlades därefter av jämställdhetskommittén i betänkandet "Jämställdhet i arbetslivet" (SOU 1978:38). Kommittén uppmärksammade särskilt bevisproblemen och uttalade därom att ett diskrimineringsförbud antagligen skulle komma att bli ett slag i luften om domstolen alltid skulle kräva full bevisning om ett orsakssamband mellan missgynnande och kön för att kunna konstatera att lagen har överträtts. Jämställdhetskommittén utformade i sitt lagförslag en särskild bevisregel. Kommittén framhöll dock att en svensk domstol troligen även utan något uttryckligt lagstadgande skulle anse diskriminering föreligga i fall när bevisningen gjorde det sannolikt att hänsyn tagits till någons könstillhörighet. Vad som enligt kommittén kunde göra detta sannolikt var t. ex. att en utomstående mot bakgrund av denna persons och de medsökandes kvalifikationer samt annan bevisning i målet inte skulle kunna förstå varför arbetsgivaren föredrog att anställa en medsökande. Kommittén framhöll vidare att en omständighet

som kan medverka till att göra orsakssambandet missgynnande-kön sannolikt är t. ex. ett diskriminerande "mönster" hos en arbetsgivare, dvs. en överrepresentation av det ena könet som inte kan förklaras med brist på lämpliga arbetssökande av motsatt kön. Yttranden som har fällts och som kan styrkas föranleder inte sällan i brittisk rättspraxis att en domstol finner det styrkt att den instämde arbetsgivaren har avvisat klaganden just på grund av dennes kön.

Trots att svenska domstolar alltså även utan stöd av en särskild bevisregel knappast skulle ställa så höga krav på bevisning i nu diskuterat hänseende som jämställdhetsdelegationen antog, föreslår vi för att undvika missförstånd på denna punkt en uttrycklig regel om att sannolika skäl räcker ...
(a. a. s. 161)

Jämställdhetskommittén ansåg att bevisproblemen inte var något avgörande hinder för en lag till skydd för arbetssökande. Den särskilda lagregel om hur bevisbördan skulle fördelas som kommittén föreslog var samma slags bevisregel som AD utarbetat för föreningsrättstvister.

Jämställdhetskommitténs förslag var tänkt att i alla situationer skydda arbetssökande mot missgynnande till följd av kön. Skyddet skulle gälla när någon som rätteligen bort få anställning inte fått den, dvs. det handlar t. ex. om den bäst meriterade bland flera sökande som diskrimineras på grund av kön. Vidare skulle skyddet gälla åtgärder från arbetsgivares sida som innebär att någon till följd av sitt kön får sämre chanser att få anställning, dvs. i de fall där det t. ex. kan röra sig om flera arbetssökande med samma meriter men där skillnad görs mellan dem på grund av kön.

I regeringens proposition 1978/79:175 föreslogs sedermera en lag mot könsdiskriminering som antogs av riksdagen (JämL). För arbetssökande begränsades skyddet till att gälla då någon med sakligt sett bättre förutsättningar för ett arbete förbigås av någon av motsatt kön. Om någon bland flera sökande med jämbördiga meriter faktiskt blir könsdiskriminerad kan handlingen inte påtalas enligt JämL. Bevisproblemen i samband med könsdiskriminering diskuterades utförligt i propositionen. Föredragande statsrådet ansåg att en bevisregel av det slag som kommittén föreslagit riskerade att bli otillräcklig och anförde bl. a. (a. a. s. 47 f):

Kommittén har . . . angripit detta problem genom att föreslå en regel om att det skall anses tillräckligt med sannolika skäl för att det finns ett orsakssamband mellan en handling eller en underlåtenhet, som är ett missgynnande av någon, och den missgynnades kön.

Att ett förbud mot könsdiskriminering måste bli ett ingrepp i en annars fri anställningsrätt är uppenbart. Frågan är emellertid hur djupt detta ingrepp skall vara.

Tar man som ett första exempel det enkla fallet att en arbetsgivare har att välja mellan en kvinna och en man för en anställning, ter det sig som en naturlig utgångspunkt att kräva att arbetsgivaren skall låta de båda arbetssökandenas sakliga förutsättningar för arbetet bli avgörande. Ändamålet med diskrimineringsförbudet föranleder i varje fall inte mer än att bara den som har de bättre förutsättningarna för ett arbete skall kunna göra anspråk på att få det. . . . Om därför i exemplet arbetsgivaren anställer mannen och om mannen hade bätte meriter eller förutsättningar i övrigt för arbetet, bör kvinnan inte kunna påstå sig ha blivit diskriminerad. Det bör därvid inte gärna kunna tillmätas någon betydelse om arbetsgivaren har den ena eller andra inställningen till kvinnor som arbetstagare eller om kvinnorna är underrepresenterade på arbetsgivarens arbetsplats. Att detta bör vara det i lagen föreskrivna diskrimineringsförbudets innebörd kan, allt efter vad man finner lämpligt, uttryckas så att kvinnan inte har blivit missgynnad om hon inte har de bättre kvalifikationerna. Det framgår inte alldeles tydligt om kommittén har velat ge denna innebörd åt begreppet missgynnande, men det är sannolikt. Litet svårare förefaller det vara att säga att det inte har visats sannolika skäl för ett orsakssamband mellan missgynnande och könstillhörighet, när kvinnan inte har de bättre sakliga förutsättningarna för arbetet.

Om emellertid mannen får arbetet fastän kvinnan har de bättre förutsättningarna, ställer sig bedömningen inte lika lätt. Som jag antydde inledningsvis kan man inte därav dra en säker slutsats att arbetsgivaren har fäst obehörigt avseende vid sökandenas kön. Skall å andra sidan ett förbud mot könsdiskriminering ha någon verkan som ett skydd för den enskilde, är det enligt min mening nödvändigt åtminstone

att utgå från att så är fallet. Det skall i princip inte behövas någon ytterligare bevisning t. ex. om yttranden av arbetsgivaren, som ger stöd för hans könsdiskriminerande syfte, eller om att kvinnorna är underrepresenterade på arbetsplatsen eller dylikt.

En sådan bevispresumtion som jag här åsyftar ter sig allmänt sett ganska naturlig även av det skälet, att man i de allra flesta fall kan utgå från att en arbetsgivare fattar sina anställningsbeslut med ledning av de sakliga kvalifikationer som var och en av sökandena har.

Sannolikt har kommittén haft samma synsätt, såvitt gäller det enkla exempel med ett val mellan två sökande som jag här har tagit. I dess motiv . . . sägs att ett orsakssamband mellan missgynnande och kön kan te sig sannolikt, om en utomstående mot bakgrund av den missgynnades och medsökandes kvalifikationer och annan bevisning i målet inte kan förstå varför arbetsgivaren föredrog att anställa en medsökande. Detta sätt att uttolka vad som i ett enskilt fall skall anses motsvara "sannolika skäl" kan visserligen ge ett intryck av att det behövs ganska litet för att man skall godta en arbetsgivares uppgifter. I praktiken torde det dock även av kommitténs uppläggning följa, att det är en jämförelse av kvalifikationerna som blir det viktiga; man räknar med en stark presumtion för könsdiskriminering om i ett fall som detta kvinnan har bättre kvalifikationer.

Enligt min mening bör diskrimineringsförbudet i nyanställningsfallen och vissa andra därmed jämförbara fall, för att fylla sitt syfte, bygga på en stark presumtion för att en arbetsgivare gör sig skyldig till könsdiskriminering om han utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre kvalifikationer än den som utses. Har någon med bättre kvalifikationer blivit förbigången till förmån för någon av motsatt kön, bör det vara arbetsgivarens sak att visa att han har gjort en ursäktlig felbedömning eller att skälen för hans handlande har varit andra än sökandenas kön.

I lagtexten är regeln utformad sålunda (3 § JämL):

Missgynnande på grund av kön föreligger när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.

Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons kön eller att beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet eller att det är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat särskilt intresse, som inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet.

Regelns innebörd är att om en sökande förbigås av någon av annat kön som har sämre meriter föreligger en *presumtion* för könsdiskriminering i lagens mening. Den av lagstiftaren anvisade principen innebär att *avsikten* att diskriminera hos arbetsgivaren *förutsätts föreligga* i varje enskilt fall där arbetsgivaren förbigått en bättre kvalificerad sökande av annat kön. En arbetsgivare som handlat på det sättet kan freda sig endast med vissa slag av invändningar, som att han gjort en ursäktlig felbedömning eller att skälen för hans handlande varit andra än hänsynstagande till sökandens kön.

Denna regel har, när detta skrivs, flera gånger varit uppe för prövning i AD. Hur AD uttolkar 3 § JämL framgår bl. a. av dom AD 1981/169.

Bakgrunden till tvisten var att en kommun ledigförklarade en tjänst som kommunsekreterare, vilken tjänst söktes av 14 personer, däribland en kvinna. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslöt att anställa en manlig sökande på tjänsten.

Vid bedömningen av de sakliga förutsättningarna för tjänsten fann domstolen att

båda sökandena var likvärdiga i teoretiskt hänseende, medan kvinnan ansågs vara klart överlägsen vad gäller arbetslivs- och yrkeserfarenhet. Deras personliga lämplighet för tjänsten bedömdes vara i stort sett likvärdig.

Vid en helhetsbedömning av de sakliga förutsättningarna kom domstolen fram till att det förelåg en betydande övervikt till kvinnans förmån. Därmed förelåg också en presumtion för att kommunen vid tillsättningsbeslutet brutit mot diskrimineringsförbudet.

Kommunen anförde i det läget tre grunder till stöd för att beslutet inte berodde på någons kön. De omständigheter som kommunen åberopade tog sikte på det fackliga inflytandet – den lokala fackliga organisationen hade nämligen stött den manliga kandidat som fick tjänsten – den i kommunen gällande internrekryteringsprincipen samt den personliga lämpligheten hos de sökande.

Vad gäller det fackliga inflytandet framhöll arbetsdomstolen bl. a. att de fackliga organisationerna visserligen hade haft möjlighet att påverka beslutsfattandet men att ansvaret åvilade kommunen. Med tanke på detta och med hänsyn till den skillnad som förelåg i sökandenas meriter ansåg arbetsdomstolen att kommunen borde närmare ha undersökt de uppgifter som låg till grund för de fackliga företrädarnas uppfattning.

För att ett påstående om internrekrytering skall kunna beaktas i ett enskilt tillsättningsärende måste enligt arbetsdomstolens mening kunna visas att fråga är om en systematiskt bedriven verksamhet som utgör ett led i en större personalpolitisk plan. Detta kunde inte visas i målet. Arbetsdomstolen pekade också på att den manliga sökanden vid tidpunkten för tjänstetillsättningen varit anställd inom kommunen endast under drygt ett år.

När det gäller den personliga lämpligheten ansåg domstolen att den frågan redan var behandlad när domstolen tog ställning till de sakliga förutsättningarna.

Sammanfattningsvis fann domstolen att kvinnan hade de klart bättre förutsättningarna för tjänsten och att kommunen inte förmått visa att beslutet inte berodde på någons kön.

Fallet illustrerar väl effektiviteten hos JämL:s presumtionsregel för arbetssökande. Det är däremot tvivelaktigt om käranden i det nämnda rättsfallet skulle ha haft möjlighet att vinna målet om lagen fått den utformning som jämställdhetskommittén föreslog. Om så hade blivit fallet skulle en domstol förmodligen ha ansett sannolika skäl för könsdiskriminering föreligga, men det är å andra sidan troligt att den ansett att kommunen skulle ha visat att den hade godtagbara skäl för sitt beslut att inte anställa kvinnan och därmed ha blivit friad.

Det sagda har gällt svenska lagförslag och lagar om skydd för arbetssökande mot diskriminering på grund av antingen etnisk tillhörighet, fackföreningstillhörighet eller kön. Utomlands finns det omfattande lagkomplex mot etnisk diskriminering av bl. a. arbetssökande, särskilt i USA och Storbritannien. Hur har man där löst bevisproblemen vid direkt diskriminering?

Den gällande lagen på området i *Storbritannien,* Race Relations Act 1976 (RRA), innehåller särskilda regler mot såväl direkt som indirekt diskriminering. Regeln om direkt diskriminering lyder i fri översättning:

> En person diskriminerar en annan under omständigheter som överensstämmer med syftet med stadgandena i denna lag om ... han behandlar den andre sämre på grund av dennes ras än han behandlar eller skulle ha behandlat andra personer.

Det finns inga anvisningar i lagen eller dess förarbeten om hur bevisbördan är

fördelad. I en skrift utgiven av det brittiska inrikesdepartementet, "Racial Discrimination – A guide to the Race Relations Act 1976", sägs dock att

... i ett fall av direkt diskriminering skall käranden i första rummet förete tillräcklig bevisning för att han har behandlats sämre än en annan person har behandlats eller skulle ha behandlats. Av omständigheterna skall framgå att skälet för behandlingen var hans (eller någon annans) hudfärg, ras, nationalitet eller etniska eller nationella ursprung. Svaranden har då att vederlägga denna bevisning.

Det förefaller alltså som om det inte skulle krävas fullständig bevisning från kärandens sida utan att det är tillräckligt med sannolikhetsbevisning. Trots detta visar det sig att det är mycket sällan som någon lyckas övertyga en domstol om att direkt etnisk diskriminering ägt rum. Antalet fällande domar är mycket litet.

Problemen kan belysas med några uppgifter ur årsrapporterna från den myndighet som har till uppgift att övervaka RRA, nämligen Commission for Racial Equality (CRE). Där sägs att av 321 beslut som de regionala arbetsdomstolarna meddelade 1978 var bifallen endast 19. Motsvarande siffror för 1979 var 366 respektive 20 samt för 1980 321 respektive 19.

I sin årsrapport 1980 uttrycker CRE sin otillfredsställelse över den låga vinstprocenten. CRE hänvisar vidare till att den jämställdhetskommission som övervakar den brittiska lagen om könsdiskriminering för sin del har hävdat att svårigheterna att bevisa att diskriminering förekommit är så stora med den utformning som könsdiskrimineringslagen har att bevisbördan borde ligga på svaranden snarare än på käranden. Även CRE avser att ta upp bevisbördefrågan till diskussion.

Som exempel på hur bevisvärderingen går till kan följande rättsfall nämnas från Employment Appeal Tribunal (EAT, andra instans i arbetstvister; Appeal No. EAT 459/78).

Ett företag som tillverkade aluminiumfönster sökte per annons fyra arbetare. I annonsen upplystes att sökandena borde vara i åldern 21–45 år, ha goda vitsord från tidigare arbetsgivare och att det var värdefullt med erfarenhet av liknande arbete. En asiat, 42 år gammal, med 9 års erfarenhet av stålfönstertillverkning och med goda vitsord sökte arbetet, men företaget anställde honom inte. Istället anställdes fyra vita personer, alla med avsevärt sämre kvalifikationer än asiaten. I den regionala arbetsdomstolen invände företaget att tillverkningen av aluminiumfönster skilde sig från den vid stålfönster, att asiaten kort före sin ansökan om anställning genomgått en kurs i motormekanik och att han därför var så kvalificerad att det fanns risk för att han snart skulle sluta, att man ville ha någon mer typisk arbetare då asiaten var för kvalificerad för den ifrågavarande sysslan samt att han nog inte skulle tycka om att arbeta under förmannen på avdelningen, som var endast 25 år gammal.

Den regionala arbetsdomstolen uttalade att den fått intrycket att arbetsgivaren talade sanning och att skälen som arbetsgivaren åberopat var godtagbara. Vidare beaktade domstolen att det på andra avdelningar hos företaget fanns icke-vita anställda. Asiatens talan ogillades. Målet överklagades till den högre instansen EAT. EAT berörde först bevisproblemen i diskrimineringstvister och framhöll att det ofta sagts att det är svårt för en kärande att bevisa diskriminering även när sådan inträffat. Bevis på ren diskriminering är svåra att finna och medgivanden är ännu sällsyntare. Därför åligger det, uttalade EAT, domstolarna att inte bara ta för gott ett bestridande och inte utan vidare godta de skäl som en arbetsgivare framför, utan att undersöka om det bakom vad som sagts kan dölja sig diskriminering – enligt EAT en mycket svår

uppgift. Efter att ha analyserat underrättsdomen uttalade EAT att någon kritik inte kunde riktas mot densamma samt fastställde den.

Det förefaller onekligen vara så att de brittiska arbetsdomstolarna lägger en alltför stor börda på käranden i tvister om etnisk diskriminering, dvs. på den part som anser sig missgynnad. Förhållandena hade säkert kunnat bli annorlunda om lagstiftaren i lagen eller i dess förarbeten angett att för käranden förmånligare bevisvärderingsregler bör gälla än dem domstolarna hittills tillämpat.

Inte heller i *USA* har man i lagen mot ras- och könsdiskriminering, Title VII i Civil Rights Act 1964 (CRA), eller i dess förarbeten angett hur bevisfrågorna skall lösas. I rättspraxis har dock utvecklats regler som innebär att domstolarna godtar sannolikhetsbevisning från kärandens sida.

Av intresse för oss är framför allt sådana bevisvärderingsregler som avser arbetssökande som inte fått viss anställning. En av dessa av domstolarna utformade bevisvärderingsregler innebär att om den som anser sig diskriminerad visar att han tillhör en i lagen skyddad grupp, att han har kvalifikationer att utföra det aktuella arbetet och om den ifrågavarande arbetsgivaren fortsätter att söka efter arbetskraft, utgår domstolen från att den arbetssökande blivit diskriminerad. För att gå fri från ansvar måste arbetsgivaren visa att godtagbara icke diskriminerande skäl i stället förelegat.

Om i det ovanstående fallet t. ex. en vit arbetssökande erhållit arbetet, måste arbetsgivaren kunna visa att den som erhöll anställningen hade lika bra eller bättre kvalifikationer jämfört med den sökande som tillhörde minoritetsgrupp och som inte fick anställning.[1]

Vilka slags invändningar tillåts arbetsgivaren komma med när käranden gjort diskriminering sannolik? Också det har fastställts i rättspraxis. Arbetsgivaren måste kunna åberopa ett skäl som kan anses anknyta till ett ur hans synpunkt befogat intresse. Exempel på legitima och icke diskriminerande argument är jämförelser av kvalifikationerna hos de sökande, tidigare yrkeserfarenhet, resultatet av anställningstester, rekommendationer från andra arbetsgivare och liknande.

Vid sin bedömning av om det i ett visst fall föreligger etnisk diskriminering kan domstolarna också ta hänsyn till personalstyrkans sammansättning ur etnisk synpunkt jämfört med hur det förhåller sig i samhället utanför företaget. Om det på vissa attraktiva befattningar bara finns 1 % svarta medan de svarta utgör 10 % av befolkningen i området så kan det förhållandet vara ett av skälen till att domstolen sluter sig till att företaget diskriminerat i strid med CRA.[2]

Det skulle föra för långt att här ytterligare redovisa hur de amerikanska domstolarna behandlar bevisproblemen. Sammanfattningsvis måste det sägas att domstolarna insett att det är ett viktigt samhällsintresse att bekämpa den etniska diskrimineringen och att de därför varit beredda att uttolka och tillämpa lagen på ett sådant sätt att den blivit effektiv. Detta har varit tydligt inte minst i fråga om utformandet av bevisvärderingsreglerna. Ett annat belägg för domstolarnas nyskapande är det skydd mot indirekt diskriminering som domstolarna infört utan särskild lagstiftning. (Den frågan behandlas i avsnitt 8.4.)

[1] William B. Gould: "Black Workers in White Unions", Cornell University Press, London, 1977; s. 66.

[2] Mack A. Player: "Federal Law of Employment Discrimination", West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1981; s. 168.

Det visar sig också att den myndighet, Equal Employment Opportunity Commission (EEOC), som övervakar CRA för det mesta vinner framgång i domstol. Sålunda stämde EEOC under 1981 till domstol i 368 fall rörande CRA. I 259 av fallen träffades för EEOC förmånliga förlikningar. Drygt 60 mål gick till rättegång, varav 24 bifölls, 15 ogillades och 23 inte blev slutligt avgjorda under 1982. Resten av målen gällde vissa processuella frågor.[1]

## 8.3.2 Överväganden

### *A Presumtionsregler*

Vissa av de kommittéer i Sverige som haft att utreda lagstiftning om skydd för arbetssökande mot diskriminering har bl. a. med hänvisning till de svåra bevisproblemen inte velat föreslå någon lagstiftning.

Detta gäller bl. a. utredningen angående förbud mot rasdiskriminering. Som framgått av föregående avsnitt fäste kommittén stor vikt vid de bevisproblem som kan tänkas uppkomma vid tillämpningen av en lagstiftning mot rasdiskriminering. Den menade att bevissvårigheterna var särskilt stora när det gällde mer kvalificerade befattningar. Däremot skulle det enligt kommittén vara lättare att utreda rasdiskriminering i fråga om tillsättande av mindre kvalificerade befattningar, åtminstone på större företag. En svensk lag mot rasdiskriminering i arbetslivet borde alltså enligt kommittén begränsas till att avse okvalificerade arbeten på företag av viss storlek.

Det kan ifrågasättas om kommittén hade rätt i att anta att det skulle vara särskilt svårt att bevisa diskriminering vid tillsättandet av kvalificerade befattningar. Snarare är det enligt vår uppfattning på det sättet att det torde vara lättare att utreda diskriminering i fråga om befattningar där man kan jämföra de sökandes kvalifikationer. Detta låter sig ofta göras i fråga om kvalificerade befattningar men det kan vara svårt vid okvalificerade arbeten. Ett okvalificerat arbete kräver kanske ingen särskild utbildning eller yrkeserfarenhet, och då blir ju alla arbetssökande till en sådan befattning i stort sett jämbördiga. Om en arbetsgivare i en sådan situation t. ex. väljer en svensk framför en invandrare kan det givetvis vara svårt att styrka att invandraren blivit diskriminerad på etnisk grund, även om det kan finnas skäl att tro att så varit fallet på grund av andra omständigheter.

Det kan däremot äga sin riktighet att – som kommittén anförde – bevissvårigheterna är större på små företag. Men det torde vara mycket svårt att ange den storlek på företagen som kan antas innebära att det blir lättare att utreda etnisk diskriminering.

Den viktigaste invändningen mot den av kommittén utstakade vägen ligger emellertid på ett annat plan. Ett diskrimineringsförbud på arbetsmarknaden bör ha en generell verkan, dvs. det bör omfatta i princip alla slags arbetsgivare, alla arbetssökande och arbetstagare. Det är viktigt, tror vi, för det allmänna rättsmedvetandet att i princip allt slags etnisk diskriminering på arbetsmarknaden förbjuds. Om man väljer kommitténs linje skulle en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet inte förhindra ens de mest uppenbara fall av etnisk diskriminering på ett mindre företag. Inte heller skulle sådant missgynnande vara förbjudet på större företag om den drabbade sökt en högre befattning för vilken t. ex. akademisk examen krävdes. Nog skulle en

[1] 16th Annual Report, Equal Employment Opportunity Commission for Fiscal Year 1981.

lag mot etnisk diskriminering med ett så uppluckrat diskrimineringsförbud förefalla inkonsekvent och kanske inte riktigt tas på allvar. Vi anser också att kommittén överbetonade bevisproblemen.

Jämställdhetskommittén däremot ansåg att bevisfrågorna vid könsdiskriminering gick att bemästra och föreslog också en särskild lagregel om hur bevisbördan borde fördelas i diskrimineringstvister på grund av kön. Lagstiftaren byggde vidare på denna tanke och införde sedermera i JämL en presumtionsregel till skydd för arbetssökande, som innebär att kärandens bevisbörda lättas i än högre grad än vad kommitténs förslag innebar. (Se härom i avsnitt 8.3.1.)

I USA och Storbritannien har man en annan lagstiftningstradition som bl. a. inneburit att bevisfrågorna helt överlämnats till rättstillämpningen. I både USA och Storbritannien torde domstolarna godta sannolikhetsbevisning från kärandens sida, dvs. om omständigheterna i viss grad tyder på att etnisk diskriminering inträffat, åligger det arbetsgivaren att ge en rimlig förklaring till sitt handlande. I Storbritannien tycks dock domstolarnas sätt att tillämpa dessa principer ha fått till konsekvens att RRA blivit mycket ineffektiv. Möjligheten för den som anser sig diskriminerad att vinna framgång är uppenbarligen mycket begränsad.

I USA har lagstiftaren inte meddelat några anvisningar i fråga om bevisprövningen. Det förefaller emellertid som om svaranden inte fått ett lika fritt spelrum som i Storbritannien. Om en kärande gör diskriminering sannolik, görs en kritisk granskning av eventuella invändningar.

Det som redovisats i föregående avsnitt visar enligt vår mening för det första att det går att komma till rätta med bevisproblemen, vilket kan ske genom att bevisbördan fördelas på lämpligt sätt, och för det andra att det är värdefullt att lagstiftaren anvisar principerna härför.

När det gäller bevisreglernas utformning anser vi att starka skäl talar för att bygga vidare på de principer som gäller i JämL. En god effekt kommer sannolikt att uppnås med presumtionsregler av det slag som finns i JämL. I mångt och mycket liknar ju också dessa presumtionsregler de bevisvärderingsregler som de amerikanska domstolarna utformat, och även i USA har den vägen visat sig vara framgångsrik. Vi har därför infört några presumtionsregler av JämL:s typ i vårt förslag (4 §). Utmärkande för presumtionsregler är att man i dem anger situationer i vilka man kan förutsätta att diskriminerande motiv föreligger. Om en sådan situation kan visas föreligga tillåts endast vissa slags invändningar från arbetsgivarens sida. En typsituation för vilken det är möjligt och lämpligt att utforma en presumtionsregel är det fall då någon vid en tjänstetillsättning förbigås av en annan person med annan etnisk tillhörighet som har sämre meriter än den förstnämnde. När en arbetsgivare skall tillsätta en tjänst och han därvid utser en person av viss etnisk tillhörighet framför en annan med en annan etnisk tillhörighet, fastän den som utses har sämre meriter än den som förbigås, *skall etnisk diskriminering förutsättas föreligga.* Denna presumtion kan brytas endast om arbetsgivaren visar att beslutet bygger på andra skäl än sökandens etniska tillhörighet. 4 § i lagförslaget har denna innebörd.

Andra typsituationer, gällande redan anställda, är att t. ex. en person med viss etnisk tillhörighet får sämre lön än sina arbetskamrater med annan etnisk tillhörighet, trots att de utför likartade arbetsuppgifter, eller att han av

arbetsgivaren behandlas oförmånligt jämfört med arbetskamraterna, t. ex. får de tyngsta eller smutsigaste arbetsuppgifterna. 5 § i lagförslaget täcker dessa fall.

JämL:s regel om skydd för arbetssökande bygger på tanken att den är diskriminerad som förbigås av någon av motsatt kön fastän den förstnämnda har *bättre sakliga förutsättningar för arbetet.* Detta uttryckssätt återfinns i 4 § i vårt förslag. Innebörden av detta uttryck utvecklas i proposition 1978/79:175 (s. 51 f). De däri uttalade principerna kan också tillämpas när en sakligt sett bättre meriterad invandrare blir förbigången av en svensk och vice versa. Det innebär att en arbetsgivare som står inför valet mellan två sökande med olika etnisk tillhörighet är skyldig att låta sökandenas individuella förutsättningar för arbetet vara avgörande. Arbetsgivarens värderingar av sökandenas kvalifikationer är givetvis i viss utsträckning subjektiva, men får under inga omständigheter vara godtyckliga. Arbetsgivaren får tillämpa de normer som brukar tillämpas vid anställning av arbetstagare. De kan ha sitt stöd i författning eller kollektivavtal. Oftast har de sitt stöd i en utvecklad praxis. Dessa normer får inte i sig vara diskriminerande. De får inte heller ha en sådan innebörd att indirekt diskriminering blir följden av att de tillämpas (se avsnitt 8.4 om detta begrepp). De normer som arbetsgivaren sålunda följer i sitt val mellan de arbetssökande måste vara objektiva i den meningen att de ter sig förklarliga och rationella för en utomstående bedömare. Liksom i tvister om könsdiskriminering enligt JämL måste arbetsgivaren redovisa skälen för sitt beslut i anställningsärendet. Arbetsgivaren måste i en tvist inför domstol kunna visa att objektiva normer legat till grund för hans bedömning. Redovisningen skall utgå från den bedömningsnorm som tillämpats, dvs. de krav som har ställts eller de kvalifikationer som har beaktats. Arbetsgivaren skall vidare redovisa hur han har tillämpat normerna i det fall tvisten rör. Det åligger därefter domstolen att utifrån en bedömning av sådana fakta avgöra huruvida någon felaktigt blivit förbigången.

Till följd av förbudet mot etnisk diskriminering måste arbetsgivaren normalt anställa den som är bäst meriterad enligt objektiva urvalsnormer. Om han förfar annorlunda förutsätts diskriminering föreligga. Dock måste – liksom fallet är i JämL – presumtionen för diskriminering kunna motbevisas av arbetsgivaren. Det kan förhålla sig så att han inte har insett att det förelåg skillnader i de sakliga förutsättningarna utan att man skall kunna lasta honom för det. Arbetsgivaren kan ha gjort ett fel eller en missbedömning vid jämförelsen av sökandenas kvalifikationer. I regeringens proposition om JämL beskrivs detta på följande sätt.

Han kan ha läst fel i en ansökningshandling eller ha förstått fel eller gjort en oriktig bedömning av betydelsen av t. ex. en utbildningsmerit eller liknande. Han kan för egen del ha ansett att en viss bestämd merit har större betydelse för det arbete som det rör sig om än vad man vid en fristående och saklig bedömning kan komma fram till. Hans rutiner vid anställning av arbetssökande kan vara sådana att han har förbisett någon med goda meriter. Arbetsgivaren kan t. ex. anse sig sakna tid och resurser att annat än ganska flyktigt gå igenom ett stort antal ansökningar och bland dem välja några som han finner vara lämpliga att undersöka närmare.
(prop. 1978/79:175 s. 56)

På precis samma sätt kan det förhålla sig i en tvist om etnisk diskriminering. En fråga som emellertid särskilt måste beaktas i det här sammanhanget är att svårigheter kan uppkomma när det gäller att jämföra utländska meriter med svenska. (Problemet kan givetvis också uppkomma vid tillämpningen av 3 § JämL.) Om vårt förslag genomförs kommer lagen också att kunna åberopas av invandrare med utländsk utbildning och yrkeserfarenhet. I många fall är det säkert inga problem förknippade härmed. Om en sökande åberopar utländska betyg och liknande får det normalt krävas av honom att de översätts till svenska om han vill att arbetsgivaren skall beakta dem. Ibland får man emellertid räkna med att det kan uppkomma svårigheter för en arbetsgivare när det gäller att bedöma värdet av en utländsk examen eller praktik. Bistånd vid en bedömning av det slaget bör kunna ges av skolöverstyrelsen (SÖ) och universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), där kompetens av detta slag finns. Vi återkommer i kapitel 13 med förslag till hur denna kompetens bör kunna utvidgas ytterligare.

En annan fråga som särskilt måste beaktas i det här sammanhanget är att missbedömningar av arbetsgivaren kan komma att göras på grund av att skillnaderna mellan olika etniska grupper ibland är svåra att med säkerhet fastställa. Svårigheterna kan verka särskilt påtagliga vid en jämförelse med de förhållanden som regleras av JämL. Att ur handlingar utläsa eller vid ett personligt sammanträffande se vilket kön en person har är lätt för vem som helst. Den etniska tillhörigheten kan vara svårare att fastställa, även om det ju förhåller sig så att alla människor har en etnisk tillhörighet likaväl som en tillhörighet till någotdera könet. Framför allt kan det ibland krävas speciell insikt hos bedömaren. Svårigheterna skall dock inte överdrivas. Trots att skillnaderna är betydande mellan den subjektiva uppfattningen hos en person om en annan persons etniska tillhörighet respektive hans könstillhörighet, är dessa skillnader av *praktisk* natur snarare än av *principiell.*

Vid ett möte ansikte mot ansikte finns det *markörer*[1] som det som regel inte går att ta miste på. Vid skriftväxling finns det liknande indikationer som gör det klart för en arbetsgivare vilken etnisk grupp exempelvis en arbetssökande tillhör. Om markörerna är klara och otvetydiga hos en person och arbetsgivaren sammanträffat med denne före beslutet att inte anställa honom, så kan arbetsgivaren inte göra troligt att han inte insett att det förelåg skillnader i fråga om etnisk tillhörighet mellan den personen och en sämre meriterad person som arbetsgivaren valde att anställa. Men det kan också finnas fall då arbetsgivaren inte inser att det föreligger etniska skillnader mellan de sökande. Denna brist på insikt kan vara ursäktlig och utgöra grund för friande från ansvar. Det är dock arbetsgivaren som har att visa att han inte insett eller bort inse att det förelåg etniska skillnader. Man kan alltså säga att arbetsgivaren i anställningssituationen har ett slags undersökningsplikt med avseende på de sökandes etniska tillhörighet och meriter. I princip samma slags undersökningsplikt finns redan idag på grundval av JämL.

Antag t. ex. att det i en grupp på fem sökande finns en finländare och fyra svenskar, där finländaren är bäst meriterad. Antag vidare att finländaren talar en perfekt svenska utan brytning och att han har ett namn som också är vanligt förekommande i Sverige. En av svenskarna blir anställd. Om arbetsgivaren inte haft kännedom om finländarens nationalitet så bör han genom att åberopa detta anses ha brutit presumtionen om etnisk diskrimi-

[1] Beträffande detta begrepp se kapitel 7.

nering genom att ha visat att diskriminering inte skett på grund av någons etniska tillhörighet.

Det är naturligtvis inte lätt att dra en skarp gräns mellan olika etniska grupper; det ligger i sakens natur. Det är heller inte meningen att det med stöd av denna lag skall utformas något slags metod för att särskilja olika etniska grupper. Syftet är att presumtionsregeln skall gälla i de fall där de etniska skillnaderna är uppenbara, vilket ju ofta framgår av namn, utseende, klädsel, språkbehandling och liknande.

### *B En generell regel mot etnisk diskriminering*

En presumtionsregel har sin styrka när det gäller att komma till rätta med bevisproblemen vid direkt diskriminering. Den ovan diskuterade presumtionsregeln (4 §) skyddar dock bara den arbetssökande som blivit förbigången av annan sökande med annan etnisk tillhörighet som har sämre meriter. Som vi redovisat tidigare anser vi att arbetssökande (och arbetstagare) i lag bör skyddas på ett heltäckande sätt mot etnisk diskriminering. I det här ovan behandlade fallet rör det sig om den situationen att någon inte får ett arbete han rätteligen borde få. Men presumtionsregeln i 4 § skyddar inte mot diskriminering i andra fall när t. ex. en invandrare inte får ett arbete han rätteligen borde få eller hans chanser att erhålla arbete utesluts eller minskas beroende på att arbetsgivaren inte vill anställa och/eller befordra invandrare.

Några exempel kan ges för att förtydliga:

1. En enda person söker ett arbete. Han har tillräckliga kvalifikationer för arbetet, men arbetsgivaren vägrar att anställa honom för att han är invandrare. Onekligen innebär detta att invandraren i fråga inte erhåller ett arbete han rätteligen borde få.
2. En arbetsgivare söker per annons 10 personer till sitt företag. 15 sökande anmäler sig, varav nio är svenskar och sex invandrare. Samtliga sökande har likvärdiga meriter. Arbetsgivaren vill inte ha några invandrare och anställer bara de nio svenskarna. De sex invandrarna har härigenom särbehandlats på ett sätt som missgynnat dem. Sakligt sett borde var och en av invandrarna ha haft samma möjligheter som svenskarna att komma i fråga för anställning, men arbetsgivaren utesluter den möjligheten för invandrarna. Därigenom har de lidit skada.
3. En arbetsgivare känner väl till att det finns många invandrare på orten som har kvalifikationer för visst arbete, men han tillämpar ett anställningsförfarande som gör att i stort sett endast svenskar får kännedom om arbetet och kan söka det. Detta är givetvis till skada för arbetssökande invandrare.

På flera olika sätt kan det alltså förekomma etnisk diskriminering som leder till att någon som rätteligen borde få ett arbete inte får detta eller till att möjligheterna att komma i fråga som arbetskraft är uteslutna eller starkt försämrade.

Utöver den nämnda presumtionsregeln bör det därför finnas en regel som mer generellt skyddar arbetssökande mot diskriminering. I lagförslaget kommer detta till uttryck genom 3 §, där det sägs att arbetsgivare inte får

tillämpa sådant förfarande som leder till att arbetssökande eller arbetstagare med viss etnisk tillhörighet missgynnas i förhållande till andra, såvida förfarandet inte är godtagbart. För att krav eller villkor med sådan verkan skall vara godtagbara måste de ha relevans för det arbete som skall utföras. Om en arbetsgivare t. ex. inte vill anställa personer med viss hudfärg så uppställer han krav eller villkor som inte är sakligt sett godtagbara och som leder till att sådana personer får sämre möjligheter, eller snarare inga alls, att få anställning. Skälet till att lagtexten fått just denna utformning kommer att framgå av följande avsnitt om indirekt diskriminering.

Vilka bevisvärderingsregler bör då gälla vid tillämpningen av den här regeln? Låt oss utgå från det fallet att en ensam arbetssökande invandrare vägrats anställning. Uppenbarligen måste det visas – när det är fråga om avsiktlig diskriminering – att arbetsgivaren uppställt det kravet eller villkoret att en arbetssökande inte får tillhöra en viss etnisk minoritet för att bli anställd hos honom. Ett sådant krav eller villkor leder ju till att framför allt invandrare missgynnas jämfört med svenskar och strider alltså mot detta diskrimineringsförbud.

I enlighet med vad vi sagt tidigare (i avsnitt 8.3.2 A) bör det inte krävas av käranden att fullt ut behöva styrka arbetsgivarens motiv. I stället bör de principer i fråga om bevisvärdering som AD utbildat i föreningsrättstvister gälla. Det innebär tillämpat på det ovannämnda exemplet att om arbetssökanden gör sannolikt att arbetsgivarens beslut grundat sig på diskriminerande motiv så övergår bevisbördan på arbetsgivaren. I det läget skall arbetsgivaren kunna ange godtagbara inte diskriminerande motiv för sitt handlande. I princip bör domstolen tillämpa det synsätt som framgår av presumtionsreglerna och ställa stora krav på svarandens bevisning när arbetssökanden gjort etnisk diskriminering sannolik.

Med hänsyn till att denna bevisvärderingsregel är fast etablerad i AD:s praxis när det gäller föreningsrättstvister och också tillämpas i tvister enligt anställningsskyddslagen om fingerad arbetsbrist, anser vi det inte vara nödvändigt att som jämställdhetskommittén gjorde föreslå en särskild lagregel om att sannolika skäl utgör tillräcklig bevisning.

Vid tillämpningen av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet måste man ta i beaktande att det ofta är synnerligen svårt för den som drabbats att bevisa diskrimineringen. I och med att en sådan lag träder i kraft kommer den arbetsgivare som ändå fortsätter att diskriminera att försöka dölja detta. De som anser sig ha blivit diskriminerade kommer därför att få betydande svårigheter att ge några otvetydiga bevis på diskriminering, såsom uttalanden eller liknande. Domstolen måste därför oftast dra sina slutsatser av andra omständigheter. En sådan omständighet kan vara att det på ett företag råder en överrepresentation av majoritetsbefolkningen som inte kan förklaras med brist på lämpliga sökande från minoritetsgrupper. Det är viktigt att domstolens ledamöter är väl insatta i de förhållanden under vilka invandrare och minoritetsgrupper lever i dagens Sverige, inte minst de förhållanden som sammanfattats i kapitel 2 och som exemplifieras i bilaga 5. Om så inte är fallet, blir risken stor att den som påstår sig ha blivit diskriminerad på förhand betraktas som icke trovärdig. Ett teoretiskt exempel från ett annat rättsområde kan belysa problematiken. En domstol kan fälla någon för misshandel bara om domstolen är övertygad om att den tilltalade uppsåtligen

begått brottet. Om domstolens grundsyn vore att avsiktlig misshandel inte förekommer bland vuxna människor så skulle knappast någon fällas för detta brott.

Överfört på diskrimineringstvister anser vi att domstolen på ett lyhört sätt måste granska de belägg för etnisk diskriminering som redovisas. Vidare är det angeläget att domstolen inte ställer alltför höga krav på de sannolika skäl för att det är fråga om etnisk diskriminering som avkrävs arbetstagarsidan. (Jfr citat här på s. 96 ur nya arbetsrättskommitténs betänkande, SOU 1982:60 s. 292 f.)

Det ovan sagda gäller alltså vår syn på hur domstolen bör gå till väga vid tillämpningen av 3 § när det gäller att avgöra om arbetstagarsidan gjort etnisk diskriminering sannolik.

Om arbetstagarsidan i ett mål gjort etnisk diskriminering sannolik gäller i enlighet med vad som sagts ovan att arbetsgivaren har att visa att andra godtagbara skäl varit orsaken till att han handlat på visst sätt mot en arbetssökande eller en arbetstagare. Det åligger då givetvis domstolen att ställa vissa krav på den bevisning som arbetsgivaren förebringar för att visa att icke diskriminerande motiv förelegat. Detta bör gälla mot bakgrund av att en arbetsgivare har helt andra och överlägsna möjligheter jämfört med en arbetssökande eller en arbetstagare att dokumentera både skriftligen och muntligen hur och varför han handlat på visst sätt.

I och för sig kan det naturligtvis övervägas att införa en bevisvärderingsregel som innebär att arbetsgivaren har hela bevisbördan. Den förut omnämnda bevisvärderingsregeln i föreningsrättstvister har utsatts för kritik, bl. a. från LO. Kritikerna har menat att regeln gör det för svårt att vinna framgång med en talan om föreningsrättskränkning. LO föreslog därför i stället en regel som innebar att hela bevisbördan skulle läggas på arbetsgivaren. Detta förslag avvisades emellertid i propositionen till MBL (1975/76:105 s. 207):

> LO har ... uttalat sig till förmån för att arbetsgivaren åläggs hela bevisbördan i mål om kränkning av arbetstagares föreningsrätt. Därmed skulle åtminstone delvis rådas bot på de svårigheter som man f. n. ibland möter att effektivt inskrida mot kränkningar av föreningsrätten ... För egen del kan jag dock inte se att det är lämpligt eller särskilt mycket vunnet med att på denna punkt göra ett ingrepp genom lag i de normer för bevisprövningen som nu tillämpas. Ett sådant ingrepp skulle riskera att binda AD i dess prövning av föreningsrättsmålen utan att för den skull förutsättningarna för riktiga resultat förbättrades.

Frågan har ånyo tagits upp till behandling av nya arbetsrättskommittén (SOU 1982:60 s. 290 f). Kommittén ansåg att vad som förekommit i rättspraxis i fråga om föreningsrättskränkningar under den tid som MBL varit i kraft inte givit kommittén anledning att föreslå något annat ställningstagande än det som framfördes av 1976 års lagstiftare. Därvid påpekades vissa enligt kommittén orimliga konsekvenser om hela bevisbördan lades på arbetsgivaren. Ett av resultaten skulle nämligen bli att arbetsgivaren inför blott och bart ett påstående om föreningsrättskränkning skulle tvingas visa godtagbara skäl för t. ex. en omplacering av en arbetstagare, trots att enligt gällande rätt i övrigt omplaceringsrätten i princip är fri. Avslutningsvis säger kommittén (a.a. s. 292):

Slutsatsen måste bli att en förstärkning av arbetstagarsidans ställning i föreningsrättsmål, i den mån en sådan bedöms behövlig, inte kan ske enbart på det enkla sättet att hela bevisbördan förklaras ligga på arbetsgivaren. Vad som skulle kunna komma i fråga är kanske en förskjutning i vissa fall i den avvägning som nu görs vid fördelningen av bevisskyldigheten, t. ex. så att det inte ställs så höga krav på de sannolika skäl för att det är fråga om föreningsrättskränkning som avkrävs arbetstagarsidan.

Kommittén ställde sig alltså negativ till att man i föreningsrättstvister lägger hela bevisbördan på arbetsgivare.

Vi har gjort den bedömningen att det inte heller i tvister som rör etnisk diskriminering är lämpligt att generellt lägga bevisbördan på arbetsgivaren. De argument som nya arbetsrättskommittén åberopat är giltiga också beträffande tvister om etnisk diskriminering. Vidare inses lätt att man skulle öppna vägen för att en mängd tvister utan fog drivs till rättegång – något som kan bli en stor belastning för både arbetsmarknadens parter och arbetsdomstolen.

Vi har därför stannat för att inte föreslå en bevisvärderingsregel som innebär att arbetsgivaren har hela bevisbördan.

## 8.4 Avsiktlig och oavsiktlig indirekt diskriminering

### 8.4.1 Inledning

Vi har i föregående avsnitt behandlat vad som kan anses vara direkt diskriminering, som alltid är avsiktlig. Men en arbetsgivare kan också diskriminera indirekt, antingen avsiktligt eller oavsiktligt.

Han uppställer t. ex. sådana krav som i och för sig gäller alla arbetssökande men som medför att just invandrares möjligheter att få anställning eller befordran försämras eller utesluts. Det kan i vissa fall ske därför att han inte vill ha invandrare, i andra utan någon sådan inställning.

Givetvis kan krav eller villkor som i och för sig missgynnar invandrare ändå vara befogade. Om arbetsuppgifternas utförande ställer höga krav på kunskaper i svenska måste arbetsgivaren ha rätt att kräva att den som får anställningen har tillräckliga sådana kunskaper, även om detta leder till att inte så många som inte har svenska som modersmål kan komma i fråga för anställning.

Men om det krav arbetsgivaren uppställer dels missgynnar medlemmar av etniska minoriteter jämfört med majoritetsbefolkningen, dels inte är befogat – antag t. ex. att arbetsgivaren kräver att den som skall anställas hos honom som kock måste ha genomgått svensk grundskola eller svensk värnpliktstjänstgöring – så är det fråga om ett handlande som enligt vår mening inte är önskvärt och som här benämns indirekt diskriminering. Diskriminering av detta slag är vanligtvis oavsiktlig, men kan givetvis lika gärna vara avsiktlig.

Nedan följer exempel på vad vi avser med indirekt etnisk diskriminering.

- Om arbetskraften på en arbetsplats är svensk och arbetsgivaren vid rekrytering av arbetskraft ber den redan anställda personalen komma med förslag på personer att anställa är det troligt att bara svenskar anställs. Ett

sådant förfarande medför att personer med annan etnisk tillhörighet än den svenska missgynnas på just den grunden. Det kan inte normalt sett anses godtagbart och är alltså indirekt diskriminerande.
- Det förekommer ibland att man använder sig av skriftligt ansökningsförfarande som ett led i anställandet av arbetskraft. Om så sker vid mer okvalificerade arbeten, där det inte är nödvändigt att kunna skriva svenska, måste företeelsen betraktas som indirekt diskriminering, eftersom det uppenbarligen i invandrargrupperna finns många som inte kan läsa och skriva svenska tillräckligt bra för att klara av förfarandet.

För en enskild invandrare kan en felaktig meritvärdering leda till antingen att han inte får ett arbete han rimligen borde få eller till att hans chanser att få anställning avsevärt minskas. Indirekt diskriminering i samband med meritvärdering blir det fråga om då arbetsgivaren uppställer krav på meriter som sakligt sett inte är behövliga och som just invandrare har svårt att uppfylla. Exempel på sådana situationer följer nedan.
- Tester av olika slag vilkas resultat tillmäts vikt av en arbetsgivare vid anställning kan ibland vara indirekt diskriminerande. Sådana tester kan vara utformade så att personer som inte är så väl insatta i svenskt kulturmönster och svenska samhällsförhållanden har svårt att uppvisa goda resultat på dem. Ett sådant test bör på ett riktigt sätt återspegla de krav som sedan ställs i det aktuella arbetet för att anses acceptabelt.
- Av slentrian kan det tänkas att en arbetsgivare på ett systematiskt sätt inte värdesätter utländsk utbildning eller yrkeserfarenhet på samma sätt som motsvarande svensk sådan, vilket är att betrakta som indirekt etnisk diskriminering.

Här har upptagits olika exempel på indirekt diskriminering gentemot arbetssökande. Enligt vår uppfattning är det lika angeläget att ingripa mot den indirekta diskrimineringen som mot direkt diskriminering. Handlingar som har till konsekvens att invandrare missgynnas i förhållande till landets majoritetsbefolkning är i princip oacceptabla även om uppsåt att diskriminera inte finns. En lag mot etnisk diskriminering som endast avser att skydda mot direkt diskriminering skulle inte komma att bli alltför svår att kringgå och därför i praktiken utgöra ett ganska begränsat skydd.

Indirekt diskriminerande handlingar kan givetvis också drabba arbetstagare. Sådana kan inträffa i samband med befordran, utbildning och vidareutbildning, bestämmande av anställningsvillkor, tilldelning av arbetsuppgifter samt vid uppsägningar och andra åtgärder.

### 8.4.2 Indirekt diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet och kön

Problemet indirekt diskriminering behandlades för första gången i svenska lagstiftningssammanhang på ett mer omfattande sätt i betänkandet (SOU 1978:38) "Jämställdhet i arbetslivet". I sitt lagförslag ville jämställdhetskommittén förhindra även indirekt könsdiskriminering. Man menade härmed att ett villkor, ett kriterium eller dylikt uppställs som formellt gäller lika för kvinnor och män men som i själva verket inte kan uppfyllas annat än antingen

bara av kvinnor eller bara av män. Som exempel nämndes en platsannons som anger reservofficersutbildning som nödvändig merit. Kommitténs lagförslag löd:

En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller arbetssökande till följd av hans eller hennes kön.

Kommittén ansåg att uttrycket "till följd av kön" tillräckligt klart angav att förbudet också omfattade indirekt diskriminering. En särskild svårighet i detta sammanhang, framhöll kommittén, låg i att avgränsa indirekt diskriminering tillräckligt klart så att ett förbud inte skulle komma att omfatta även legitima förfaranden. Enligt kommittén kunde frågan lösas genom att låta avgränsa indirekt diskriminering gentemot uppställande av sådana villkor som bör anses legitima trots att de har samma verkan som direkt diskriminering genom att särskilja "godtagbart missgynnande" från "icke godtagbart missgynnande till följd av kön". Detta framgick i lagtextförslaget genom att man där angav att sådan särbehandling var tillåten som är ofrånkomlig för att tillgodose ett särskilt intresse som inte rimligen bör vika för intresset av jämställdhet.

I JämL beaktas företeelsen indirekt diskriminering på ett tydligare sätt i lagtexten genom att det där sägs att en arbetsgivare gör sig skyldig till brott mot lagen om han vid anställning förbigår någon framför en annan av motsatt kön fastän den som förbigås har *bättre sakliga förutsättningar* för arbetet.

Ett krav eller villkor som arbetsgivaren uppställer måste alltså vara sakligt grundat, dvs. det måste vara fråga om en merit som verkligen behövs för arbetet. Indirekt diskriminerande meritvärdering som inte är sakligt sett godtagbar kan alltså utgöra brott mot lagen.

Om denna bestämmelse (3 § JämL) sade föredragande statsrådet i specialmotiveringen (prop. 1978/79:175 s. 121):

Med denna konstruktion av regeln i 3 § första stycket innebär denna också i sig själv ett hinder mot s. k. indirekt diskriminering som består i att en arbetsgivare på ett obehörigt sätt ställer meritkrav som enbart eller nästan enbart personer av det ena könet kan uppfylla . . . Eftersom otillåten diskriminering kan bestå enbart i att en arbetsgivare utser någon av det ena könet framför någon av det andra, blir liksom eljest det avgörande i dessa fall vem som har de bättre sakliga meriterna. Därmed blir det inte någon förstahandsfråga vid bedömningen att avgöra om ett uppställt meritkrav är sådant att typiskt sett det ena könet gynnas på det andras bekostnad.

Den rättsliga lösningen av problemen kring den indirekta diskrimineringen torde allmänt sett bli enklare med denna angreppsmetod än med den metod som kommittén har valt i sitt betänkande och som synes innefatta en inledande bedömning av om ett visst meritkrav bör anses vara av diskriminerande natur, därför att det har en "påtagligt sned könsrelaterad effekt" (betänkandet s. 96). Enbart uppställandet av ett meritkrav är enligt departementsförslaget inte någon otillåten diskriminering, utan det är tillämpningen av meritkrav på ett obehörigt eller osakligt sätt som kan vara det. Med departementsförslagets diskrimineringsbegrepp skiljer sig fallen av "indirekt diskriminering" inte från andra fall, där det krävs av arbetsgivaren att han skall göra en saklig prövning av de olika sökandenas meriter när ett beslut om t. ex. en nyanställning skall fattas. I princip ställer sig saken på samma sätt när en arbetsgivare i en platsannons ställer upp meritkrav som kan tillgodoses bara eller praktiskt taget bara av det ena könet. Det avgörande för om en sådan platsannonsering skall vara godtagbar eller anses stå i strid med skyldigheten att verka aktivt för jämställdhet enligt 6 § är om

meritkravet är sakligt försvarbart eller inte. I sak åsyftas dock inte någon skillnad mellan resultaten av en tillämpning av detta synsätt och användande av kommitténs metod.

Några rättsfall som särskilt behandlar frågan om indirekt diskriminering enligt JämL:s regler har ännu inte förekommit (april 1983).

I den *brittiska lagen* om rasdiskriminering, RRA, finns en i lagen angiven definition på indirekt diskriminering. Den lyder i fri översättning:

En person diskriminerar en annan under omständigheter som överensstämmer med syftet med stadgandena i denna lag om ... han för den andre uppställer sådana krav eller villkor som han också uppställer eller skulle ha uppställt mot personer som inte tillhör samma ras som den andre men

i) som är sådana att andelen personer i samma grupp som den andre som kan uppfylla villkoren är avsevärt mindre än andelen personer utanför denna grupp, vilka kan uppfylla villkoren;
ii) som han inte kan visa är berättigat oberoende av hudfärg, ras, nationalitet eller etnisk eller nationell tillhörighet hos den mot vilken de uppställs;
iii) som är till men för den andre därför att han inte kan uppfylla dem.

Ur brittisk rättspraxis kan nämnas följande exempel på hur bestämmelsen tillämpas.

- Ett rättsfall (Annual Report 1980 s. 78) gällde två pakistaner som varit anställda på ett företag. De hade båda skött sig väl under sina anställningar. Efter återkomsten från en längre tids vistelse i Pakistan sökte de båda var och en för sig åter arbete i fabriken. De ombads då att egenhändigt fylla i ett ansökningsformulär. Ingen av dem förmådde detta då de varken kunde läsa eller skriva engelska. Med hänvisning till att de inte klarade detta fick de av en tjänsteman beskedet att de inte kunde komma ifråga för anställning. Fallet kom via CRE upp till prövning i en regional arbetsdomstol som ansåg att anställningsförfarandet var indirekt diskriminerande i strid med lagen, eftersom det kunde verka till vissa etniska gruppers nackdel medan nyttan därav för företaget endast bestod i att urvalsprocessen underlättades något.
- Ett annat fall (Annual Report 1980 s. 78 f) gällde en kvinna med pakistanskt ursprung som sökte anställning i ett varuhus. När hon intervjuades för anställningen upplystes hon om att hon måste bära särskilda arbetskläder, vilka inte helt täckte benen. Sökanden framhöll att hon var muslim och att hon på grund av sin tro måste dölja benen och att hon därför ville bära byxor. Företaget gick inte med på detta och anställde henne inte. I den regionala arbetsdomstolen hävdade företaget att man vidhöll uniformskravet av kommersiella skäl eftersom kundernas syn på företaget påverkades till det bättre om uniformsreglerna fasthölls konsekvent. Domstolen menade att uniformskravet var till mycket stor skada för personer med kärandens etniska tillhörighet och att den skadan inte uppvägdes av företagets behov av att personalens kläder var enhetliga.
- En arbetsgivare (Annual Report 1979 s. 74) vägrade en svart man anställning som försäljare med motiveringen att han kom från ett visst bostadsområde, vilket enligt arbetsgivaren kunde medföra att den anställde drog till sig arbetslösa kamrater från området som kunde störa honom i arbetet och stöta bort kunder. I domstolen visades att området i fråga hade en hög koncentration av svarta. Domstolen ansåg att kravet diskriminerade indirekt och därför var otillåtet. Domstolen menade att det fanns andra vägar att gå om företaget ville undvika att ovidkommande personer skulle vistas på arbetsplatsen.

Som tidigare nämnts kan CRE utföra s. k. "formal investigations" vid misstanke om att det på en arbetsplats förekommer etnisk diskriminering.

- I ett sådant ärende (Report of a Formal Investigation by the Commission for Racial Equality into Certain Activities of E. Broomfield Ltd, CRE, Nov. 1980) fann CRE att företaget i fråga vid rekrytering av ny arbetskraft anställde endast personer som föreslagits av redan anställda. Personalen var vit. Den tenderade givetvis att föreslå andra vita och detta ledde till att det inte fanns några andra etniska kategorier på arbetsplatsen. Företaget hävdade att förfarandet var försvarbart med hänvisning till att man därigenom fick en pålitlig personal. Enligt CRE lyckades företaget inte visa att dessa påståenden var riktiga. CRE ansåg att det fanns andra metoder som företaget kunde använda sig av om man ville få lämpliga sökande. Förfarandet stred därför enligt CRE mot RRA.

*USA*:s Title VII Civil Rights Act 1964 (CRA) föreskriver att arbetsgivare inte får diskriminera arbetssökande på grund av dennes ras, hudfärg, religion, kön eller nationella ursprung. Detta innebär naturligtvis att direkt diskriminering är förbjuden. Men förbjuder lagen också indirekt diskriminering? Ja, så är faktiskt fallet trots att uttrycket "på grund av" ("because of") tyder på att uppsåt krävs. I rättspraxis har nämligen fastställts att i och för sig neutrala villkor eller krav som visas ha en negativ verkan på en i lagen skyddad grupp och som inte är försvarbara (inte äger "business necessity") är otillåtna.

Det avgörande rättsfallet i frågan är Griggs v. Duke Power Co. från 1971:

- En arbetsgivare krävde som förutsättning för anställning dels visst högskolebetyg, dels godkänt resultat på två intelligenstester som de sökande fick genomgå. Flera svarta sökande avvisades då de inte lyckades uppfylla dessa krav. Efter förlust för Griggs i underdomstolarna underställdes fallet Högsta domstolen. HD avvisade tanken på att ett diskriminerande motiv måste styrkas. Den uttalade att lagen förbjuder inte bara direkt diskriminering utan även handlingar som formellt sett är riktiga men som är diskriminerande i tillämpning. Domstolen konstaterade sedan att statistiska uppgifter visade att 34 % av vita män hade avlagt den aktuella examen, detta jämfört med att bara 12 % av svarta män gjort det. När det gällde testerna visade statistiska uppgifter att 58 % av de vita männen men endast 6 % av de svarta männen brukade klara dem. Därmed var företagets anställningsförfarande diskriminerande i tillämpning enligt domstolen. Om ett anställningsförfarande har denna verkan åligger det enligt HD arbetsgivaren att visa att förfarandet är motiverat med hänsyn till de arbetsuppgifter som skall utföras. Domstolen ansåg att det ifrågavarande arbetet lika väl kunde utföras av personer som inte hade den aktuella examen och inte heller klarat testerna som personer som uppfyllde arbetsgivarens krav. Kraven var därmed inte försvarliga.

Företeelsen indirekt diskriminering enligt CRA prövas alltså i två steg. Det åligger först den som anser sig diskriminerad att visa att ett krav eller villkor har den verkan att en i lagen skyddad grupp inte har möjlighet att få anställning. Om detta visas, skall arbetsgivaren påvisa att kraven är försvarliga.

Man kan fråga sig i hur hög grad ett villkor skall verka till nackdel för en skyddad grupp för att vara indirekt diskriminerande enligt den amerikanska lagstiftningen. Detta har besvarats av domstolarna som har angett att om kravet eller villkoret i fråga leder till att andelen personer av viss etnisk grupp som anställs är mindre än 4/5 av andelen personer i den etniska grupp som har

den högsta kvoten anställda i förhållande till arbetssökande så har kravet eller villkoret en diskriminerande verkan i strid mot lagen.[1]

### 8.4.3 Överväganden

Vi har inledningsvis i detta avsnitt framhållit att vi anser det vara angeläget att det i Sverige införs ett förbud mot indirekt etnisk diskriminering i arbetslivet. Därefter har vi redovisat olika metoder att komma till rätta härmed, i Sverige såvitt gäller könsdiskriminering och i Storbritannien och USA i fråga om etnisk diskriminering.

Enligt vår mening bör lagen förbjuda handlingar av följande slag:

1. Handlingen leder till att viss etnisk grupp får sämre möjligheter i arbetslivet än andra grupper. Det räcker med att kunna konstatera att det uppstår en klar skillnad härvidlag till nackdel för en minoritetsgrupp i förhållande till majoritetsbefolkningen och vice versa. Varje marginell skillnad skall givetvis inte anses utgöra indirekt diskriminering, men så snart ett förfarande visas innebära en påtaglig nackdel för viss etnisk grupp så bör skyddet gälla. Det är inte tänkt att statistiskt material skall behöva åberopas för att det skall anses ha visats att en grupp missgynnas i lagens mening. Det kan ändå framgå av omständigheterna. Om t. ex. ett städföretag kräver av alla arbetssökande att de själva skall fylla i en skriftlig ansökan är det ju uppenbart att andelen invandrare som klarar detta är mindre än andelen svenskar. Det är alltså inte i sammanhanget av intresse att veta om 25 % eller 10 % av invandrarna inte klarar detta.

   Sverige bör gå längre än vad man gjort i Storbritannien i detta avseende, där ett av kriterierna för otillåten indirekt diskriminering är att andelen personer inom viss grupp som inte klarar ett uppställt villkor skall vara *avsevärt* mindre än andelen personer utanför denna. Med en sådan definition kommer man sannolikt åt ganska få fall av indirekt diskriminering, men framför allt läggs en mycket stor börda på den som anser sig diskriminerad genom att han måste visa att den etniska grupp han tillhör i mycket större utsträckning än andra lider skada av ett uppställt krav eller villkor. Med en sådan utformning riskerar alltså skyddet mot indirekt diskriminering att bli ineffektivt.
2. Handlingen vilar på godtyckliga eller diskriminerande grunder. En arbetsgivare får inte uppställa krav eller villkor hur godtyckligt som helst om det särskilt drabbar viss etnisk grupp. Det befogade i de villkor eller krav som ställs på arbetssökande skall sättas i relation till hur det aktuella arbetet lämpligen bör utföras. Det kan vara på sin plats med några exempel för att illustrera tankegångarna bakom förslaget i denna del.

   Det är givet att höga krav på kunskaper i svenska kan vara berättigade, kanske särskilt när det gäller mer kvalificerade arbetsuppgifter, detta oavsett att kravet i och för sig kan verka indirekt diskriminerande. Men om en arbetsgivare ställer krav på sådana kunskaper trots att det är fråga om ett rent manuellt och okvalificerat arbete, vilket kan tänkas verka indirekt diskriminerande på vissa invandrargrupper, så måste kravet anses obefogat i lagens mening. På motsvarande sätt kan intelligenstester och andra tester komma att underkännas i vissa fall.

[1] Mack A. Player: "Federal Law of Employment Discrimination", West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1981; s. 165.

Man kan också tänka sig att en invandrare har bäst kompetens för ett visst arbete beroende på att han väl behärskar två språk, men att han inte tillgodoräknas detta. Om invandraren förbigås av en svensk som inte har motsvarande kunskaper tillämpar arbetsgivaren villkor och krav som innebär att invandrarens meriter inte värdesätts på ett sakligt riktigt sätt. En sådan meritvärdering är indirekt diskriminerande.

Det är inte meningen att vårt förslag skall innebära nya principer för meritvärdering i det svenska arbetslivet. Självfallet skall huvuddelen av de normer som gäller vid meritvärdering för olika slags yrken även fortsättningsvis godtas. Det nya med vårt förslag är i stället att arbetsgivare inte *godtyckligt* skall kunna uppställa krav som inte objektivt sett kan anses välgrundade och som missgynnar personer på grund av deras etniska tillhörighet, t. ex. invandrare.

Ett förfarande kan bedömas som godtagbart även om effekten av det innebär att viss eller vissa folkgrupper missgynnas. Att t. ex. tjänster utannonseras på enbart svenska måste normalt anses godtagbart. Det vore ju orimligt att begära att en annons skall skrivas på alla de språk som förekommer bland språkliga minoriteter i Sverige för att deras intressen skall tillgodoses.

Det skulle i och för sig möjligen räcka med uttalanden i förarbetena om att handlingar av det slag vi nu berört inte är tillåtna även om detta inte omedelbart kan utläsas i lagtexten. Vi anser emellertid att en lag mot etnisk diskriminering helst bör innehålla regler som tydligt anger att även indirekt diskriminering är otillåten. Skyddet mot indirekt diskriminering är ju en mycket väsentlig del av vårt lagförslag.

Lagförslaget avser i princip att skydda i alla situationer då en arbetssökande eller arbetstagare utsätts för etnisk diskriminering. Vi har i föregående avsnitt diskuterat en sådan regel med avseende på direkt diskriminering och föreslagit bl. a. en övergripande regel (3 §). En sådan regel måste givetvis också skydda mot indirekt diskriminering i enlighet med de ovanstående riktlinjerna. Av 3 § framgår därför att arbetsgivaren inte får uppställa sådana krav eller villkor som inte är sakligt sett godtagbara och som medför att invandrares möjligheter att erhålla anställning försämras jämfört med den övriga befolkningens, vilket innebär ett skydd även mot indirekt diskriminering.

Vi har också i det föregående avsnittet föreslagit en presumtionsregel avseende den situation då t. ex. en sakligt sett bättre meriterad invandrare förbigås av en svensk (4 § förslaget). Som tidigare nämnts är regeln konstruerad för att i överensstämmelse med 3 § JämL förhindra såväl direkt som indirekt diskriminering. Som exempel på otillåten indirekt diskriminering som faller härunder kan tas följande fall.

- Ett företag söker en telefonist. En invandrare med flera års erfarenhet av yrket och som väl behärskar svenska språket blir förbigången av en svensk som aldrig tidigare utövat denna syssla. Som skäl för sitt beslut åberopar företaget att man inte vill ha telefonister med utländsk brytning.

Onekligen har här invandraren de bättre sakliga förutsättningarna för arbetet. Det krav som företaget uppställt är indirekt diskriminerande. Ytterst få invandrare av första generationen kan komma i fråga. Kravet kan

inte godtas rent sakligt sett eftersom invandrarens språkkunskaper är tillräckliga. För tillämpningen av 4 § är det emellertid tillräckligt att kunna konstatera det sistnämnda. I hur hög grad kravet eller villkoret diskriminerar behöver alltså inte påvisas.

## 8.5 Särskilt om behovet av en generell regel mot etnisk diskriminering (3 §)

JämL:s skydd för arbetssökande gäller bara i den situation då någon med bättre sakliga förutsättningar för ett arbete förbigås av någon av motsatt kön. Det innebär t. ex. att om flera likvärdiga kvinnor och män samtidigt söker ett arbete så gör sig arbetsgivaren inte skyldig till brott mot JämL:s diskrimineringsförbud ens om han i avsikt att diskriminera kvinnor anställer enbart manliga sökande.

Jämställdhetskommitténs förslag innebar emellertid att arbetssökande (och arbetstagare) skulle skyddas enligt en allmän huvudregel som löd:

En arbetsgivare får inte missgynna en arbetstagare eller arbetssökande till följd av hans eller hennes kön.

Med den avfattningen skulle skyddet mot könsdiskriminering avse en rad olika diskriminerande situationer, bl. a. det fall då en arbetsgivare diskriminerar personer av det ena könet bland likvärdiga sökande.

Föredragande statsrådet avvisade emellertid tanken på en generell bestämmelse mot könsdiskriminering av arbetssökande på flera grunder. Bland annat menade föredraganden att en mer allmänt hållen bestämmelse skulle kunna bli för krävande för en juridiskt otränad läsare (prop. 1978/79:175 s. 46). Föredragande statsrådet hänvisade också till de bevisproblem som kan uppkomma när diskrimineringsförbuden är mer allmänt hållna (s. 60 ff). Vidare ansåg föredraganden att den begränsning av diskrimineringsförbudets omfång som gjordes i propositionen avhjälptes med JämL:s tvingande regler om aktiva åtgärder, som också ger möjlighet att ingripa mot könsdiskriminerande förfaranden (s. 65).

Som framgår av föregående avsnitt anser vi det vara nödvändigt att en lag mot etnisk diskriminering innehåller regler som på ett heltäckande sätt skyddar arbetssökande och arbetstagare.

Det må vara att lagstiftaren när det gäller könsdiskriminering av arbetssökande begränsat skyddet till att avse den i 3 § JämL angivna situationen. JämL:s regler om aktiva åtgärder gör det ju möjligt för JämO eller facklig organisation att mer generellt ingripa mot diskriminerande förfaranden, även om en enskild inte direkt bistås. Vårt lagförslag innehåller emellertid inte några motsvarande tvingande regler om aktiva åtgärder med avseende på underrepresenterade etniska grupper på en arbetsplats. Därför kan tvångsmässiga ingripanden med stöd av lagen ske endast utifrån diskrimineringsförbuden. Lagförslagets skydd skulle enligt vår mening bli alltför begränsat om det endast innehöll de slags diskrimineringsförbud som finns i JämL. För en arbetssökandes vidkommande skulle vårt förslag då endast bestå av 4 §.

Vi tror inte att 3 § i vårt förslag kommer att uppfattas som svårbegripligt av dem som kommer i kontakt med bestämmelsen. Visserligen är paragrafen av mer övergripande karaktär, men liknande bestämmelser förekommer i stor utsträckning inom arbetsrätten. I medbestämmandelagen 8 § om föreningsrättskränkningar preciseras t. ex. inte vilka slags handlingar som är förbjudna om de vidtas i föreningsrättskränkande syfte, utan det talas blott om att "åtgärd till skada för någon" inte får vidtas i sådant syfte. Det har i stället överlämnats till rättstillämpningen att närmare precisera innebörden av begreppet.

Vi är medvetna om att det vid tillämpningen av 3 § kan uppkomma bevisproblem vid direkt diskriminering. Dessa avhjälps emellertid till stor del genom att käranden endast behöver visa sannolika skäl för att diskriminerande motiv förelegat. Men sin största betydelse får en regel av denna typ när det gäller att komma åt indirekt diskriminering. Indirekt diskriminering är ofta oavsiktlig och de aktuella kraven och villkoren som leder till att viss etnisk grupp missgynnas redovisas därför helt öppet. Inte minst mot bakgrund av detta är vi övertygade om att bestämmelsen kommer att fungera i praktiken.

Det bör också beaktas att generella förbud mot etnisk diskriminering, som skyddar såväl arbetssökande som arbetstagare, förekommer i både den amerikanska och den brittiska lagstiftningen mot etnisk diskriminering. Såvitt vi erfarit har inte detta inneburit några större tillämpningsproblem eller ansetts utgöra en fara för rättssäkerheten.

## 8.6 Undantagen

### 8.6.1 Inledning

Från principen om att etnisk diskriminering inte bör förekomma måste vissa undantag göras på grund av att sådan särbehandling i vissa fall kan vara av godo eller att det ibland föreligger ett motstridande intresse som bör ta över. (Här bortses från de särskilda undantagen från presumtionsreglerna, se avsnittet om direkt diskriminering.)

### 8.6.2 Positiv särbehandling

Vårt förslag syftar i första hand till att utplåna allt slags etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt måste man hålla i minnet att det inte är svenskarna utan främst de olika invandrargrupperna som utsätts för diskriminerande behandling. Vi anser därför att lagen bör ge möjlighet till positiv särbehandling av etniska minoriteter i vissa fall, vilket framgår av 8 § (se kapitel 11 om aktiva åtgärder). Särbehandling som följer någon av de i 8 § anvisade vägarna utgör alltså inte brott mot lagen, även om den i ett enskilt fall kan leda till att någon ur majoritetsbefolkningen missgynnas. Detta framgår av 3 § andra stycket, 4 § andra stycket och 5 § 2. Positiv särbehandling får ske vid anställning, befordran, utbildning för befordran och annan utbildning.

### 8.6.3 Tillhörighet till viss etnisk grupp utgör en särskild yrkeskvalifikation

I vissa fall kan ett arbete bäst utföras av personer med viss etnisk tillhörighet. Mest utpräglat gäller detta i konstnärliga sammanhang. En roll i en dramatisk föreställning kan vara avsedd att gestaltas av en skådespelare med viss etnisk tillhörighet. Likaså kan en fotograf vilja anlita modeller med viss hudfärg. Men även utanför det konstnärliga området finns det fall då den etniska tillhörigheten bör anses som särskild yrkeskvalifikation. Detta gäller t. ex. arbetstagare anställda i minoritetsorganisationer, vars arbetsuppgifter består i att företräda organisationen eller utföra tjänster åt personer i den aktuella etniska gruppen.

Viss etnisk tillhörighet kan alltså ibland vara att anse som en särskild yrkeskvalifikation. Om arbetsgivaren uppställer krav härpå i sådana fall är kravet sakligt grundat i enlighet med 3 §. Likaså har en arbetssökande med den aktuella etniska tillhörigheten bättre sakliga förutsättningar för ett sådant arbete än personer som inte tillhör gruppen i enlighet med 4 §.

### 8.6.4 Krav på svenskt medborgarskap

I regeringsformen (RF) 11:9 sägs dels att vissa tjänster, t. ex. domartjänster, får innehas endast av svenska medborgare, dels att i övrigt krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun endast får uppställas i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Regeln motiveras bl. a. av "hänsyn till rikets säkerhet och av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare" (SOU 1972:15 s. 203).

Denna grundlagsregel med följdförfattningar innebär alltså att utländska medborgare helt utestängs från en rad offentliga tjänster, dvs. det är fråga om negativ särbehandling på grund av nationalitet.

I princip anser vi att denna åtskillnad med hänsyn till de ovannämnda motiven måste accepteras. Därmed är inte sagt att alla de bestämmelser på arbetslivets område som försätter utländska medborgare i ett sämre läge än svenska medborgare bör godtas. I vårt uppdrag ingår att undersöka från fall till fall om det finns bestämmelser som utan starka skäl medför olikartad behandling. Den frågan är emellertid alltjämt föremål för utredning från vår sida och ämnet behandlas inte i detta delbetänkande.

Krav på svenskt medborgarskap som uppställs i lag för vissa tjänster står alltså inte i konflikt med vårt lagförslag.

Ett sådant krav eller villkor är således att anse som sakligt grundat i 3 § mening. Att undantag görs för de här situationerna också beträffande presumtionsreglerna (4–5 §§) framgår av att det där sägs att förbuden inte gäller om ett diskriminerande beslut är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat befogat intresse som inte bör vika för det angelägna i att etnisk diskriminering motverkas i arbetslivet.

# 9 Påföljder

## 9.1 Inledning

Som tidigare anförts har vi frångått tanken att låta ett förbud mot etnisk diskriminering vara straffrättsligt. Det innebär bl. a. att några straffrättsliga sanktionsformer inte är tänkbara, såsom fängelse och böter. Enligt de straffrättsliga principerna blir den ansvarig som utfört den straffbara handlingen. Om förslaget vore straffrättsligt skulle exempelvis en arbetsledare som vidtog en diskriminerande åtgärd mot en arbetstagare fällas till ansvar och ådömas en påföljd om saken påtalades. Med en civilrättslig lag blir följden att arbetsgivaren som fysisk eller juridisk person blir ansvarig för brott mot diskrimineringsförbuden.

Som grundläggande utgångspunkter för valet av sanktionsformer gäller för det första att sanktionerna skall verka avskräckande. För det andra bör de i möjligaste mån vara reparativa. Om någon diskriminerats i strid med lagen så bör verkan av den diskriminerande handlingen kunna upphävas eller åtminstone lindras genom domstols ingripande.

Inom den svenska arbetsrätten är skadeståndet den vanligaste sanktionsformen. Det förekommer i två former, som ekonomiskt skadestånd och som allmänt skadestånd. Allmänt skadestånd är att jämställa med vad som i skadeståndsrätten benämns ideellt skadestånd och dess syfte är framför allt att verka avskräckande. En regel om allmänt skadestånd finns i bl. a. medbestämmandelagen (MBL) 55 §, där det sägs att vid bedömande av i vad mån skada har uppkommit för någon skall hänsyn tas även till dennes intresse av att lagens eller kollektivavtalets bestämmelser iakttas och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. De allmänna skadestånden kan uppgå till betydande belopp i synnerhet om någon uppsåtligen brutit mot lag eller kollektivavtal. I förarbetena sägs också särskilt att det inte i något fall skall te sig lönsamt för en arbetsgivare att sätta arbetstagarnas rätt åt sidan till förmån för andra intressen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 302). När det gäller de ekonomiska skadestånden utgår i princip ersättning för den faktiska skadan, t. ex. förlorad lön vid avskedande, som regleras i anställningsskyddslagen.

En annan sanktion som är möjlig enligt anställningsskyddslagen är att uppsägning eller avskedande förklaras ogiltiga. Den som i strid med anställningsskyddslagen blivit uppsagd kan få fastställt vid domstol att uppsägningen är ogiltig, vilket medför att den uppsagde får behålla arbetet.

Dessa sanktionsformer förekommer också i jämställdhetslagen (JämL), men där har därutöver införts föreläggande med vite som påföljd i fråga om reglerna om aktiva åtgärder. Sålunda kan jämställdhetsnämnden förelägga en arbetsgivare att under hot om vite vidta viss åtgärd för att främja jämställdheten.

De här nämnda sanktionsformerna är de som det främst finns anledning att överväga i arbetsrättsliga sammanhang. I några av de länder som har de mest omfattande lagkomplexen mot etnisk diskriminering i arbetslivet, nämligen USA, Storbritannien och Kanada, återfinner man i stort sett samma slags sanktioner. I USA tillkommer emellertid att domstolarna har möjlighet att ålägga en arbetsgivare att vidta positiva åtgärder ("affirmative action") vid brott mot diskrimineringsförbuden.

## 9.2 Överväganden

### 9.2.1 Skadestånd m. m.

*Inledning*

Som framgått av kapitel 8 skall en enskild arbetssökande eller arbetstagare hos domstol kunna påtala att han blivit diskriminerad på etnisk grund. Det gäller att skapa påföljder som gör det motiverat för den drabbade att utnyttja lagen. Som också tidigare framhållits kommer en lag mot etnisk diskriminering med säkerhet att få sin största betydelse när det gäller skyddet för arbetssökande. Arbetstagarna har ju redan genom existerande lagstiftning ett ganska bra skydd vid etnisk diskriminering. Så skyddar t. ex. anställningsskyddslagen även mot uppsägningar på etnisk grund och en arbetstagare som på det sättet blivit diskriminerad kan utnyttja möjligheterna i den lagen att få uppsägningen ogiltigförklarad och att få skadestånd. Därför behandlas här sanktionsfrågan främst med avseende på arbetssökande.

*Skadestånd*

Som tidigare framhållits är det i den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen vanligt att *ekonomiska skadestånd* kan utgå. Emellertid förhåller det sig så att vanligtvis bara arbetstagare åtnjuter skydd i den arbetsrättsliga lagstiftningen. JämL utgör ett undantag härifrån genom att också arbetssökande kan åberopa lagen. Som också framgått tidigare åtnjuter arbetssökande skydd mot etnisk diskriminering enligt lagar i såväl USA som i Storbritannien. Det är intressant att notera att både i USA och Storbritannien kan ekonomiska skadestånd utgå till arbetssökande, medan det enligt JämL endast utgår allmänna skadestånd. Ja, i USA är de ekonomiska skadestånden (s. k. "back pay") den sanktionsform som domstolarna mest använder sig av. Ideella skadestånd förekommer däremot inte i praktiken i USA på detta rättsområde. Skälen till att den amerikanska lagstiftningen tillämpas på detta vis är dels att man med hjälp av de ekonomiska skadestånden får en mycket god allmänpreventiv effekt – ekonomiska skadestånd kan nämligen under vissa omständigheter tilldömas en stor grupp av individer genom möjligheten att

föra talan genom s. k. "class actions" –, dels att de skadeståndsrättsliga principerna har en speciell utformning. De överensstämmer inte med de svenska. Om någon blivit diskriminerad i strid med lagen har han rätt till ekonomiskt skadestånd såvida arbetsgivaren inte visar att den diskriminerade inte lidit någon ekonomisk skada. Vid "class action"-mål där många individer är berörda blir det givetvis svårt för arbetsgivaren att styrka sådana omständigheter. Ekonomiska skadestånd kan utgå för två år bakåt i tiden från det att den diskriminerande handlingen anmäldes till behörig myndighet (EEOC). Bland annat denna tillämpning av sanktionsformen har gjort att den amerikanska lagstiftningen verkligen utnyttjats av dem som diskriminerats och att lagen i hög grad efterlevs. Samtidigt har de diskriminerade på skäligt sätt blivit kompenserade.

Som nämndes kan ekonomiskt skadestånd också utgå till arbetssökande enligt den brittiska Race Relations Act (RRA). I praktiken har hittills emellertid endast mycket låga belopp kommit i fråga, vanligen inte mer än £150 (ca 1 800 kr.) för ekonomisk skada. De ideella skadestånd som utgår uppgår i normalfallet till motsvarande belopp. Kritiker av den brittiska lagen och domstolarnas tillämpning av den framhåller ofta att de låga skadestånden har en starkt avhållande effekt när det gäller benägenheten hos diskriminerade att anmäla brott mot lagen. Statistiken visar också att ett förvånansvärt litet antal brott mot RRA anmäls varje år (se kapitel 6).

Mot bakgrund av erfarenheterna av användningen av ekonomiska skadestånd inom svensk arbetsrätt i övrigt och i USA när det gäller diskriminering på grund av kön och etnisk tillhörighet är vår principiella uppfattning att det från allmänpreventiv och från den diskriminerades synpunkt i och för sig vore bra att kunna använda detta institut även med avseende på arbetssökande vid etnisk diskriminering. Jämställdhetskommittén valde också denna väg i sitt förslag till jämställdhetslag. I propositionen om jämställdhetslagen (prop. 1978/79:175) avvisades emellertid detta förslag och enligt vår uppfattning på goda grunder.

Det uppstår nämligen stora tillämpningssvårigheter om sanktionen ekonomiskt skadestånd införs beträffande arbetssökande. Om man tänker sig en anställningssituation med två sökande, en svensk och en invandrare, där den sistnämnde har de klart bästa förutsättningarna för arbetet men ändå förbigås, så kan invandraren åberopa 4 § i vårt lagförslag. Om invandraren är arbetslös kan man tycka att ekonomiskt skadestånd vore berättigat.

Men situationen kompliceras genast om exemplet ändras så att vi har tre sökande, varav en svensk och två invandrare, där de båda sistnämnda har klart bättre meriter än svensken. Båda invandrarna har då blivit missgynnade enligt förslagets 4 §, såvida inte arbetsgivaren förmår styrka att beslutet inte beror på någons etniska tillhörighet. Om då de båda invandrarna saknar arbete kan de med lika rätt göra anspråk på ekonomiskt skadestånd. Var och en av invandrarna kan ju säga sig orättmätigt ha blivit förbigången av svensken och därigenom ha lidit ekonomisk skada. Men hur skall domstolen ställa sig till sådana yrkanden? Det gäller ju, om en sådan sanktionsform införs, att avgöra vem av invandrarna som skall ha skadeståndet. För att domstolen skall kunna pröva detta måste vårt förslag också innehålla normer som anger hur frågor av detta slag skall lösas, t. ex. att den bäst meriterade av invandrarna bör ifrågakomma för ekonomiskt skadestånd. Sådana bedöm-

ningar kan ofta vara vanskliga att göra, särskilt om de förbigångna är jämbördiga. Resultatet av en sådan ordning blir också att det kan uppkomma ytterligare en tvistefråga i målet, och då mellan kärandena. Detta talar mot en sanktion om ekonomiskt skadestånd. Vi anser därför att ekonomiskt skadestånd inte bör komma i fråga som sanktionsform i en lag mot etnisk diskriminering.

I fråga om skadestånd återstår då att behandla det *allmänna skadeståndet.* Som förut nämndes har detta skadestånd framför allt en allmänpreventiv inriktning; tonvikten ligger alltså inte så mycket på att den skadelidande skall kompenseras. Men givetvis kan även ett allmänt skadestånd också delvis fylla en sådan funktion, t. ex. i de fall arbetssökande gör löneförluster till följd av etnisk diskriminering. I andra fall av diskriminering kanske ingen löneförlust alls görs och det allmänna skadeståndet uppfattas ju då av den diskriminerade mer som en ideell ersättning. Vi har i det föregående avfört tanken på ekonomiskt skadestånd till arbetssökande. När nu det allmänna skadeståndet återstår som möjlig ekonomisk sanktionsform, bör denna utformas utifrån de inledningsvis framhållna principerna om att en sanktion bör verka såväl allmänpreventivt som reparativt. Med andra ord innebär det att de allmänna skadestånd som bör komma i fråga skall ligga på en sådan nivå att de avhåller arbetsgivare från att bryta mot lagen och att de i viss mån utgör täckning för de ekonomiska förluster som en diskriminerad arbetssökande kan göra.

I förarbetena till JämL (prop. 1978/79:175 s. 70 f) sägs det i fråga om tillämpningen av bl. a. presumtionsregeln för arbetssökande (3 § JämL) att det är viktigt att jämställdhetsprincipen inskärps och att det tydligt markeras att vissa förfaranden inte är tillåtna med hänsyn till den principen. Samtidigt framhöll föredragande statsrådet att hänsynen till rättssäkerhetsintresset krävde att påföljderna inte blir alltför ingripande vid ett i och för sig oriktigt men kanske svårbedömt förfarande. Det allmänna skadeståndet borde därför hållas på en måttlig nivå. Föredraganden fann det vidare rimligt att man i tillämpningen tar till utgångspunkt det allmänna skadestånd som i praxis förekommer i föreningsrätts- och anställningsskyddsmål. Mot bakgrund av dessa uttalanden har arbetsdomstolen i mål rörande könsdiskriminering av arbetssökande enligt 3 § JämL utdömt 15 000–20 000 kronor i allmänt skadestånd (se bl. a. AD 1981/169 och 1982/139).

Principiellt anser vi att etnisk diskriminering är något lika oacceptabelt som könsdiskriminering. Det finns därför anledning att i skadeståndshänseende värdera diskriminerande handlingar på dessa grunder lika. Vi anser emellertid att diskriminering av båda dessa slag är så oacceptabel att högre ersättningsbelopp bör utgå än vad som har blivit praxis i könsdiskrimineringsmål. Skadeståndsbeloppen då någon diskrimineras i strid med 3 § JämL och 4 § vårt förslag bör åtminstone motsvara vad som kan utfås i allmänt skadestånd av en arbetstagare som blivit avskedad på föreningsrättskränkande grunder, dvs. belopp i storleksordningen 25 000–30 000 kronor. Med ett relativt högt skadestånd inskärps principen om allas lika värde oberoende av etnisk tillhörighet. Det intresset bör inte anses underordnat intresset av att ansluta sig till fackförening, något som också har högt skyddsvärde.

Det hittills sagda har rört storleken på det allmänna skadeståndet vid brott

mot främst presumtionsregeln i 4 § i fråga om arbetssökande.

Men en arbetssökande kan också vid etnisk diskriminering i andra fall än som anges i 4 § stödja sig på 3 §, den mer generella regeln mot etnisk diskriminering. I princip bör skadestånd av den ovan angivna storleksordningen kunna utgå också vid brott mot 3 §. Paragrafens generella karaktär bör dock beaktas. Det kan ju vara svårt för en arbetsgivare att inse att visst förfarande är indirekt diskriminerande i strid med lagen. Då bör ett mildare synsätt tillämpas och lägre skadestånd kunna utgå. Detta bör dock inte gälla om en arbetsgivare medvetet tillämpat ett indirekt diskriminerande förfarande för att t. ex. få ett så litet antal invandrare som möjligt i arbetsstyrkan.

Konstruktionen av 3–4 §§ gör det möjligt för en arbetssökande att åberopa båda bestämmelserna för samma diskriminerande handling. Anta t. ex. att en invandrare blivit förbigången därför att arbetsgivaren fäster en avgörande vikt vid att den som anställs talar svenska utan minsta brytning. Om den skillnaden i språkbehandling inte har någon betydelse för att arbetet skall kunna utföras på ett tillfredsställande sätt, så kan den ifrågavarande invandraren eventuellt åberopa både 3 och 4 §§. Om det befinns att arbetsgivaren vid en skadegörande handling på detta sätt brutit mot både 3 och 4 §§ bör skadeståndsbeloppets storlek inte påverkas härav.

I likhet med vad som gäller i fråga om övrig arbetsrättslig lagstiftning bör det vara möjligt att jämka det allmänna skadeståndet i vissa fall. Viss hänsyn bör således kunna tas till om arbetsgivaren vidtar rättelse av ett diskriminerande beslut.

Vidare bör en fråga beaktas som hänger samman med presumtionsreglernas särskilda natur. Som AD uttalat i domen 1982/139 kan en följd av presumtionsregeln i 3 § JämL bli att en arbetsgivare drabbas av fällande dom fastän han strängt taget inte haft syftet att diskriminera. Felet han har gjort kan i det enskilda fallet vara begränsat till att han bedömt en sökandes meriter på ett osakligt sätt. Den motsvarande presumtionsregeln i 4 § i vårt förslag har en helt likartad innebörd. Det medför att en arbetssökande någon gång med framgång kan åberopa båda dessa lagars presumtionsregler i ett fall där arbetsgivaren bedömt meriterna på ett osakligt sätt fastän han inte haft till syfte att diskriminera på grund av vare sig kön eller etnisk tillhörighet. Om det kan konstateras att en arbetsgivare brutit mot båda lagarna under sådana omständigheter så bör det inte föranleda domstolen att utdöma högre belopp än om arbetsgivaren brutit mot endast endera av lagarna. JämL:s jämkningsregel (JämL 8 § fjärde stycket) ger utrymme för en motsvarande tolkning.

Det måste också särskilt beaktas att det kan inträffa att flera arbetssökande diskrimineras vid samma tillfälle. Antag t. ex. att fem invandrare blivit förbigångna i strid med 4 §. Man kan tycka att var och en av de diskriminerade bör få fullt skadestånd. Å andra sidan inses lätt att om man låter den principen gälla kan det bli mycket svårt för en arbetsgivare att förutse verkningarna av ett visst handlande. Antag nämligen i stället att en arbetsgivare brutit mot 3 § genom att uppställa ett indirekt diskriminerande villkor som generellt missgynnar invandrare. Om antalet arbetssökande invandrare är stort, något som arbetsgivaren inte kan påverka, så skulle resultatet bli att det totala allmänna skadeståndet som arbetsgivaren kunde

ådömas skulle kunna bli orimligt högt. Vi anser därför att om flera missgynnats av samma skadegörande handling från en arbetsgivares sida bör dessa i princip dela på det skadestånd som arbetsgivaren åläggs att utge (se 9 § andra stycket). Denna lösning överensstämmer med JämL:s motsvarande skadeståndsregler.

Innebörden av förslagets 3 § är bl. a. att etniskt diskriminerande förfaranden som drabbar arbetssökande förbjuds. Det är alltså fråga om en mycket vid och obestämd krets av personer. Avsikten med vårt förslag är självfallet inte att vem som helst av landets arbetssökande skall kunna få skadestånd när de anser att en arbetsgivare handlat i strid med 3 §. Antag t. ex. att en arbetsgivare vid anställning utan godtagbara skäl använder sig av ett testförfarande som särskilt missgynnar icke-svensktalande. Endast de arbetssökande som sökt anställning hos den nu nämnde arbetsgivaren har då rätt att erhålla skadestånd enligt vårt förslag. Kretsen av personer som har rätt till skadestånd bör nämligen inte vara alltför vid. När det gäller arbetssökande kan skadestånd därför bara erhållas av de sökande som sökt arbete hos den arbetsgivare av vilken de yrkar skadestånd (se 9 § andra stycket, tredje punkten). En motsatt ståndpunkt skulle kunna göra det alltför svårt för arbetsgivare att överblicka konsekvenserna av sitt handlande. (Att ett sådant diskriminerande förfarande som vi här beskrivit, utan att enskild anser sig ha blivit diskriminerad, kan påtalas av myndighet framgår av kapitel 10.)

För de redan anställda arbetstagarna bör en annan ordning kunna gälla i fråga om möjligheterna att erhålla ekonomiska och allmänna skadestånd. Om nämligen en arbetstagare diskrimineras i strid med 3 och 5 §§, t. ex. genom en omplacering, så kan vanliga skadeståndsrättsliga principer tillämpas. Det innebär att om arbetstagaren genom omplaceringen gör en inkomstförlust bör han få ekonomiskt skadestånd härför samtidigt som han kan erhålla ett allmänt skadestånd för kränkningen. Det innebär alltså att vad som vanligtvis gäller i fråga om skadestånd inom arbetsrätten kan tillämpas här. För tydlighetens skull bör framhållas att ovanstående principer inte gäller arbetstagare som diskrimineras i samband med befordran eller utbildning för befordran. Då gäller i stället samma regler som för arbetssökande.

### *Ogiltighet*

En rimlig ståndpunkt från statsmakternas sida vid stiftandet av en lag mot etnisk diskriminering är att avtal och rättshandlingar som strider mot lagen bör vara ogiltiga. Härigenom får lagen en reparativ effekt, något som måste anses eftersträvansvärt.

Som framhållits flera gånger tidigare får lagen sin största betydelse för arbetssökande. Med den sanktionsform som nu diskuteras skulle kunna uppnås att en arbetssökande som diskriminerats erhåller anställning. Beslutet att inte anställa den som blivit diskriminerad skulle kunna förklaras vara ogiltigt. En sådan ordning skulle emellertid vara behäftad med samma problem som att låta arbetssökande få ekonomiskt skadestånd. Om nämligen flera diskriminerats vid samma tillfälle återstår att avgöra vem som skulle ha fått anställningen, ett avgörande som i många fall är ogörligt. Särskilda

problem uppkommer också när det t. ex. gäller statliga tjänster, eftersom sådana tillsättningar avgörs enligt regler i grundlagen (RF 11:9). Olika resultat i fråga om vem som skall ha viss anställning kan då bli fallet beroende på vilken av lagarna som åberopas. Vi avstår därför från att föreslå en regel som innebär att avtal mellan arbetsgivaren och en utomstående påverkas till sin giltighet av att avtalet får diskriminerande effekter för en arbetssökande (respektive för arbetstagare i samband med befordran eller utbildning för befordran).

Om däremot en arbetstagare diskrimineras i avtal eller genom en rättshandling skall ogiltighetsförklaring kunna ske (se 9 § första stycket).

Ett sätt att förbättra de diskriminerade arbetssökandenas situation kan vara att ge dem företrädesrätt till anställning i någon form. Ett sådant institut finns ju i anställningsskyddslagen beträffande arbetstagare som sagts upp på grund av arbetsbrist. I USA har domstolarna hanterat problemet genom s. k. "front pay". Det innebär att om domstolen finner att en arbetstagare på grund av diskriminerande behandling inte rätteligen blivit befordrad till en tjänst med högre lön, så kan arbetsgivaren bli skyldig att utge den högre lönen till dess att den diskriminerade blivit beordrad. Med hänsyn till risken för konflikter med anställningsskyddslagen och annan lagstiftning som kan uppstå med ett förslag om något slags företrädesrätt för arbetssökande anser vi det inte vara lämpligt att här föreslå en sådan ordning. Den frågan bör ju dessutom behandlas med hänsyn till JämL, där det kan vara lika befogat med en motsvarande regel. Vi anser emellertid att frågan bör bli föremål för utredning. Lagens möjligheter till reparativa åtgärder för de arbetssökande bör enligt vår mening förstärkas med möjligheten till företrädesrätt.

### 9.2.2 Vitesföreläggande

I kapitel 10, som behandlar hur övervakningen av lagen bör gå till, föreslås att jämställdhetsombudsmannen skall ha möjligheten att utan anmälan utreda och påtala förfaranden som strider mot 3 § i förslaget. Om det befinns att en arbetsgivare uppställer indirekt diskriminerande krav, t. ex. att renhållningsarbetare måste tala flytande svenska för att komma i fråga för anställning, så skall denna myndighet ha möjlighet att se till att sådana förfaranden upphör utan att någon arbetssökande gjort anmälan därom. För att förmå arbetsgivarna att upphöra med det diskriminerande beteendet fordras något slags sanktionsform. Skadeståndssanktionen är inte tillämplig i detta fall, eftersom ingripandet inte föranleds av någon anmälan från en enskild diskriminerad. Syftet med ingripandet är snarare att förmå arbetsgivaren att för framtiden ändra på sina rutiner så att de inte verkar diskriminerande. Ett lämpligt institut är föreläggande som förenas med vite. Det innebär att en rättslig instans ålägger någon att handla på ett visst sätt under hot om att ett visst belopp annars måste erläggas. Vi föreslår i 10 § att en arbetsgivare som inte följer 3 § kan föreläggas, eventuellt i förening med vite, att fullgöra sina skyldigheter. En av fördelarna med detta institut är att vitesbeloppet i varje enskilt fall kan sättas på den nivå som bedöms erforderlig för att 3 § skall följas. Det innebär att vitesbeloppen i vissa fall kan uppgå till relativt höga belopp, särskilt om det är en stor arbetsgivare där många arbetssökande eller arbetstagare kan vara berörda.

# 10 Övervakningen

## 10.1 En enskilds möjligheter att påtala brott mot lagen

### 10.1.1 Inledning

Inom straffrätten gäller normalt att brott utreds av polis- eller åklagarmyndighet efter anmälan, varefter åtal kan väckas av åklagare. Först om åklagaren beslutat sig för att inte väcka talan kan målsäganden göra det själv. Inom civilrätten däremot får den som anser att hans rätt blivit kränkt själv utreda saken och väcka talan. Det sker ofta med hjälp av ombud. Inom arbetsrätten har organisationerna på arbetsmarknaden en stor betydelse för övervakningen av lagstiftningen. De flesta av lagarna har tillkommit för att ge skydd åt arbetstagare. Flertalet arbetstagare är anslutna till fackliga organisationer som enligt sina stadgar ger rättshjälp åt medlemmarna. Merparten av de arbetsrättsliga processerna förs därför av de fackliga organisationerna. De kan uppträda som parter i arbetsdomstolen om de beslutat sig för att företräda en medlem. Innan en organisation går till arbetsdomstolen med en tvist måste den förhandla med motparten om de frågor tvisten gäller. Det sker vanligtvis i två omgångar: först lokala förhandlingar och därefter centrala, om inte tvisten lösts lokalt. De förhandlingsregler och den processordning som gäller inom arbetsrätten medför således att organisationerna på både arbetstagar- och arbetsgivarsidan har en mycket stor betydelse för lagarnas efterlevnad.

När det gäller jämställdhetslagen (JämL) har man något avvikit från den sedvanliga ordningen på så sätt att en särskilt utsedd myndighet, jämställdhetsombudsmannen (JämO), också kan utreda och väcka talan i tvister om könsdiskriminering. JämO skall dock bara väcka talan i tvister av prejudicerande betydelse (JämL 11 § andra stycket). Som framgår av kapitel 6 finns även i USA och Storbritannien myndigheter som kan företräda enskilda i tvister rörande könsdiskriminering och rasdiskriminering. I USA kan enskilda väcka talan endast om den ifrågavarande myndigheten (EEOC) meddelat att den inte vill driva fallet.

### 10.1.2 Överväganden

Vi anser det vara naturligt att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet i första hand övervakas på det sätt som är brukligt inom arbetsrätten. Det innebär att en enskild själv skall kunna påtala brott mot lagen och väcka

talan. Den som anser sig diskriminerad kan företrädas av sin fackförening, om han är organiserad. De flesta arbetstagare är det. Organisationerna får alltså ett betydande ansvar för att den av oss föreslagna lagen efterlevs. I vissa fall kommer det att bli aktuellt att väcka talan, men i normalfallet kommer tvister sannolikt att lösas förhandlingsvägen. Även arbetsgivarorganisationerna får på det sättet ett ansvar för att etnisk diskriminering motverkas i arbetslivet.

I vissa fall är det nödvändigt att lagen gör det möjligt för en enskild att anlita en myndighet som kan bistå före och under en process. Det finns flera vägande skäl för en sådan ordning. Ett skäl är att den föreslagna lagens huvudsyfte är att skydda arbetssökande, personer som – i den mån de är på väg in på arbetsmarknaden – ofta saknar tillhörighet till någon facklig organisation. Många invandrare är dessutom ofta av naturliga skäl dåligt insatta i svenska arbetslivsförhållanden och kan därför inte väntas själva kunna hävda sin rätt vid en tvist om etnisk diskriminering.

Ett ytterligare skäl är att inte alla fackligt anslutna arbetstagare kan påräkna stöd från organisationen när de blir diskriminerade. Det gäller särskilt tvister om tjänstetillsättningar, där det kan inträffa att både den som anser sig ha blivit diskriminerad och den som fått anställning är anslutna till samma organisation. Det kan då vara svårt för organisationen att stödja båda. Den som anser sig diskriminerad kan därigenom bli utan stöd. Man kan mot detta invända att varje individ som anser sig diskriminerad har möjligheten att själv anlita ombud och utnyttja förmånerna i rättshjälpslagen. Den som sålunda själv väcker talan står dock risken att få betala motpartens rättegångskostnader om han förlorar. Det innebär att diskriminerade personer endast i sällsynta fall skulle våga väcka talan på det sättet.

Det bör ligga i samhällets intresse att etnisk diskriminering på arbetsmarknaden påtalas och att de som drabbas blir gottgjorda. För detta behövs en myndighet som kan bistå enskilda när de fackliga organisationerna inte kan eller vill göra det. På det sättet får samhället också en god inblick i på vilket sätt och i vilken omfattning etnisk diskriminering förekommer på arbetsmarknaden. Vidare kan samhället härigenom erbjuda diskriminerade personer en service av god kvalitet, något som också kan ses som ett ytterligare tillgodoseende av FN-konventionens stipulationer. Därutöver är det troligt att antalet obefogade processer kan begränsas genom en sådan institution, dels genom den prövning av anmälningarna som görs, dels genom att myndigheten i kraft av sin särskilda kompetens ofta kommer att kunna nå uppgörelser före eller under process. Behovet av en övervakande myndighet bestyrks även när man ser på erfarenheterna av tillämpningen av JämL. Under lagens inledningsskede har JämO i flera fall företrätt arbetssökande som varit organiserade.

Myndighetens uppgifter bör vara att ta emot och utreda anmälningar från enskilda personer om brott mot lagen samt att föra talan om sådana brott. Myndigheten bör ha goda resurser att väl utreda ingivna anmälningar. För att kunna fullgöra denna funktion måste den också ha möjlighet att få information hos arbetsgivaren om bakgrunden till att arbetsgivaren handlat på visst sätt (12 §). Myndigheten kan skaffa sig information genom överläggningar med arbetsgivaren och den fackliga organisationen. Om en

arbetsgivare inte frivilligt lämnar erforderlig information bör myndigheten kunna använda sig av vitesföreläggande (12 §). Myndigheten bör i första hand försöka få till stånd en frivillig uppgörelse om det befunnits att en arbetsgivare brutit mot något av diskrimineringsförbuden. Går inte det kan det bli aktuellt för myndigheten att väcka talan.

En viktig fråga är i vilka fall myndigheten bör ha till uppgift att väcka talan. I många fall är det personer i utsatta situationer i det svenska samhället som kommer att behöva lagens skydd. Vi anser därför att myndigheten bör bistå en enskild genom att väcka talan så snart den kan bedöma att den enskilde har behov av att företrädas. Det blir beroende av ärendets svårighetsgrad och om det är troligt att en process kan drivas med framgång. I lagtexten uttrycks det så att myndigheten kan föra talan om den enskilde medger det och myndigheten anser det skäligt (13 § andra stycket, andra punkten).

Tillbaka till frågan om rätten till information m. m. En facklig organisation som företräder en medlem i en tvist kan erhålla information av arbetsgivaren och har rätt till förhandlingar med denne enligt förhandlingsreglerna i medbestämmandelagen (MBL). En enskild som inte företräds av vare sig organisation eller den nu aktuella myndigheten bör ha motsvarande möjlighet att få del av bevismaterial och liknande av betydelse för utgången av en eventuell process. Därför bör lagen innehålla en regel som ger enskild rätt att ensam erhålla information (16 §).

Det är vår bestämda uppfattning att den föreslagna lagens effekt nära hänger samman med hur övervakningen och den praktiska tillämpningen organiseras. De erfarenheter vi dragit av våra studier av den svenska diskrimineringslagstiftningens tillämpning och dess utländska motsvarigheter talar starkt för att arbetsmarknadsparternas tillsyn av en arbetsrättslig lagstiftning av den föreslagna typen måste kompletteras med en övervakande myndighet som vid behov kan företräda en enskild. Om en sådan myndighet inte inrättas torde lagens skydd för de mest utsatta grupperna, t. ex. arbetslös invandrarungdom, i realiteten bli mycket ineffektivt.

## 10.2 Ingripande av särskild myndighet utan anmälan av en enskild

### 10.2.1 Inledning

I USA och Storbritannien finns, som framgått av kapitel 6 och föregående avsnitt, särskilda myndigheter som övervakar att lagarna mot ras- och könsdiskriminering efterlevs. Det går till så att enskilda som blivit diskriminerade kan göra en anmälan hos myndigheten och därefter eventuellt få bistånd av denna. Men dessa myndigheter kan också ingripa mot en diskriminerande arbetsgivare utan att någon enskild gjort anmälan. Det sker i USA och i Storbritannien på olika sätt (se kapitel 6), men den gemensamma principiella uppfattningen är att detta är en effektiv metod att motverka diskriminering.

### 10.2.2 Överväganden

I det föregående har föreslagits att enskild ensam eller med hjälp av sin fackliga organisation eller av en särskild myndighet skall kunna påtala brott mot lagen. I och med att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet träder i kraft kommer sannolikt de flesta arbetsgivare att följa lagen. Trots det kan lagstridig indirekt diskriminering förekomma utan att det är uppenbart för arbetsgivaren, de anställda eller de arbetssökande. Det kan också inträffa att anställda som blir etniskt diskriminerade kan känna sig förhindrade att påtala förseelsen på grund av sitt beroendeförhållande till arbetsgivaren. Även arbetssökande kan vara obenägna att anmäla med hänsyn till det obehag en eventuellt påföljande rättegång skulle kunna medföra.

Om man enbart förlitar sig till att enskilda påtalar brott mot lagen kan man räkna med att klagomålen inte kommer att fördela sig lika över hela arbetsmarknaden. Ingripanden kommer att ske endast i vissa sektorer. Det är inte säkert att det blir i just de sektorer där de allvarligaste problemen finns. Så har varit fallet med JämL, under vilken hittills endast mål från offentlig förvaltning aktualiserats i arbetsdomstolen. Också de anmälningar till JämO som rört brott mot JämL:s diskrimineringsförbud har till övervägande del gällt statliga och kommunala arbetsgivare, enligt vad vi inhämtat från ombudsmannen. Det är inte särskilt troligt att detta beror på att könsdiskriminering förekommer i mindre utsträckning på den privata arbetsmarknaden än på den offentliga.

Flera vägande skäl talar alltså för att den övervakande myndigheten utan anmälan av en enskild bör kunna utreda om det på en arbetsplats förekommer diskriminerande förfaranden gentemot anställda eller arbetssökande och eventuellt ingripa mot detta. Syftet med denna ordning är att arbetsgivare skall förmås att upphöra med etniskt diskriminerande förfaranden som myndigheten finner belägg för. Syftet är däremot inte att bistå en viss person. Det som myndigheten skall utröna är om diskriminerande rutiner förekommer i arbetsgivarens personalpolitik. Denna granskning av myndigheten bör göras utifrån lagförslagets 3 § och är avsedd att täcka allt slags direkt eller indirekt etniskt diskriminerande förfarande mot arbetstagare eller arbetssökande.

Om myndigheten finner att en arbetsgivare inte följer lagen skall myndigheten påpeka detta för arbetsgivaren. I de flesta fall kommer han sannolikt att upphöra med det påtalade diskriminerande beteendet. Om inte, skall myndigheten inför domstol kunna yrka på att arbetsgivaren upphör med detta. Domstolen har i sin tur att ta ställning till huruvida arbetsgivaren bryter mot lagen. Om domstolen finner att så är fallet skall den förelägga arbetsgivaren att upphöra med det diskriminerande beteendet. Föreläggandet bör kunna förenas med vitessanktion.

Ett praktiskt exempel kan vara på sin plats. Antag att ett städföretag låter alla arbetssökande utan hjälp fylla i ett frågeformulär på svenska. De flesta som söker arbete har annat modersmål än svenska. Myndigheten får kännedom om det. Någon enskild klagande finns inte. Myndigheten bör komma till slutsatsen att arbetsgivaren bryter mot 3 §. Ansökningsförfarandet leder eller kan leda till att individer ur vissa etniska grupper missgynnas. Med stöd av 12 § kan myndigheten skaffa sig en god bild av arbetsgivarens

rutiner. Om arbetsgivaren efter överläggningar inte frivilligt går med på att ändra sina rutiner kan myndigheten väcka talan i domstol och yrka att arbetsgivaren åläggs att upphöra med de diskriminerande rutinerna. Föreläggandet kan förenas med vite. Om arbetsgivaren trots domstolsutslag fortsätter att diskriminera skall myndigheten kunna väcka talan om utdömande av vitet.

Myndigheten bör använda sig av det här institutet med urskillning. Rapporter från enskilda och i massmedierna kan vara skäl för myndigheten att undersöka en arbetsgivare. Därutöver bör myndigheten utifrån strategiska utgångspunkter granska betydelsefulla arbetsplatser där problem kan antas föreligga utan att för den skull skälig misstanke om brott föreligger. Myndigheten kan skaffa informationer på företagen genom att ta del av skriftlig dokumentation i personalfrågor och höra sådan personal som arbetar med och fattar beslut i personalfrågor. Myndigheten bör också granska statliga och kommunala myndigheter. Man måste kunna kräva att de offentliga arbetsgivarna visar vägen på det här området. Den övervakande myndigheten bör årligen ge ut en berättelse med beskrivningar av de positiva och negativa resultat som undersökningarna visat.

De lärdomar som kan dras av utländska förebilder är att förfarandet måste kunna genomföras med snabbhet. Det är t. ex. inte ändamålsenligt att utrusta myndigheten med domstolsbefogenheter som att meddela påföljder. Förfarandet blir då tungrott och långsamt (jfr erfarenheterna från Storbritannien som redovisades i kapitel 6). Förmodligen begränsas också myndighetens förmåga att verka pådrivande om den får både en åklagar- och domarroll, partisk och opartisk på samma gång. Viktigare är att myndigheten får reella möjligheter att utreda om lagen verkligen följs samt – om brott upptäcks – inom rimlig tid kan få ärendena avklarade antingen genom uppgörelser i godo eller genom utslag av dömande organ.

Myndigheten skall således kunna hos den dömande instansen föra talan om föreläggande mot arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 §. Det torde vara lämpligt att låta myndigheten själv kunna utfärda föreläggande (se 18 §). Det kan ju hända att en arbetsgivare medger att ett visst förfarande han tillämpat strider mot lagen. Myndigheten kanske ändå bedömer att det finns risk att arbetsgivaren fortsätter att bryta mot lagen. För att eliminera den risken bör myndigheten ha rätt att utfärda föreläggande (i förening med vite) som dock bara får bindande verkan om de godkänns av arbetsgivaren. Om däremot tvist råder mellan arbetsgivare och myndigheten om det av arbetsgivaren tillämpade förfarandet är riktigt eller inte, är det bara domstolen som skall kunna göra ett auktoritativt uttalande och meddela föreläggande enligt 10 §.

Eftersom rättsverkan när myndigheten meddelar föreläggande (med vite) bara inträder vid godkännande från arbetsgivaren, undviker man de problem som kan uppkomma om en myndighet av det här slaget får en domarroll.

## 10.3 Den övervakande myndigheten

I det föregående har vi föreslagit att en särskild myndighet inrättas som dels kan företräda enskilda som blivit diskriminerade, dels utan anmälan av

enskild skall ha möjlighet att utreda och påtala diskriminerande förfaranden.

Det är mest rationellt att låta en och samma myndighet sköta dessa uppgifter eftersom det i båda ingår att övervaka 3 § i lagförslaget, låt vara enligt något skilda utgångspunkter. Den kompetens som förvärvas på det ena området kan härigenom utnyttjas även på det andra. Motsvarande uppgifter hos de amerikanska och brittiska övervakande myndigheterna ombesörjs av en enda myndighet i respektive land. Sålunda kan det brittiska Commission for Racial Equality (CRE) dels företräda enskilda som blivit diskriminerade, dels sätta igång s. k. "formal investigations" där syftet är att undanröja direkt eller indirekt diskriminerande förfaranden. Vidare har den amerikanska Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) två huvuduppgifter, den ena att företräda diskriminerade personer som gjort anmälan härom och den andra att på eget bevåg utan anmälan utreda och påtala diskriminerande personalpolitik hos företagen.

En enda myndighet bör alltså kunna övervaka den lag vi föreslår. Frågan är då om någon redan existerande myndighet skall ha dessa uppgifter eller om en ny bör inrättas. Vi har stannat för att föreslå *jämställdhetsombudsmannen* (JämO) som övervakande myndighet även för en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. I USA ansvarar *en* myndighet (EEOC) för övervakning av *en* lag mot etnisk diskriminering och könsdiskriminering. Den ordningen anses fungera utmärkt. Även om det i Sverige kommer att finnas två lagar mot dessa företeelser blir de övervakande uppgifterna i många stycken likartade. I åtskilliga fall kommer erfarenheter från det ena området att kunna överföras till det andra. Från ekonomisk synpunkt är detta också det bästa alternativet. Visserligen måste JämO:s kansli utökas om vårt förslag genomförs, men inte med så mycket som en helt ny myndighet skulle kräva.

JämO har den juridiska kompetens och erfarenhet som krävs för att handha övervakningen. Vad som måste tillföras är tillräckliga kunskaper om invandrar- och minoritetsgruppernas förhållanden i det svenska samhället. Dessa bör JämO skaffa sig genom fortlöpande samarbete med statens invandrarverk och kontakter med invandrar- och minoritetsorganisationerna.

Vi återkommer i kapitel 13 med en beräkning av de kostnader som förslaget om JämO som övervakande myndighet medför.

## 10.4 Domstolen

### 10.4.1 Inledning

Arbetsdomstolen (AD) är specialdomstol i fråga om arbetsrättsliga tvister. I vissa fall skall dock arbetstvister väckas vid vanlig tingsrätt. Detta gäller t. ex. i fråga om tvister enligt anställningsskyddslagen (LAS) och jämställdhetslagen (JämL) när en arbetstagare själv för talan. Andra och slutlig instans i sådana mål är AD.

När en arbetstagarorganisation väcker talan sker det för det mesta i AD och organisationen kan där företräda sina medlemmar som part. Jämställdhetsombudsmannen (JämO) väcker talan enbart vid AD (JämL 11 § andra stycket).

Från början var AD mer utpräglat en specialdomstol som främst hade att slita kollektivavtalstvister. Arbetstvister som inte rörde sådana avtal handlades först av de allmänna domstolarna. I samband med reformerna inom arbetsrätten 1974, då bl. a. LAS tillkom, ändrades även den processuella ordningen och AD blev behörig att pröva i stort sett alla arbetstvister. Syftet med detta var att uppnå en enhetlig rättstillämpning inom arbetsrätten.

AD blev överlastad med arbetsrättsliga tvister under de närmaste åren. År 1977 ändrades därför reglerna ånyo för att AD skulle avlastas. Resultatet blev den nuvarande ordningen, dvs. att tingsrätten blev första instans i avsevärt större utsträckning än dessförinnan.

### 10.4.2 Överväganden

Enligt vårt förslag kan rättstvister av i huvudsak två olika slag uppkomma. För det första kan det vara fråga om en tvist där enskild gör gällande brott mot 3–5 §§ med yrkande om påföljd enligt 9 §. Den enskilde kan då själv väcka talan eller företrädas av sin fackförening eller JämO. För det andra kan det vara en tvist där JämO hävdar att en arbetsgivare tillämpar ett förfarande som strider mot 3 § med yrkande om föreläggande enligt 10 §.

Vi anser att båda dessa slag av tvister bör kunna prövas av samma rättsinstans. Tvister som rör föreläggande enligt 10 § grundas på diskrimineringsförbudet i 3 §, vilket även tvister där enskild gör gällande brott kan göra. Det skulle därför inte vara lämpligt att praxis utbildas av olika dömande organ eftersom resultatet kan bli en icke enhetlig rättstillämpning. Samma processuella ordning bör alltså gälla för dessa två slag av tvister, och eftersom det i båda fallen handlar om arbetsrättsliga tvister bör AD vara forum.

Arbetstvister skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister (LRA). Som framgick inledningsvis innebär LRA:s regler att tvister i vissa fall skall prövas av tingsrätten som första instans. Den ordningen bör inte gälla i fråga om tvister som rör vårt lagförslag. I stället bör AD vara *exklusivt forum* i sådana mål. Detta innebär att AD som enda instans skall pröva mål om etnisk diskriminering i arbetslivet oavsett om talan väcks av enskild, facklig organisation eller JämO. Skälen härför är följande. Bevisproblemen i tvister om etnisk diskriminering är ofta svåra. För att dessa problem skall övervinnas föreslår vi att den dömande instansen från fall till fall skall använda sig av ett ganska komplicerat nätverk av regler vid bevisvärderingen. Emellertid är det fråga om regler som redan nu tillämpas av AD i föreningsrättstvister och jämställdhetstvister. De allmänna domstolarna, som i sin dömande verksamhet prövar framför allt straffrättsliga tvister och andra civilrättsliga tvister än arbetsrättsliga, har vanligtvis en mycket liten erfarenhet av bevisvärdering i arbetstvister.

Därutöver anser vi att en domstol som prövar en civilrättslig lag mot etnisk diskriminering bör ha särskild kännedom om invandrar- och minoritetsgrup-

pers förhållanden i Sverige samt insikter i frågor om orsakerna till att etnisk diskriminering över huvud taget uppkommer. Om en enda instans får i uppgift att handlägga mål om etnisk diskriminering kommer domstolens ledamöter att successivt få erforderliga insikter på detta område.

# 11 Aktiva åtgärder

## 11.1 Positiv särbehandling av etniska minoriteter

Låt oss innan vi kommer in på ämnet för detta kapitel kort sammanfatta de förslag som återfinns i kapitlen 8–10 ovan. Det är i dag tillåtet för en arbetsgivare på den privata sektorn att vid anställning, befordran eller utbildning för befordran missgynna eller gynna en person på grund av dennes etniska tillhörighet.

Förslagen som beskrivs i kapitlen 8–10 innebär förbud mot såväl negativ som positiv särbehandling. Det är praktiskt taget uteslutande den negativa särbehandlingen av personer som tillhör etniska minoriteter i Sverige som föranlett förslagen. Vårt uppdrag handlar ju om att utvidga förbudet mot etnisk diskriminering till områden som det i dag inte omfattar. Det kunde därför vara motiverat att föreslå ett diskrimineringsförbud som bara skyddar medlemmar av etniska minoriteter. Positiv särbehandling av dem skulle då vara tillåten. Vi har av flera skäl valt att inte gå den vägen. De har utvecklats i kapitel 7.

Det viktigaste skälet är att FN-konventionen ålägger de svenska statsmakterna att ge *envar* ett likvärdigt skydd mot etnisk diskriminering. Härtill kommer ett skäl som inte angavs ovan och som har med den allmänna opinionen att göra. Den opinionsbildning kring en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet som närmare utvecklas nedan i kapitel 13 bör ske med utgångspunkt i att det är fråga om en jämlikhetsreform som syftar till att skapa rättvisa mellan alla grupper i samhället och inte ett gynnande av endast några. Om förbudet mot diskriminering begränsas till att skydda endast etniska minoriteter riskerar man att ge förevändning för dem som önskar underblåsa fördomar om de etniska minoriteterna.

Ett förslag som innebär ett förbud också mot positiv särbehandling av medlemmar av etniska minoriteter kan sägas vara en försämring i förhållande till vad som gäller i dag. Det är ju möjligt för en arbetsgivare att i dag t. ex. välja en sämre meriterad invandrare framför en bättre meriterad svensk just för att hävda de etniska minoriteternas intressen. Ett renodlat diskrimineringsförbud, utan några undantag, är således inte tillfyllest. Det måste kompletteras med något slag av möjlighet till positiv särbehandling av etniska minoriteter.

Som framgår av kapitel 4 om gällande rätt tillåter den svenska rättsordningen att etniska minoriteter i lag positivt särbehandlas. FN-konventionens artikel 2 (bilaga 2) stadgar också att konventionsstat skall, när omständig-

heterna därtill föranleder, vidta *särskilda* konkreta åtgärder på olika områden för vissa etniska grupper i syfte att tillförsäkra dem likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter, t. ex. rätten till arbete. Åtgärderna får dock inte, enligt konventionen, vidmakthållas sedan syftet med dem uppnåtts.

Regler om positiv särbehandling kan vara tvingande eller frivilliga. I USA kan en arbetsgivare som brutit mot diskrimineringsförbuden åläggas att ändra sin personalsammansättning så att etniska minoriteter får en bättre representation på företaget. Detta sker i form av att domstolen upprättar tidsplaner och kvotregler. I Storbritannien bygger reglerna om positiv särbehandling på frivillighet. Den kan ske endast i blygsam omfattning, t. ex. i form av särskilda utbildningsinsatser för redan anställda tillhörande viss etnisk grupp under förutsättning att den är underrepresenterad på företaget.

I JämL finns tvingande regler om aktiva åtgärder för jämställdhet. Dessa regler är dock dispositiva på det sättet att de kan kompletteras eller helt ersättas genom kollektivavtal. Påföljden för en arbetsgivare som inte följer lagreglerna är ett vitesföreläggande som meddelas av ett särskilt organ, den s. k. jämställdhetsnämnden. Den arbetsgivare som bryter mot ett kollektivavtal om aktiva åtgärder blir skadeståndsskyldig.

För vår del anser vi att det är *uteslutet med tvingande regler* om positiv särbehandling av arbetssökande liknande de amerikanska. Sådana regler bygger nämligen på tanken att etniska grupper skall finnas på företagen på olika nivåer i proportion till deras andel i samhället. Av detta följer att statistik måste föras dels i samhället, dels på företagen med avseende på etnisk tillhörighet. För att sådana regler om positiva åtgärder skall fungera i praktiken måste det inrättas en myndighet som övervakar efterlevnaden och som kan ingripa mot företag som inte följer dessa regler. För att på detta sätt uppnå maximal rättvisa skulle det krävas en omfattande administration med uppgiften att göra något slags etnisk registrering av arbetskraften. Systemet blir kostnadskrävande och förenat med stora tillämpningsproblem. Det skulle dessutom säkert av många upplevas som ett icke önskvärt ingrepp i den personliga integriteten.

Inte heller regler som fullt ut liknar dem i JämL skulle kunna utformas på detta område.

Det återstår då att i lagen söka införa regler om positiv särbehandling som bygger på *frivillighet.*

I det följande diskuteras olika alternativ till sådana reglers utformning.

Rent principiellt borde utgångspunkten för sådana regler om positiv särbehandling vara att etniska minoriteter på företagen skall vara representerade på olika arbetsuppgifter och bland olika kategorier arbetstagare i en ungefärlig proportion till deras andel i samhället. Det vore då rimligt att tillåta positiv särbehandling intill den gräns då minoriteterna på ett företag är lika väl representerade på olika befattningar som svenskar.

Å andra sidan borde man i princip inte tillåta att gränsen alltför mycket överskrids. Då skulle det kunna anses utgöra en orättvis behandling av majoritetsbefolkningen (jfr också den tidigare omnämnda artikel 2 i FN-konventionen). Om det ginge att utforma regler efter dessa riktlinjer skulle det kunna hävdas att reglerna verkligen syftade till en absolut rättvisa

mellan etniska minoriteter och majoritetsbefolkningen på den svenska arbetsmarknaden. Det är emellertid enligt vår bedömning omöjligt att utforma regler som på det ovan angivna sättet ger fullständig rättvisa. Sådana regler kommer nämligen att medföra olösliga gränsdragningsproblem.

Vi anser att man bör eftersträva att olika minoritetsgrupper får en representation på företagen som svarar mot förhållandena i samhället. Emellertid går det inte i praktiken att göra sådana indelningar av befolkningen och arbetskraften. Regler om positiv särbehandling skulle i så fall få en så oklar innebörd att de inte skulle gå att tillämpa. Detta skulle i sin tur återverka på diskrimineringsförbuden, som måste medge undantag för positiv särbehandling. Det skulle därmed i fall där både svenskar och invandrare samtidigt sökt anställning och där invandrare men inte svenskar blivit anställda bli så gott som omöjligt att avgöra om diskrimineringsförbuden överträtts eller om det i själva verket varit fråga om tillåten positiv särbehandling.

En alternativ möjlighet till positiv särbehandling vore att låta JämO pröva frågan. Man skulle kunna tänka sig en ordning där en arbetsgivare som i särskild omfattning önskar anställa personer ur etniska minoriteter får vända sig till JämO. JämO skulle då ha att ta ställning till om positiv särbehandling är befogad samt ange riktlinjerna och tidsrymden för sådana åtgärder. En ordning av det slaget skulle åtminstone innebära större rättssäkerhet, eftersom reglerna om positiv särbehandling bara skulle kunna tillämpas av arbetsgivare med särskilt tillstånd. De frågor som skulle överlåtas till JämO att avgöra, nämligen i vilken utsträckning, hur länge och vilka minoritetsgrupper som skall kunna positivt särbehandlas, måste emellertid också avgöras efter förutsebara, i lagen angivna kriterier. Med hänsyn till svårigheterna att entydigt avgränsa olika etniska grupper och att bedöma deras representation i företag och i samhället anser vi sådana regler i praktiken inte vara möjliga att tillämpa någorlunda konsekvent.

Kan man då istället tänka sig att ha regler om positiv särbehandling som mer avgörs efter *skön* och som samtidigt innebär att rättssäkerheten inte sätts i fara? Vi anser att en sådan ordning är möjlig att genomföra.

Skönsmässigt utformade regler som tillåter positiv särbehandling av etniska minoriteter måste också vara sådana att det klart kan avgöras vad som är tillåten positiv särbehandling av etniska minoriteter och vad som är otillåtet missgynnande av majoritetsbefolkningen. Sådana krav bör kunna tillgodoses med en ordning av följande slag.

Det bör vara tillåtet för en arbetsgivare att positivt särbehandla arbetssökande och arbetstagare som tillhör etniska minoriteter, om arbetsgivaren bedriver ett sådant arbete aktivt och målinriktat. En arbetsgivare skall kunna bestämma sig för en personalpolitik som på visst sätt gynnar etniska minoriteter. Detta förutsätter att arbetsgivaren skaffar sig ett tillräckligt beslutsunderlag. Den positiva särbehandlingen måste syfta till att bereda arbetstagare och arbetssökande tillhörande etniska minoriteter skilda typer av arbete på olika nivåer av verksamheten. Målet får inte vara att eftersträva etniska minoriteter på de mindre eftertraktade arbetena. Arbetsgivaren skall samråda med sin personal om den åsyftade positiva särbehandlingen. På de allra flesta arbetsplatser finns kollektivavtal med fackliga organisationer och överläggningarna får då ske mellan arbetsgivaren

och organisationerna. Om inget kollektivavtal finns bör arbetsgivaren överlägga med personalen direkt samt delge personalen vilken personalpolitik som skall tillämpas.

Den avsedda positiva särbehandlingen måste vara så varaktig att reella och väsentliga resultat kan uppnås. En helt oplanerad och tillfällig insats är alltså inte godtagbar.

Om positiv särbehandling beslutas efter nämnda kriterier bör det vara tillåtet att gynna etniska minoriteter. En förutsättning är att syftet är att generellt gynna minoritetsgrupperna. Det får givetvis inte vara att utestänga viss etnisk minoritet till förmån för annan, t. ex. att bara anställa vita invandrare men inte svarta. En annan sak är att det på en ort kan finnas stora populationer av en viss etnisk minoritet och att det då givetvis kan vara lämpligt att i första hand anställa ur den gruppen.

Vi tror att en sådan ordning kan fungera väl utan att någon särskild tillsyn krävs. Institutet kommer sannolikt att användas främst i sådana fall då etniska minoriteter är dåligt representerade på en arbetsplats. De samråd med fack eller personal som krävs borgar för att systemet inte utnyttjas till ett otillbörligt missgynnande av majoritetsbefolkningen.

På det här sättet får man också en klar boskillnad mellan vad som är tillåten positiv särbehandling av etniska minoriteter och vad som är otillåten diskriminering av majoritetsbefolkningen. Endast de arbetsgivare som uppfyllt de angivna kriterierna får ju positivt särbehandla. Den positiva särbehandlingen får endast avse anställning, befordran och utbildning för befordran eller andra utbildningsinsatser.

En för oss grundläggande princip i det här sammanhanget är att man bör se till att program om positiv särbehandling förankras lokalt. Därför bör lagen tillåta de lokala arbetsmarknadsparterna, dvs. normalt arbetsgivaren och fackklubben, att träffa särskilda kollektivavtal om positiv särbehandling av etniska minoriteter vid anställning, befordran, utbildning för befordran eller andra utbildningsinsatser. Vi anser att man med förtroende kan överlämna dessa frågor till parter som hyser ett aktivt intresse för etniska minoriteters ställning i arbetslivet. En förutsättning för att sådana avtal skall vara giltiga är givetvis att de verkligen gynnar minoritetsgrupper i förhållande till majoritetsbefolkningen. Vidare får avtalen inte vara avsedda att missgynna viss eller vissa etniska minoriteter. Sådana överenskommelser får givetvis också träffas av de centrala parterna.

## 11.2 Aktiva åtgärder i övrigt

På en arbetsplats med flera olika etniska grupper kan det ibland uppkomma friktioner i samvaron mellan grupperna. Orsakerna kan t. ex. ligga i att olika grupper inte kan kommunicera med varandra på grund av språkproblem. Olika syn på sedvänjor och bristande kulturell förståelse kan ibland skapa motsättningar som kan leda till öppen konflikt. Det är i sådana situationer viktigt att såväl arbetsgivaren som de fackliga organisationerna på arbetsplatsen skyndsamt och aktivt söker motverka sådana motsättningar. Det kan ske på olika sätt, t. ex. genom utbildningsinsatser med inslag av kulturkunskap och genom att befrämja kontakter mellan etniska grupper. Arbetsgi-

varen och de fackliga organisationerna bör först samråda och därefter gemensamt ingripa på ett sätt som kan förväntas lösa eventuella konflikter. Vi anser att såväl arbetsgivare som fackliga organisationer har ett ansvar för att de etniska relationerna på arbetsplatsen är goda. Förebyggande insatser bör göras. Särskilt gäller detta i företag med många invandrare och sådana företag som enligt 8 § bedriver eller avser att bedriva positiv särbehandling. I 7 § sägs därför att arbetsgivare aktivt skall verka för att det på arbetsplatsen råder goda relationer mellan olika etniska grupper. Bestämmelsen är avsedd som en rekommendation och ett stöd för parterna på en arbetsplats där etniska konflikter kan uppkomma eller har uppkommit. Bestämmelsen är alltså inte förenad med någon sanktion.

# 12 Skydd mot trakasserier med anledning av tvist

I både USA och Storbritannien finns förbud mot övergrepp och annat missgynnande mot sådana som på något sätt medverkat i en tvist som rör etnisk diskriminering i arbetslivet. Skyddet gäller således både den som anser sig ha blivit diskriminerad och den som medverkat som vittne eller liknande.

I en skrivelse 1982-08-31 till arbetsmarknadsdepartementet har jämställdhetsombudsmannen (JämO) föreslagit vissa lagändringar. Ett av förslagen avser en utvidgning av brottsbalkens bestämmelser om övergrepp i rättssak så att däri införs en särskild skyddsregel för diskrimineringstvister. Bakgrunden till förslaget är att i flera av de tvister som JämO fört till arbetsdomstolens prövning har den diskriminerade utsatts för trakasserier på arbetsplatsen. Sådant har enligt JämO inträffat inte bara under utredningen av ett ärende utan också sedan dom har fallit i målet. Även i ärenden som inte gått till domstolsprövning har det enligt JämO förekommit att den som gjort anmälan om könsdiskriminering utsatts för påtryckningar eller repressalier från arbetsgivare och arbetskamrater. JämO framhöll vidare att rädslan för trakasserier är en starkt återhållande faktor särskilt för privatanställda som överväger att göra en anmälan om diskriminering.

Vi anser att det finns starka skäl att befara repressalier även mot personer som medverkar i tvister som rör etnisk diskriminering i arbetslivet. Brottsbalkens bestämmelse om övergrepp i rättssak (BrB 17:10) är otillräcklig i detta avseende. Lagrummet förbjuder nämligen endast våld eller hot om våld mot någon för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål m. m. Detsamma gäller om man med annan gärning som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om sådan gärning, angriper någon för att denne avlagt vittnesmål eller eljest avgivit utsaga vid förhör hos myndighet.

För trakasserier som inte består av våld eller hot om våld finns alltså förbud endast om angrepp gjorts för att vittnesmål eller annat förhör hos myndighet avlagts. Detta innebär att det inte skulle finnas något rättsligt skydd för olika slags trakasserier, som inte syftar till våld men som kan vara nog så besvärande, som riktas mot en person som anmält ett fall av etnisk diskriminering. Vi anser alltså att skyddet mot övergrepp i rättssak för närvarande inte är tillfredsställande med avseende på diskrimineringstvister. Problemen gäller emellertid inte bara en lag mot etnisk diskriminering och jämställdhetslagen, utan även annan arbetsrättslig lagstiftning kan vara berörd, såsom anställningsskyddslagen och medbestämmandelagens regler

om föreningsrättskränkningar. Vi föreslår därför att den översyn av skyddet mot övergrepp i rättssak som redan påkallats av JämO behandlar alla typer av trakasserier som kan vara föranledda av att anmälan gjorts enligt arbetsrättslig lagstiftning.

# 13 Övriga frågor

## 13.1 Information och opinionsbildning

Den föreslagna lagen ger en rättslig grund för att aktivt motverka vissa former av etnisk diskriminering i arbetslivet. Effekten av lagstiftning som samhällelig åtgärd mot problemet etnisk diskriminering i arbetslivet hänger nära ihop med i vilken mån kunskap om lagen och dess syften är spridd bland befolkningen och vilket stöd lagen får från opinionsbildande krafter i samhället. Utländska erfarenheter understryker mycket starkt detta förhållande.

Enligt utredningens mening är det alltså av stor betydelse att införandet av lagen ses som en del av ett större åtagande, där utbildning, information och opinionsbildning med utgångspunkt i lagen och dess syften utgör viktiga delar. Det är i sammanhanget av särskild vikt att informations- och utbildningsarbetet kan genomföras med också arbetsmarknadsparternas aktiva medverkan. Vi förordar att ekonomiskt stöd skall utgå för denna medverkan.

Utredningen föreslår att statens invandrarverk (SIV) får i uppdrag att i samråd med invandrar- och minoritetsorganisationerna och med JämO, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), skolöverstyrelsen (SÖ) och arbetsmarknadens parter utarbeta en plan för utbildnings- och informationsinsatserna i samband med lagens införande. I planeringen bör beaktas att information och opinionsbildning i lika hög grad skall riktas till alla befolkningsgrupper, invandrare såväl som svenskar. Det är i sammanhanget av stor vikt att ansträngningar särskilt görs för att nå ut med budskapet till lärare och elever i grund- och gymnasieskolan och inom andra utbildningsformer, t. ex. arbetsmarknadsutbildningen och KomVux. Särskilt bearbetat material bör därtill utgå till personalkategorier som speciellt sysslar med utbildning och fortbildning, arbetsförmedling, rekrytering m. m.

Vi vill betona vikten av att opinionsbildningen i samband med reformen ges ett uttalat stöd från de politiska partiernas och arbetsmarknadsparternas företrädare.

I avsnitt 13.2.2 lämnas förslag till ekonomisk ram för erforderliga insatser.

## 13.2 Kostnadsberäkning av förslagen

### 13.2.1 Jämställdhetsombudsmannen som övervakande myndighet

I kapitel 10 föreslår vi att jämställdhetsombudsmannen (JämO) får i uppdrag att vara övervakande myndighet i tillämpningen av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Arbetsuppgifter i det föreslagna uppdraget är att utreda anmälningar om brott mot bestämmelserna i lagen och i vissa fall företräda enskild vid tvist. Vidare ingår att JämO utan anmälan från enskild skall kunna utreda förekomsten av etniskt diskriminerande förfaranden på arbetsplatser och att vid behov ingripa mot sådana. Slutligen bör ingå i uppdraget att lämna råd om lagstiftningen till enskilda arbetssökande och arbetstagare, fackliga organisationer och till arbetsgivare samt att genom information och opinionsbildning verka för att kunskaperna om lagen och dess syften blir allmänt kända.

Det är på förhand svårt att exakt fastställa storleken av det merarbete som JämO:s kansli kan komma att belastas med genom de föreslagna uppgifterna. Osäkerheten ligger främst i att vi inte i förväg kan veta hur många enskilda anmälningar som kan komma att aktualiseras hos myndigheten. Uppgifterna att utan anmälan företa undersökningar och att lämna råd och att bedriva annat informations- och opinionsarbete är däremot lättare att bestämma. Informationsarbetet kommer inledningsvis att bli mycket omfattande. Det föreligger också ett uppdämt behov av insatser från myndighetens sida när det gäller uppgiften att företa undersökningar utan föregående anmälan. Däremot kommer enskilda anmälningar i någon mer betydande omfattning troligen att göras först när kunskaperna om lagen och dess tillämpning har fått en mer allmän utbredning.

Enligt uppgifter som vi inhämtat hos JämO föreligger i kansliet för närvarande inga möjligheter att inom ramen för befintliga resurser utföra de arbetsuppgifter vi föreslagit.

Vi bedömer – efter samråd med JämO – att kansliet behöver ett tillskott av personal motsvarande fem heltidstjänster för att kunna utföra de uppgifter vi föreslagit. En tjänst bör inrättas som biträdande jämställdhetsombudsman för frågor om diskriminering på etnisk grund, tre tjänster som handläggare under denne. Därtill bör en assistenttjänst inrättas. De tre handläggande tjänstemännens arbetsuppgifter kan i princip delas upp så att en av dem handlägger enskilda anmälningar om diskriminering, en av dem sysslar med uppsökande utredningar och en handlägger informations- och rådgivningsfrågor.

Den exakta kostnaden för de fem tjänsterna kan fastställas först efter de förhandlingar som föregår tillsättningarna. En realistisk uppskattning av kostnaden kan emellertid göras genom att tillämpa inplaceringar i lönegrader som i stort överensstämmer med den lönesättning som för närvarande gäller för personal på JämO:s kansli. Årskostnaden för de fem föreslagna tjänsterna blir då, inklusive 39 % LKP, totalt *825 000 kronor.*

### 13.2.2 Information och opinionsbildning

Som anförts ovan är informations- och utbildningsinsatserna i samband med lagstiftningens införande och därefter av central betydelse för reformens effekt. Det är därför angeläget att lagens introduktion genomförs så att lagstiftningens huvudsakliga innebörd och – inte minst – dess syften klargörs för en bred allmänhet. Detta förutsätter relativt omfattande informations- och utbildningsåtgärder.

Utredningen föreslår att SIV tillförs *fem miljoner kronor* för att i samråd med invandrar- och minoritetsorganisationerna, JämO, AMS, SÖ och arbetsmarknadens parter planera och genomföra erforderliga utbildnings- och informationsinsatser. Därav bör *två miljoner kronor,* efter ansökan hos SIV, kunna utgå till arbetsmarknadsparterna för särskilda informations- och utbildningsaktiviteter.

## 13.3 Jämförelser mellan svenska och utländska meriter

Inom universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) och SÖ finns idag viss kompetens när det gäller bedömning av utländska utbildningar och deras jämförbarhet med svenska. Efterfrågan på detta slag av uppgifter kommer sannolikt att öka om föreliggande lagförslag genomförs. Vi föreslår därför att det uppdras åt SÖ och UHÄ att gemensamt utarbeta ett system för jämförelser mellan svenska utbildningar och motsvarande utländska.

## 13.4 Processuella frågor

I kapitel 10 där vi behandlade frågan om vilken rättslig instans som skall slita tvister enligt den föreslagna lagen har vi förordat att arbetsdomstolen blir första och enda instans. Arbetsrättsliga tvister handläggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister (LRA). Främst som en följd av den rättegångsreform som genomfördes år 1977 upptas arbetsrättsliga tvister inte bara av arbetsdomstolen utan i vissa fall även av tingsrätt (se LRA 2:1–2). Om dessa regler skulle tillämpas på tvister enligt den här föreslagna lagen innebär det t. ex. att när en oorganiserad arbetstagare eller arbetssökande som blivit diskriminerad väcker talan mot arbetsgivare och när en organisation som inte har kollektivavtal med arbetsgivaren väcker talan i anledning av att en medlem blivit diskriminerad skall detta prövas i tingsrätt som första instans. För att AD skall bli behörig att som enda instans ta upp och avgöra tvister om etnisk diskriminering krävs därför vissa ändringar i LRA 2:1.

# 14 Specialmotivering

## Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

### *Lagens ändamål*

**1 § Denna lag har till ändamål att främja lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet för alla oberoende av etnisk tillhörighet.**

I denna paragraf anges lagens ändamål.

Den grundläggande principen är att alla, dvs. såväl etniska minoriteter som majoritetsbefolkningen, skall skyddas mot etnisk diskriminering. Skälen härför behandlas i kapitel 7. En annan grundsats är att etniska minoriteter som jämfört med majoritetsbefolkningen har en sämre ställning i arbetslivet skall kunna bli föremål för positiv särbehandling vid anställning och befordran m. m. (se 8 §). Härigenom främjas allas lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet oberoende av etnisk tillhörighet. Diskrimineringsgrund är etnisk tillhörighet. Förbudet att ta hänsyn till nationalitet gäller inte i de få fall där svenskt medborgarskap är en lagstadgad förutsättning för att komma i fråga för en viss anställning (se avsnitt 8.6.4).

Av framställningen i kapitel 7 framgår att etnisk tillhörighet är tillhörighet till en etnisk grupp. Definitionen av en etnisk grupp är att det är en grupp med ofrivilligt medlemskap som har en gemensam kultur och om vilket det finns föreställningar om ett gemensamt ursprung. De attribut som den etniska tillhörigheten som mest kan omfatta respektive de karakteristika som en etnisk grupp har anges i kapitel 7. De i tidigare svensk lagstiftning tillämpade diskrimineringsgrunderna omfattas av begreppet etnisk tillhörighet, något som framgår av uppställningen av attributen. Alla människor har en etnisk tillhörighet, alla tillhör en etnisk grupp. I praktiken kommer inte några problem att uppstå med en objektiv bestämning av en persons etniska tillhörighet.

I Sverige lever idag ett stort antal etniska grupper. Den dominerande är den svenska. Det kan inte hävdas att det föreligger några skillnader i fråga om etnisk tillhörighet mellan svenskar från olika delar av landet. Alla svenskar från Malmöhus till Norrbotten tillhör samma etniska grupp. Fram till mitten av 1900-talet var de enda större etniska minoriteterna samerna och den finsktalande befolkningen i de nordligaste delarna av landet samt

judarna. Det är genom efterkrigstidens invandring som landets befolkningssammansättning i hög grad förändrats. Idag finns mer än ett trettiotal etniska minoritetsgrupper som var och en omfattar mer än ett tusental personer. Därutöver är mer än etthundra etniska grupper representerade i Sverige.

### *Förbud mot etnisk diskriminering*

**2 § En arbetsgivare får inte göra sig skyldig till etnisk diskriminering.**

I paragrafen fastslås att etnisk diskriminering i arbetslivet är förbjuden. Lagförslaget är begränsat till att gälla sådan etnisk diskriminering som begås av arbetsgivare. Vi har inte ansett det erforderligt att utsträcka förbudet till att avse även andra aktörer på arbetsmarknaden såsom fackföreningar och arbetsförmedlingar (se kapitel 5).

I de följande 3–5 §§ anges vilka slags diskriminerande handlingar av arbetsgivare som är förbjudna, dvs. "gärningsbeskrivningarna" finns där, inte i 2 §.

**3 § Etnisk diskriminering föreligger när en arbetsgivare utan godtagbara skäl tillämpar sådant förfarande som leder till att arbetssökande eller arbetstagare med viss etnisk tillhörighet missgynnas i förhållande till andra.**

**Första stycket gäller inte om förfarandet utgör ett led i sådana aktiva åtgärder som anges i 8 §.**

### Första stycket

Paragrafen är den övergripande bestämmelsen av diskrimineringsförbuden. Den inbegriper både direkt och indirekt diskriminering. Vad som menas med direkt diskriminering är lätt att förstå. Innebörden av begreppet indirekt diskriminering är kanske inte lika självklar. Det betyder att krav eller villkor uppställs som i och för sig gäller alla, men vilkas effekt blir att viss eller vissa etniska grupper missgynnas. Som exempel kan tas att en arbetsgivare ställer krav på genomgången svensk värnplikt fast detta saknar betydelse för det arbete som skall utföras. Detta krav gör att vissa etniska grupper i praktiken inte kan komma i fråga för anställning.

Skyddet mot *direkt etnisk diskriminering* framgår av paragrafen genom att det där sägs att en arbetsgivare inte utan godtagbara skäl får tillämpa ett förfarande som leder till att någon med viss etnisk tillhörighet missgynnas i förhållande till andra med annan etnisk tillhörighet. En arbetsgivare som endast anställer europeer tillämpar ett förfarande som leder till att exempelvis afrikaner och asiater missgynnas – deras möjligheter att erhålla anställning är ju uteslutna. Vidare grundas inte förfarandet på sådana godtagbara skäl som enligt bestämmelsen måste föreligga för att det skall vara tillåtet. Med godtagbara skäl menas att de krav eller villkor en arbetsgivare uppställer måste vara sakligt relaterade till de arbetsuppgifter som skall utföras. När det t. ex. gäller en persons hudfärg kan den inte annat än undantagsvis vara av betydelse för arbetets utförande (t. ex. modell eller skådespelare).

Bevisproblemen kommer ofta att vara svåra för den som anser sig ha blivit diskriminerad på grund av etnisk tillhörighet. Enligt kapitel 8 (avsnitt

8.3.2 B) skall det i sådana fall göras en uppdelning av bevisbördan så att den som anser sig diskriminerad först har att göra sannolikt att arbetsgivaren grundat sitt beslut på den diskriminerades etniska tillhörighet, varefter det åligger arbetsgivaren att söka styrka att han haft andra, icke-diskriminerande motiv. Vid tillämpningen av denna bevisbörderegel får domstolen inte ställa alltför stora krav på vad som är att anse som sannolika skäl. Ett exempel: en person med svart hudfärg får av arbetsförmedlingen anvisning till en arbetsgivare som söker arbetskraft för viss uppgift. Den arbetssökande har erforderliga kvalifikationer för arbetet, men får trots detta inte anställning. Arbetsgivaren fortsätter därefter att söka arbetskraft. Genom att åberopa detta får arbetssökanden anses ha gjort sannolikt att arbetsgivaren gjort sig skyldig till etnisk diskriminering. Bevisningen till den arbetssökandes förmån blir än starkare om det visar sig att arbetsgivaren anställt någon ur majoritetsbefolkningen som har sämre eller likvärdiga kvalifikationer.

En annan omständighet kan vara att en arbetsgivare under flera anställningsomgångar i stort sett bara anställer personer ur en etnisk grupp trots att det finns många sökande med tillräckliga kvalifikationer tillhörande andra etniska grupper. I ett fall då någon tillhörande viss etnisk grupp vid anställning blir förbigången av någon med annan etnisk tillhörighet, trots att den förstnämnde har de klart bättre förutsättningarna för det arbete som skall utföras, kan en talan grundas på den nu behandlade paragrafen. I sådana fall är det dock förmånligare för den diskriminerade att åberopa 4 §, eftersom arbetsgivarens bevisbörda enligt den bestämmelsen normalt är tyngre. (Skälen till att dessa bestämmelser ingår i förslaget vid sidan av varandra framgår av kapitel 8.)

Härefter övergår vi till att behandla hur bestämmelsen skyddar mot *indirekt diskriminering*. Som framgår av paragrafen skyddar den inte mot varje förfarande som leder till att arbetssökande/arbetstagare med viss etnisk tillhörighet missgynnas i förhållande till andra. Ett sådant förfarande är otillåtet bara om arbetsgivaren inte kan visa godtagbara skäl för förfarandet. Arbetsuppgifternas beskaffenhet är en omständighet som kan vara avgörande för denna bedömning. Om det gäller att anställa t. ex. en klasslärare i grundskolan måste arbetsgivaren ha rätt att ställa stora krav på färdigheterna i svenska. Det är annorlunda i fråga om andra typer av arbetsuppgifter. För högt ställda krav på kunskaper i svenska kan därför stå i strid mot paragrafen.

Att underlåta att anställa invandrare för att de kan förväntas vilja utnyttja de förmåner som lagen om rätt till ledighet och lön för deltagande i svenskundervisning ger dem är också sådan enligt paragrafen otillåten indirekt diskriminering. Ett sådant anställningsförfarande leder till att invandrargruppernas chanser att erhålla anställning blir sämre än majoritetsbefolkningens. Vidare föreligger i det fallet inte sådana godtagbara skäl som krävs för att förfarandet skall vara tillåtet, eftersom avsikten med förfarandet är att kringgå en gällande lag som syftar till att förbättra invandrares ställning i arbetslivet.

Ett annat viktigt ofta förekommande fall av indirekt etnisk diskriminering i arbetslivet är att arbetsgivare inte sätter värde på kunskaper i vissa främmande språk när detta objektivt sett är befogat. Det är framför allt medlemmar av de till Sverige inflyttade etniska minoriteterna som har

sådana kunskaper. Om arbetsgivare regelmässigt underlåter att beakta dem missgynnas arbetssökande ur dessa grupper på så sätt att alla deras meriter inte värderas efter förtjänst.

Mot vilka *diskriminerande handlingar* är då paragrafen avsedd att vara ett hinder? I paragrafen talas om tillämpning av förfarande som leder till att arbetssökande och arbetstagare med viss etnisk tillhörighet missgynnas i förhållande till andra.

I fråga om *arbetssökande* står i blickpunkten arbetsgivarens handlingar under anställningsförfarandet. Om arbetsgivaren under denna process vidtar åtgärder som utan godtagbara skäl utesluter eller minskar en etnisk grupps möjligheter att erhålla anställning så är åtgärderna otillåtna. Åtgärderna kan bestå i att utlysa en tjänst på ett sätt som gör det svårt för personer ur vissa etniska grupper att kunna söka och erhålla anställning. Det kan ske på så sätt att arbetsgivaren kräver att alla arbetssökande skall fylla i en blankett på svenska utan hjälp eller genom att han grundar anställningsbeslutet på resultatet av ett skriftligt test som alla arbetssökande fått genomgå. Det kan givetvis också ske genom att han inte beaktar ansökningar från personer ur vissa etniska grupper därför att han inte vill anställa sådana. Om det inte finns godtagbara skäl för åtgärder av ovanstående slag är de otillåtna. Här har endast några exempel på åtgärder nämnts – det är omöjligt att nämna alla de slag av åtgärder som kan tänkas. Det är heller inte nödvändigt för förståelsen av vad som strider mot paragrafen. De fall som avses är helt enkelt sådana på godtycke grundade eller i diskriminerande syfte genomförda åtgärder riktade mot arbetssökande som minskar eller utesluter viss eller vissa etniska gruppers möjligheter att få anställning. Att utannonsera en ledig tjänst på svenska måste således anses godtagbart.

Vilka slag av åtgärder är då avsedda när det gäller gruppen *anställda?* Det handlar om förfaranden som leder till att arbetstagare ur viss etnisk grupp missgynnas. Det kan röra sig om en uppsägningssituation där arbetsgivaren beslutar på grundval av kriterier som leder till att framför allt invandrare sägs upp. På samma sätt kan en arbetsgivare tillämpa diskriminerande förfarande vid permitteringar, omplaceringar, förändringar av arbetsuppgifter m. m. Avsikten med paragrafen är att alla slags åtgärder till men för en arbetstagare, och som i högre grad drabbar arbetstagare ur viss eller vissa etniska grupper än andra, är otillåtna om det inte föreligger godtagbara motiv för dem. Det kan också vara fråga om en underlåtenhet att handla, t. ex. att inte befordra anställda ur viss etnisk grupp.

Kravet på "godtagbara skäl" innebär att godtyckliga eller avsiktligt diskriminerande beteenden från en arbetsgivares sida kan förhindras.

En arbetsgivare får givetvis förfara på olika sätt i en anställningssituation för att kunna anställa lämpliga personer. Sålunda kan arbetsgivaren i detta syfte låta de sökande genomgå olika slags prov och tester. En förutsättning är dock att dessa är relevanta för att kunna bedöma vilka personer som är lämpliga för ett arbete.

De godtagbara skälen behöver inte nödvändigtvis vara förknippade med sökandens möjligheter att klara arbetsuppgifterna. För vissa befattningar krävs enligt gällande rätt svenskt medborgarskap. Avsikten med lagförslaget är givetvis inte att upphäva sådana regler. Enligt utlänningslagen krävs att utländsk medborgare har arbetstillstånd för att få förvärvsarbeta i Sverige

eller är befriad från detta krav. En arbetssökande som avvisas av en arbetsgivare för att han inte har sådant tillstånd kan inte med något fog åberopa 3 §.

## Andra stycket

Positiv särbehandling av etniska minoriteter är tillåten om den tillämpas enligt de i 8 § föreskrivna formerna.

En etnisk grupp är en grupp med ofrivilligt medlemskap som har en gemensam kultur och om vilken det finns föreställningar om ett gemensamt ursprung. En etnisk minoritet är en etnisk grupp som är icke-dominant i det svenska samhället. Etniska minoriteter är alla etniska grupper utom den svenska. Härmed avses detsamma som anges i RF 2 :15, som citerats ovan i kapitel 7.

**4 § Etnisk diskriminering föreligger även när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller vid utbildning för befordran utser någon framför en annan med annan etnisk tillhörighet, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen.**

**Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons etniska tillhörighet eller utgör ett led i sådana aktiva åtgärder som anges i 8 § eller att det är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat befogat intresse.**

## Första stycket

Föregående paragraf (3 §) beskriver allmänt vad som är att anse som förbjuden etnisk diskriminering av arbetssökande och arbetstagare. 4 § beskriver endast ett typfall av etnisk diskriminering, men ett betydelsefullt sådant. Här behandlas, efter förebild av JämL 3 §, det fallet att någon med bättre sakliga förutsättningar för arbetet förbigås vid anställning till förmån för en annan på grund av sin etniska tillhörighet.

Paragrafen är formulerad som en s. k. presumtionsregel. Den innebär att om en arbetsgivare förbigår en arbetssökande till förmån för en annan arbetssökande med annan etnisk tillhörighet, så är den förstnämnde i princip att anse som etniskt diskriminerad under förutsättning att han har de bättre sakliga förutsättningarna för arbetet. En arbetssökande som kan peka på att han blivit behandlad på det här beskrivna sättet skall med andra ord anses ha blivit etniskt diskriminerad utan att den arbetssökande för den skull kunnat visa att det förelegat diskriminerande motiv hos arbetsgivaren. Förklaringen till denna konstruktion är de svåra bevisproblemen i diskrimineringstvister (se kapitel 8 avsnitt 8.3.1–8.3.2 B). Dessa problem underlättas för käranden om det i lagtexten kan anges situationer då diskriminerande motiv med stor sannolikhet förelegat. Å andra sidan avser presumtionsreglerna bara vissa typsituationer och har därför ett komplement i den nyss behandlade 3 §. I en paragraf av det slaget går det inte – som i 4 § – att ange hur domstolen bör bedöma olika tänkbara situationer ur bevissynpunkt.

4 § modifieras emellertid genom att arbetsgivaren har möjlighet att freda sig om han kan visa att han inte diskriminerat på grund av etnisk tillhörighet

(vi återkommer till detta nedan). De uttryck i paragrafen som har sin motsvarighet i JämL 3 § är avsedda att ha samma innebörd.

Vad som menas med "anställning eller befordran eller utbildning för befordran" torde inte kräva någon närmare förklaring.

Den egentliga skillnaden mellan bestämmelsen i förslaget och JämL:s motsvarande regel ligger i att jämförelsen görs mellan personer tillhörande olika etniska grupper i stället för mellan män och kvinnor. Skillnaden mellan olika etniska grupper framgår ofta klart, t. ex. av namn, hudfärg, språkbehandling m. m. Många av de personer som tillhör någon av de etniska minoriteter som finns i Sverige är emellertid i olika avseenden så lika majoritetsbefolkningen att dessa skillnader ibland är mindre uppenbara. En arbetsgivare som förbigått en sådan person på ett sätt som i och för sig strider mot 4 § blir inte ansvarig om han kan visa att han inte insett och heller inte bort inse att den person han förbigått haft annan etnisk tillhörighet än den som fått anställningen. Det går inte att generellt ange när sådana skillnader bör kunna inses av en arbetsgivare. Det måste bli domstolens sak att i det enskilda fallet avgöra vad som är skäligt att begära av arbetsgivaren i detta hänseende. En vägledande synpunkt är att det bör finnas anledning till allvarligare misstanke om att etnisk diskriminering ägt rum om skillnaderna mellan den som anser sig förfördelad och den som fått anställning är stora med avseende på etnisk tillhörighet jämfört med att de inte är särskilt märkbara.

Kravet på "bättre sakliga förutsättningar" har samma innebörd som i 3 § JämL. Det är den enskilde arbetssökandens eller arbetstagarens personliga meriter och sakliga förutsättningar som skall fälla utslaget. Arbetsgivaren får därvid ta till utgångspunkt sådana normer som tillämpas inom den bransch där han är verksam eller andra relevanta normer. Normerna får emellertid inte verka i etniskt diskriminerande riktning utan att godtagbara skäl föreligger. För arbetsgivaren skall det vara avgörande att arbetet blir utfört på ett så effektivt och tillfredsställande sätt som möjligt. Denna bedömning skall göras på grundval av en jämförelse mellan de enskilda personerna och får inte bygga på generaliserande uppfattningar om skillnader mellan olika etniska grupper.

Kravet på att urvalet skall ske sedan en bedömning gjorts av vem som har de bättre sakliga förutsättningarna för ett arbete medför således att godtyckligt eller i diskriminerande avsikt uppställda villkor normalt inte godtas. Med andra ord förbjuds såväl avsiktlig som oavsiktlig indirekt diskriminering. (Se kapitel 8 där dessa begrepp behandlas utförligt.) Som exempel på indirekt diskriminering (som kan vara både avsiktlig och oavsiktlig), där 4 § har tillämpning, kan nämnas fallet då en arbetsgivare förbigår en finsk invandrare som på grund av goda kunskaper i såväl svenska som finska har de bättre sakliga förutsättningarna för visst arbete.

Ett annat fall av indirekt diskriminering kan vara att arbetsgivaren inte värdesätter utländsk utbildning eller yrkespraktik på ett sakligt sätt med påföljd att en invandrare förbigås. Det kan ofta vara svårare att göra meritvärderingen på grundval av bl. a. meriter förvärvade utomlands, men dessa svårigheter får inte leda till att en arbetsgivare av slentrian bortser från sådana meriter. Av den arbetssökande måste krävas (åtminstone på den privata arbetsmarknaden) att han tillhandahåller auktoriserade översätt-

ningar av skriftliga merithandlingar vilkas innehåll annars inte rimligen kan förstås av en arbetsgivare. Om någon oklarhet uppkommer för arbetsgivaren bör han också ofta kunna vända sig till den berörde arbetssökanden eller arbetstagaren för att få klargörande besked. Det behöver inte uppkomma några större tillämpningsproblem i detta sammanhang. Problemet kan för övrigt även uppstå vid tillämpningen av 3 § JämL – man kan ju också enligt den bestämmelsen anse sig missgynnad på grund av att meriter förvärvade utomlands inte värderats på ett sakligt sätt.

Andra stycket

I det föregående har berörts paragrafens karaktär av presumtionsregel. Om arbetsgivaren förbigår en arbetssökande eller arbetstagare under de i första stycket angivna omständigheterna har man att utgå från att etnisk diskriminering föreligger.

Enligt andra stycket kan arbetsgivaren dock fria sig genom att han visar att beslutet inte beror på någons etniska tillhörighet, att beslutet är ett led i sådan positiv särbehandling som anges i 8 § eller att det är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat befogat intresse.

Arbetsgivaren har alltså att motbevisa presumtionen i första stycket. Han kan bl. a. invända att beslutet inte grundats på etnisk tillhörighet. I likhet med vad som gäller enligt JämL motbevisas presumtionen t. ex. om arbetsgivaren visar att han anställt någon nära anhörig eller bekant. Vidare godtas att någon förbigås om arbetsgivarens beslut grundar sig på annan lagstiftning, såsom att en sökande inte har arbetstillstånd enligt utlänningslagen eller att arbetsgivaren får anställa endast svenska medborgare till viss tjänst (se t. ex. RF 11:9 och LOA 4:2). Vidare kan en arbetsgivare ibland vara skyldig att följa annan arbetsrättslig lagstiftning som gör att arbetsgivaren inte behöver ta hänsyn till denna bestämmelse. Arbetsgivaren kan vara skyldig att omplacera (7 § anställningsskyddslagen) eller att iaktta reglerna om företrädesrätt till anställning i anställningsskyddslagen (25–28 §§). Detsamma gäller om skyldigheten följer av annan författning eller av kollektivavtal. Av särskilt intresse är sådana aktiva åtgärder avseende jämställdheten på arbetsplatsen som arbetsgivaren vidtar i anledning av JämL (6 §) eller kollektivavtal. En arbetsgivare som tillämpar ett aktivt jämställdhetsarbete och därvid förbigår t. ex. en invandrare under de förutsättningar som anges i 4 § har alltså inte diskriminerat på grund av etnisk tillhörighet.

Arbetsgivaren kan också freda sig med att han gjort en ursäktlig felbedömning av arbetssökandens meriter. Som tidigare anmärkts kan särskilda svårigheter uppkomma när det gäller att bedöma meriter förvärvade utomlands. För att freda sig på detta sätt måste emellertid arbetsgivaren kunna visa att han gjort verkliga ansträngningar att bilda sig en objektiv uppfattning om meriterna i fråga men inte lyckats härmed.

En sannolikt frekvent invändning är att den berörda arbetsgivaren påstår att han, när han fattade anställningsbeslutet, överhuvudtaget inte insåg att den som sedermera påstod sig vara diskriminerad tillhörde en annan etnisk grupp än den som fick anställning. Här måste arbetsgivarens bedömning prövas utifrån vad som kan begäras av en normalt insiktsfull person under de

ifrågavarande förhållandena. Av betydelse blir då vad som bort kunna förmärkas i fråga om etnisk tillhörighet av ansökningshandlingarna och vid eventuella telefonsamtal eller sammanträffanden. Om de etniska skillnaderna mellan den som inte fått och den som fått anställning bort framstå i klar dager skall arbetsgivaren inte med framgång kunna åberopa denna invändning.

Arbetsgivaren kan även hänvisa till att han bedriver ett aktivt arbete för att främja etniska minoriteters ställning enligt 8 §.

För att genomslagskraften av presumtionsregeln skall bli tillräcklig måste det ställas höga krav på motbevisning av nämnt slag.

En arbetsgivare kan slutligen exculpera sig genom att hänvisa till att hans beslut är berättigat av hänsyn till ett ideellt eller annat befogat intresse. Vi tänker här närmast på anställning av personal till invandrarorganisationer, lokalanställda på ambassader etc. där man måste godta ett intresse att vid anställning ta hänsyn till etnisk tillhörighet. Undantagsvis bör vid anställning också hänsyn kunna tas till sådana mer varaktiga motsättningar inom eller mellan etniska minoritetsgrupper som faktiskt kommit till uttryck antingen i Sverige eller på andra håll i världen.

**5 § Etnisk diskriminering föreligger vidare**

1. **när en arbetsgivare tillämpar sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare med annan etnisk tillhörighet när de utför arbete, som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet är att betrakta som lika eller som är likvärdigt enligt överenskommen arbetsvärdering. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte beror på arbetstagarnas etniska tillhörighet.**
2. **när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare med annan etnisk tillhörighet. Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att behandlingen inte beror på arbetstagarnas etniska tillhörighet eller att det finns sådana skäl som anges i 4 § andra stycket.**

Denna paragraf innehåller presumtionsregler till skydd för *arbetstagare*. I likhet med 4 § har denna paragraf sin motsvarighet i JämL (4 §). Visserligen är 3 § i förslaget avsedd att skydda också arbetstagare på ett heltäckande sätt, men vid en tvist som grundar sig på 3 § är kärandens ställning i bevishänseende inte så gynnsam. Det är anledningen till att lagen kompletterats med några presumtionsregler som är uppbyggda så att bevisbördan avsevärt lättas för käranden. Presumtionsreglerna är avsedda att gälla för viktiga och vanliga yttringar av etnisk diskriminering.

De situationer i vilka diskriminering av arbetstagare presumeras är *dels* då arbetsgivaren tillämpar sämre anställningsvillkor för arbetstagare med viss etnisk tillhörighet än för andra, *dels* då arbetsgivaren i sin arbetsledning behandlar en arbetstagare på ett uppenbart oförmånligt sätt i jämförelse med arbetstagare med annan etnisk tillhörighet.

Eftersom paragrafen har en konstruktion som liknar JämL 4 § är avsikten

att de rekvisit som motsvarar varandra i de båda lagarna skall tolkas på likartat sätt (se prop. 1978/79:175 s. 126 f). Sålunda avses med anställningsvillkor i 5 § 1. främst lönevillkoren. Även andra anställningsvillkor kan komma i fråga såsom arbetstid, semester etc. Det är troligt att 5 § 1. endast kommer att få betydelse på arbetsplatser där kollektivavtal saknas. Finns kollektivavtal är anställningsvillkoren normalt så noggrant reglerade att det knappast finns utrymme för en arbetsgivare att diskriminera i dessa hänseenden. Om man kan påvisa skillnader i anställningsvillkor under de i 5 § 1. angivna omständigheterna har man att utgå från att arbetsgivaren brutit mot bestämmelsen. Arbetsgivaren har dock möjlighet att freda sig antingen med att orsaken till skillnaderna i anställningsvillkoren ligger i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de inte beror på någons etniska tillhörighet.

5 § 2. behandlar ledningen och fördelningen av arbetet. Även denna presumtionsregel har sin förebild i JämL (4 § 2, se prop. 1978/79:175 s. 128 f). Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet är i princip fri. Det finns emellertid flera inskränkningar i denna rätt både när det gäller den privata arbetsmarknaden och den offentliga sektorn. (Se kapitel 4 om gällande rätt, där exempel på sådana inskränkningar återfinns.) Med arbetets ledning och fördelning avses frågor kring arbetets organisation och genomförande, t. ex. arbetets utformning, fördelningen av arbetet inom en grupp, växling av arbetsuppgifter m. m. Även frågor om arbetstidens förläggning, arbetsstudiefrågor och personalutbildning hör hit. Ytterligare exempel är fördelning av arbetsuppgifter och tjänsterum, beslut om kontorsutrustning, tilldelning av särskilda uppdrag m. m. (se prop. 1978/79:175 s. 129).

Den orättvisa behandling som enligt paragrafen är angriplig måste vara av viss betydenhet för den berörde; bagatellartade skillnader i behandling är således inte avsedda att kunna åberopas. Presumtionen för etnisk diskriminering kan motbevisas av en arbetsgivare genom att han visar att behandlingen inte beror på arbetstagarens etniska tillhörighet eller att behandlingen utgör ett led i sådana aktiva åtgärder som anges i 8 § eller att behandlingen är berättigad av ett ideellt eller annat befogat intresse.

Avslutningsvis bör framhållas att paragrafen inte innehåller någon motsvarighet till JämL 4 § 3. Detta lagrum innebär att arbetsgivare inte får könsdiskriminera arbetstagare vid uppsägningar, omplaceringar, permitteringar m. m. Eftersom åtgärder av dessa slag innefattas i 3 § vårt förslag behövs ingen motsvarighet till JämL 4 § 3.

### *Avtals ogiltighet*

**6 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det tillåter sådan etnisk diskriminering som förbjuds i 3–5 §§.**

Bestämmelsen innebär att kollektivavtal och andra avtal som träffas mellan å ena sidan arbetsgivareorganisation eller arbetsgivare och å den andra arbetstagarorganisation eller arbetstagare är ogiltiga under vissa förutsättningar. Detta gäller både avtal som är direkt diskriminerande och sådana som är indirekt diskriminerande i strid med lagen.

Som exempel härpå kan nämnas att det upprättas en turordningslista vid uppsägning inför arbetsbrist, varvid arbetsgivaren med den fackliga organisationen träffar en överenskommelse om turordningsprinciper som avviker från de i 22 § lagen om anställningsskydd angivna principerna och som strider mot 3 § vårt förslag, t. ex. om kunskaper i svenska språket på ett icke sakligt sätt blir avgörande för vilka som får stanna. En sådan diskriminerande överenskommelse är alltså ogiltig.

### *Aktiva åtgärder*

**7 § En arbetsgivare skall aktivt verka för att det på arbetsplatsen råder goda relationer mellan olika etniska grupper.**

Syftet med denna paragraf är att markera att arbetsgivaren aktivt bör verka för goda relationer mellan infödda och etniska minoriteter och mellan olika minoriteter. Detta bör ske i förebyggande syfte. En arbetsgivare som i enlighet med 8 § bestämmer sig för att öka andelen anställda ur minoritetsgrupper bör informera personalen om eventuella för svenska förhållanden avvikande sedvänjor och söka skapa förståelse härför.

Om det på en arbetsplats finns flera etniska grupper bör arbetsgivaren söka förhindra att arbetstagare ur en grupp hänvisas till visst slag av arbete så att grupperna isoleras från varandra, vilket på längre sikt skapar misstänksamhet och bristande förståelse.

Föreskriften i paragrafen är inte förenad med någon påföljd.

**8 § En arbetsgivare får främja etniska minoriteters ställning i arbetslivet genom att ge företräde åt personer från sådana minoritetsgrupper vid anställning, befordran, utbildning för befordran och annan utbildning om han med arbetstagarorganisation träffat kollektivavtal härom.**

**En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal får tillämpa avtalet även på en arbetstagare eller arbetssökande som inte är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men är sysselsatt i ett arbete som avses med avtalet eller söker ett sådant arbete.**

**En arbetsgivare får även utan stöd av kollektivavtal främja etniska minoriteters ställning enligt första stycket. Detta får ske under förutsättning att arbetsgivaren bedriver sådan verksamhet i enlighet med en särskilt uppgjord plan. Den skall vara uppgjord efter överläggningar med arbetstagarorganisation till vilken han är bunden genom kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, direkt med personalen. Planen skall syfta till att bereda personer ur etniska minoriteter tillträde till skilda typer av arbete på olika nivåer.**

### Första stycket

Paragrafen ger utrymme för positiv särbehandling av personer som tillhör etniska minoriteter. Vad som avses med etnisk minoritet har angetts i specialmotiveringen till 3 §. Det är således endast personer som tillhör sådan minoritetsgrupp som kan gynnas. Även om det på en arbetsplats förekommer infödda endast i ringa omfattning får inte sådan särbehandling av infödda äga rum. Detta står i överensstämmelse med RF 2:15 som föreskriver

att lag eller författning inte får innebära att majoritetsbefolkningen gynnas före personer som tillhör etnisk minoritet. Som förutsättning för positiv särbehandling av etniska minoriteter anges i första stycket att arbetsgivaren träffar kollektivavtal härom. Avtalet kan träffas med lokal eller central facklig organisation. Avtalet får åsyfta att ge personer ur minoritetsgrupper företräde vid anställning, befordran, utbildning för befordran och annan utbildning.

### Andra stycket

Enligt 8 § andra stycket är det möjligt att tillämpa ett sådant avtal som träffats enligt första stycket på arbetstagare och arbetssökande som inte formellt omfattas av avtalet.

### Tredje stycket

En arbetsgivare kan även utan stöd av kollektivavtal främja etniska minoriteters ställning i arbetslivet enligt första stycket. En förutsättning är dock att denna särbehandling sker planmässigt efter en analys av de etniska förhållandena på orten respektive arbetsplatsen. Verksamheten måste också syfta till att bereda personer från minoritetsgrupper tillträde till skilda slag av arbeten och på olika nivåer på företaget. De positiva åtgärderna får alltså inte syfta till att ge personer tillhörande etniska minoriteter de minst önskvärda arbetena. En ytterligare förutsättning för åtgärdernas genomförande är att arbetsgivaren håller överläggningar om dem med förekommande kollektivavtalsparter. Föreligger inte kollektivavtal på arbetsplatsen måste arbetsgivaren samråda direkt med personalen. De av personalen som i sådant fall tillhör en facklig organisation kan låta sig företrädas av denna.

En arbetsgivare som inte uppfyllt de krav för positiv särbehandling som gäller enligt första och tredje stycket kan alltså inte freda sig med att hänvisa till 8 § om någon ur majoritetsbefolkningen blivit missgynnad.

### *Påföljder*

**9 § Blir en arbetstagare diskriminerad genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren eller genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar annan sådan rättshandling, skall bestämmelsen eller rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.**

**Missgynnas en arbetssökande vid anställning eller en arbetstagare vid befordran eller utbildning för befordran på visst sätt i strid med 3 § eller 4 § skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller dem som missgynnats för den kränkning som missgynnandet inneburit. Begär flera skadestånd i ett sådant fall, skall det bestämmas som om bara en missgynnats och delas lika mellan dem. En arbetssökande kan erhålla skadestånd av en arbetsgivare endast om den arbetssökande sökt den anställning som tvisten rör.**

**Missgynnas en arbetstagare i annat fall i strid med 3 § eller 5 § skall arbetsgivaren betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommit och för den kränkning som missgynnandet inneburit.**

**Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.**

### Första stycket

Genom denna bestämmelse kan avtal mellan en arbetsgivare och en arbetstagare som är diskriminerad i strid med 3–5 §§ förklaras ogiltigt av domstol. Bestämmelsen torde få praktisk betydelse endast på arbetsplatser där det inte finns kollektivavtal. Möjligheterna för en arbetsgivare att diskriminera i fråga om anställningsförmåner på arbetsplatser där det finns kollektivavtal torde däremot vara mycket begränsade.

Regeln medger däremot inte att arbetssökande får ett mot honom diskriminerande beslut förklarat ogiltigt. Skälen härtill framgår av kapitel 9.

### Andra stycket

Detta stycke behandlar påföljderna dels vid diskriminering av arbetssökande, dels vid diskriminering av arbetstagare i samband med befordran eller utbildning för befordran. Skadestånd kan utgå endast för den kränkning som den diskriminerande handlingen inneburit, dvs. som allmänt skadestånd. Ekonomiska skadestånd kommer alltså inte i fråga här.

Vid bestämning av nivån på skadestånden får man skilja på de olika uttryck som diskriminerande handlingar kan ta sig. När någon förbigås i strid mot 4 § eller blir föremål för avsiktlig diskriminering enligt 3 §, bör allmänt skadestånd utgå av en storlek som motsvarar vad som normalt utgår i allmänt skadestånd vid föreningsrättskränkande uppsägningar eller avskedanden. Däremot torde domstolen åtminstone i inledningsskedet kunna se mildare på indirekt diskriminerande handlingar som strider mot 3 §, såvida inte en arbetsgivare medvetet använt sig av ett visst förfarande för att anställa så få som möjligt ur viss etnisk grupp.

Av andra stycket andra punkten framgår att om flera arbetssökande (eller flera arbetstagare i de i andra stycket första punkten angivna fallen) vid samma tillfälle blivit diskriminerade, skall skadeståndets sammanlagda storlek trots detta bestämmas som om bara en drabbats. Arbetsgivaren blir alltså inte skyldig att utge större belopp bara för att flera diskriminerats.

Enligt denna punkt kan således arbetssökande få allmänt skadestånd. Skadeståndskrav kan endast framställas av dem som sökt just den anställning tvisten rör (andra stycket tredje punkten). Utan en sådan begränsning skulle kretsen av sådana som kan anse sig ha blivit diskriminerade i princip kunna omfatta alla som har annan etnisk tillhörighet än dem arbetsgivaren gynnat. Endast arbetssökande vilkas ansökningar arbetsgivaren bedömt – eller åtminstone haft möjlighet att bedöma – kan alltså framställa skadeståndskrav.

### Tredje stycket

Redan anställda kan i fall av etnisk diskriminering få såväl allmänna som ekonomiska skadestånd. Som framgått utgår dock skadestånd enligt första stycket bara om saken gäller befordran eller utbildning för befordran. Vid uppsägning eller avsked gäller dock de begränsningar för rätt till ekonomiskt skadestånd som framgår av 38 § anställningsskyddslagen. Då kan också

ogiltighetstalan föras enligt samma regler som gäller enligt anställningsskyddslagen.

### Fjärde stycket

I detta stycke anges att skadestånd kan jämkas om det är skäligt. Exempelvis bör det kunna komma i fråga att jämka på det allmänna skadeståndet om arbetsgivaren oavsiktligt brutit mot 3 § om det otillåtna förfarandet ligger nära gränsen för vad som kan anses förbjudet. Detta gäller naturligtvis endast om det inte hunnit utbildas någon praxis som underlättar bedömningen.

**10 § En arbetsgivare som inte rättar sig efter 3 § kan föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Av föreläggandet skall det framgå hur skyldigheterna skall fullgöras.**

Avsikten med denna paragraf är att det skall vara möjligt att beivra etnisk diskriminering även om någon enskild inte påtalar ett sådant brott mot lagen. Som framgår av 11 och 18 §§ är vår tanke att JämO skall övervaka lagen i detta hänseende.

Det är sådana diskriminerande förfaranden som anges i 3 §, dvs. den generella regeln mot etnisk diskriminering, som utgör grunden för ett föreläggande. Ett företag som t. ex. tillämpar kravet att någon för att komma i fråga måste kunna tala flytande svenska när arbetet inte objektivt sett ställer höga krav i detta avseende, bryter mot 3 §. Arbetsgivaren kan med stöd av 10 § åläggas att upphöra att tillämpa detta villkor för anställning. Myndigheten, dvs. JämO, kan ingripa så snart kännedom om ett diskriminerande förfarande erhålls. Skadeståndsgrundande handlingar kan härigenom också förebyggas. Föreläggandet kan förenas med vite, men detta behöver inte nödvändigtvis ske. Om föreläggandet förenas med vite bör vitesbeloppet sättas så högt att föreläggandet kan väntas bli respekterat.

### *Tillämpning*

**11 § Jämställdhetsombudsmannen skall se till att denna lag efterlevs. Ombudsmannen skall därvid i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter.**

Av paragrafen framgår att det är jämställdhetsombudsmannen (JämO) som skall se till att lagen efterlevs. JämO:s roll är att dels företräda enskilda som diskriminerats, dels självmant ingripa med stöd av 10 § mot arbetsgivare som bryter mot 3 §. Med den insyn fackliga organisationer numera har på arbetsplatserna kan man räkna med att även organisationerna kommer att spela en roll för bevakningen av efterlevnaden. Vid tvister mellan ansluten medlem och arbetsgivare kommer sannolikt facket att företräda sina medlemmar i många fall.

När JämO finner anledning att ingripa bör JämO i första hand söka nå en överenskommelse med den berörda arbetsgivaren.

JämO skall också kontinuerligt verka för att lagens ändamål blir kända av

allmänheten och lämna råd om dess innebörd och tillämpning till enskilda, arbetsgivare och fackliga organisationer.

**12 § En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn. Därvid gäller vad som i 10 § föreskrivs om föreläggande.**

För att JämO skall kunna fullgöra sin övervakande roll måste ombudsmannen ha möjlighet att erhålla erforderlig information från arbetsgivaren. Om JämO företräder en arbetssökande som anser sig förbigången i strid mot 4 § kan således ombudsmannen med stöd av 12 § få sådana uppgifter från arbetsgivaren som gör det möjligt att ta ställning i ärendet. En facklig organisation kan få motsvarande uppgifter med stöd av medbestämmandelagen.

Som framgår av 16 § kan även en enskild, som varken företräds av organisation eller JämO, erhålla motsvarande information.

Om en arbetsgivare inte lämnar erforderlig information till JämO kan vitesföreläggande meddelas.

**13 § Mål om tillämpning av 3–5 och 9 §§ förs i arbetsdomstolen och handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därvid anses som arbetstagare även arbetssökande och som arbetsgivare även den hos vilken någon har sökt arbete. Detsamma gäller vid tillämpning i en tvist om 3–5 och 9 §§ av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.**

**I en sådan tvist får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande om den enskilde medger det och om ombudsmannen anser det skäligt. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, får dock jämställdhetsombudsmannen föra talan endast om organisationen inte gör det. Vad som i den lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången tillämpas även när ombudsmannen för talan.**

## Första stycket

Tvister enligt lagförslaget skall föras i arbetsdomstolen som enda instans. Om den föreslagna ordningen genomförs kommer smärre ändringar att krävas i lagen om rättegången i arbetstvister.

Andra och tredje punkterna i första stycket klargör att arbetssökande skall jämställas med arbetstagare vid tillämpningen av lagen om rättegången i arbetstvister och medbestämmandelagen.

## Andra stycket

I tvister om etnisk diskriminering är det i första hand de fackliga organisationerna som företräder de drabbade. I de fall den fackliga organisationen inte anser sig kunna göra det, eller då den diskriminerade inte är fackligt organiserad, skall JämO kunna föra talan. Förutsättningen är att den enskilde medger det samt att ombudsmannen bedömer att ärendet är av

sådan beskaffenhet att särskild sakkunskap behövs och att ombudsmannen bedömer att möjligheter finns att vinna framgång i ärendet eller att en dom är av värde för lagens fortsatta tillämpning.

**14 § Väcker flera arbetstagare eller arbetssökande skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och menar arbetsgivaren att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 9 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.**

Denna bestämmelse gör det möjligt för en arbetsgivare att få flera anhängiggjorda mål rörande ett beslut där flera ansett sig diskriminerade sammanförda till en och samma rättegång. Därigenom får arbetsgivaren möjlighet att åberopa 9 § andra stycket andra punkten med följd att skadeståndet skall bestämmas som om bara en missgynnats.

**15 § Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 9 § andra stycket skall på begäran av arbetsgivaren uppskjutas i den mån det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med annan sådan skadeståndstalan, som redan har väckts eller kan komma att väckas.**

Även denna bestämmelse avser att göra det möjligt att i full utsträckning kunna åberopa 9 § andra stycket.

**16 § En enskild som anser att en arbetsgivare överträtt 3–5 §§, men som inte företräds av sin fackliga organisation eller av jämställdhetsombudsmannen, har rätt att hos arbetsgivaren få del av det beslutsunderlag som rör tvistefrågorna. Går arbetsgivaren inte med på detta kan den enskilde vända sig till jämställdhetsombudsmannen som kan utnyttja sina befogenheter enligt 12 § och med beaktande av sekretesslagens (1980:100) bestämmelser låta den enskilde få del av underlaget.**

Avsikten med denna bestämmelse är att enskild som varken företräds av en facklig organisation eller av JämO skall ha rätt till information rörande en åtgärd som den enskilde anser vara diskriminerande. JämO har rätt till sådan information enligt 12 § och fackliga organisationer kan erhålla erforderliga uppgifter med stöd av medbestämmandelagen. En enskild får härigenom en rimlig möjlighet att bedöma om han i visst fall blivit diskriminerad.

**17 § Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 och 35 §§, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd gälla i tillämpliga delar. I fråga om annan talan tillämpas 64–66 §§ och 68 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt. En sådan skadeståndstalan som avses i 9 § andra stycket får dock inte väckas senare än sex månader efter missgynnandet eller, när en organisation har försuttit denna tid och talan väcks av den som är eller har varit medlem i organisationen, senare än en månad sedan sexmånaderstiden löpt ut. Talan som förs av jämställdhetsombudsmannen behandlas som om talan hade förts av arbetstagaren eller av den arbetssökande på egna vägnar.**

I paragrafen behandlas först hur uppsägningar och avskedanden som strider mot detta lagförslag skall behandlas genom hänvisningar till bestämmelser i anställningsskyddslagen. Det innebär att uppsägningar och avskedanden kan förklaras ogiltiga och att anställningar kan bestå utan hinder av att tvisten slutligt avgjorts. Vidare skall allmänna och ekonomiska skadestånd kunna utgå enligt anställningsskyddslagens regler. Även reglerna om preskription i anställningsskyddslagen är tillämpliga.

När talan grundar sig på andra åtgärder än uppsägningar och avskedanden skall 64–66 §§ och 68 § medbestämmandelagen iakttas, dvs. om den berörde enskilde företräds av sin organisation skall förhandling begäras inom fyra månader från kännedomen om den omständighet vartill yrkandet hänför sig. Talan skall väckas inom tre månader från förhandlingens avslutande. Om organisationen inte iakttagit föreskriven tid för förhandling eller väckande av talan får den som berörs av tvisten själv väcka talan inom en månad sedan tiden löpt ut. I tvist vari arbetstagare eller arbetssökande inte kan företrädas av organisation skall han väcka talan inom fyra månader efter kännedomen om den omständighet vartill yrkandet hänför sig.

En skadeståndstalan som rör diskriminering av arbetssökande eller arbetstagare vid befordran eller utbildning för befordran får inte väckas senare än sex månader efter missgynnandet. I övrigt gäller dock preskriptionsbestämmelserna i 64–66 §§ och 68 § medbestämmandelagen.

Om JämO för talan gäller samma regler som om arbetssökanden eller arbetstagaren själv fört talan.

**18 § Jämställdhetsombudsmannen får utfärda föreläggande enligt 10 § eller 12 §. Innan föreläggande enligt 10 § utfärdas skall arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ges tillfälle till överläggningar. Godkänner arbetsgivaren föreläggande enligt 10 § eller 12 § inom utsatt tid, gäller det som om det hade meddelats av domstol. Mot beslut om föreläggande som godkänts får talan inte föras.**

En viktig uppgift för JämO enligt detta lagförslag är att utan anmälan utreda och ingripa mot sådana diskriminerande förfaranden som förbjuds i 3 §. Om JämO efter utredning finner att en arbetsgivare tillämpar diskriminerande förfaranden kan denne enligt 10 § föreläggas att upphöra med diskrimineringen. Föreläggandet kan förenas med vite. Enligt 18 § kan JämO utfärda ett sådant föreläggande. Innan det sker skall arbetsgivaren samt berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer beredas tillfälle att yttra sig. På det sättet får arbetsmarknadsparterna möjlighet att uttala sig om ett av den aktuella arbetsgivaren uppställt krav eller villkor som verkar individuellt diskriminerande är godtagbart enligt deras uppfattning. Den syn man inom en viss bransch har på anställningsförfaranden och andra förfaranden som rör förhållandet arbetsgivare – arbetstagare/arbetssökande bör alltså komma till JämO:s kännedom så att bedömningsunderlaget blir så allsidigt som möjligt.

Om arbetsgivaren godkänner ett föreläggande skall någon domstolsprövning inte vara nödvändig. Föreläggandet får samma verkan som om det hade meddelats av domstol. Ett sådant beslut kan inte överklagas.

Gäller föreläggandet sådan information som JämO har rätt till enligt 12 § krävs givetvis inte några överläggningar.

**19 § Talan om föreläggande enligt 10 § eller 12 § förs inför arbetsdomstolen av jämställdhetsombudsmannen. Sådana mål handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Innan talan om föreläggande enligt 10 § väcks skall arbetsgivaren samt berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer få tillfälle att överlägga med ombudsmannen.**

Talan om föreläggande väcks i arbetsdomstolen som enda forum. Främst gäller paragrafen sådana tvister som rör 3 § och där JämO och en arbetsgivare är oense om visst förfarande är etniskt diskriminerande eller ej. Innan talan väcks skall JämO även överlägga med berörda organisationer.

**20 § Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid arbetsdomstolen efter anmälan av jämställdhetsombudsmannen.**

Om en arbetsgivare bryter mot ett föreläggande som är förenat med vite kan JämO yrka att domstol skall utdöma vitet. Även sådana tvister bör enligt vår mening prövas av arbetsdomstolen.

## Lag om rättegången i arbetstvister

**2 kapitlet 1 §**

*Arbetsdomstolen skall som första domstol upptaga och avgöra tvist som avses i lagen (1984:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*

*Detsamma gäller tvist* som väckes av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller

1. tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
2. arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan parterna eller att enskild arbetstagare som beröres av tvisten sysselsättes i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av.

Arbetsdomstolen är behörig domstol enligt *andra* stycket även när kollektivavtal tillfälligt icke gäller.

Gemensamt med arbetstvist enligt första, *andra eller tredje* stycket får handläggas även annan arbetstvist mellan samma eller olika parter, om domstolen med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner sådan handläggning lämplig. När skäl därtill föreligger, kan domstolen åter särskilja målen.

Genom denna ändring i lagen om rättegången i arbetstvister framgår att mål enligt vårt förslag alltid skall prövas och avgöras av arbetsdomstolen.

# Bilaga 1

# Kommittédirektiv

Dir. 1978:78

## Utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m fl

Dir. 1978:78

Beslut vid regeringssammanträde 1978-08-03.

Departementschefen, statsrådet Wirtén, anför.

Sverige har länge haft en från språklig, etnisk och religiös synpunkt mycket enhetlig befolkning. De enda större minoriteterna var fram till mitten av 1900-talet samerna och den finsktalande befolkningen i de nordligaste delarna av landet samt judarna. Genom invandringen under efterkrigstiden har emellertid vårt lands befolkningssammansättning förändrats i hög grad. Utöver de inhemska minoriteterna finns nu i befolkningen ungefär en miljon personer som har invandrat till Sverige eller som är barn eller barnbarn till invandrare. Mer än hälften av dem är svenska medborgare. Det finns i vårt land med än ett trettiotal etniska minoritetsgrupper som var och en omfattar mer än ett tusental personer.

Mot denna bakgrund har utvecklingen i Sverige under de senaste årtiondena kommit att präglas av att språk, kulturtraditioner och religioner som tidigare knappast var företrädda här nu har blivit vanliga inslag i samhällsbilden. Denna utveckling i riktning mot ett mångkulturellt samhälle är positiv för landet i dess helhet och berikar det kulturella livet i vidaste bemärkelse. De riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som antogs av riksdagen år 1975 (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160) är ett uttryck härför. Där framhålls bl a vikten av att invandrarna och de etniska minoriteterna ges större möjligheter att bevara och utveckla de egna språken och kulturtraditionerna. Synpunkter av detta slag har varit vägledande när det i 1 kap. 2 § regeringsformen slås fast att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och

samfundsliv bör främjas. Samma synsätt har kommit till uttryck i regeringens budgetproposition år 1978 (prop. 1977/78:100 bil. 15 s. 9–10).

Det är emellertid uppenbart att mötet mellan majoritetsbefolkningens och minoriteternas värderingar och kulturmönster även kan ge upphov till problem. Det finns ett visst mått av kulturell och språklig intolerans inom varje folkgrupp. Invandring medför således att risker uppstår för fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk eller liknande grund. I motsats till vad som har varit kännetecknande för situationen i ett stort antal länder i Europa har samhällsutvecklingen i Sverige hittills i stort sett kunnat fortskrida utan att störas av konflikter som har sitt ursprung i sådana motsättningar. Men under 1970-talet har tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar på etnisk grund blivit mera märkbara även i vårt samhälle. Mot denna bakgrund har under senare år åtgärder vidtagits på flera områden i syfte att förbättra invandrarnas och minoriteternas ställning och motverka tendenser till diskriminering av dem.

Av särskild betydelse har här varit arbetet för att stärka invandrarnas rättsliga ställning. Detta arbete har lett till att utlänningar som är bosatta i Sverige numera i de flesta avseenden har samma rättigheter som svenska medborgare. En rad reformer har genomförts under de allra senaste åren i syfte att i enlighet med 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken ytterligare vidga invandrarnas rättigheter. I detta sammanhang bör särskilt nämnas riksdagens beslut att införa kommunal rösträtt och valbarhet för utländska medborgare (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78). Genom de nyligen genomförda ändringarna i regeringsformen har dessutom utlänningarnas grundläggande fri- och rättigheter skrivits in i grundlagen (prop. 1975/76:209). Sverige har även på det internationella planet verkat för att stärka invandrarnas rättsliga ställning. Den av riksdagen nyligen godkända europarådskonventionen om migrerande arbetstagares rättsställning är delvis ett resultat av detta arbete (prop. 1977/78:162, AU 1977/78:33, rskr 1977/78:252).

Jämsides med att invandrarnas rättsliga ställning sålunda har stärkts i olika hänseenden har särskilda straffbestämmelser rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering förts in i brottsbalken. Bestämmelserna kom till år 1970 på grundval av betänkandet (SOU 1968:68) Lagstiftning mot rasdiskriminering, i vilket behandlades frågan om Sveriges möjligheter att tillträda den av Förenta Nationerna år 1965 antagna konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Vid samma tillfälle godkände riksdagen konventionen (prop. 1970:87, LU 1970:41, rskr 1970:261).

Bestämmelsen om straff för hets mot folkgrupp är intagen i 16 kap. 8 § brottsbalken. Däri sägs att den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse kan dömas för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år, eller om brottet är ringa, till böter. Gärningen är straffbar även när den begås genom yttrande i skrift varå tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Bestämmelsen om straff för olaga diskriminering återfinns numera i 16 kap. 9 § brottsbalken och innebär att näringsidkare som i sin verksamhet

diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra, kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller bl a anställd i näringsverksamhet samt anställd i allmän tjänst, vari den anställde har att gå allmänheten till handa. Begreppet näringsverksamhet omfattar t. ex. hotell- och pensionatverksamhet, restaurang- och kaférörelse, detaljhandel, trafikröreise samt yrkesmässig försäljning eller upplåtelse av fastigheter och bostäder. Diskriminering vid tillträde till allmän sammankomst och offentlig tillställning kan också bestraffas enligt samma lagrum. Däremot ligger det i sakens natur att olaga diskriminering inte kan behandlas som tryckfrihetsbrott.

Jag vill här dessutom nämna att 2 kap. 15 § regeringsformen innehåller en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift ej får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Enligt 2 kap. 20 § första stycket 6 regeringsformen är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot missgynnande på grund av bl. a. ras, hudfärg eller etniskt ursprung. Ytterligare förstärkning av bl. a. utlännings skydd mot diskriminering i nämnda hänseenden föreslås i betänkandet (SOU 1978:34) Förstärkt skydd för fri- och rättigheter.

På senare år har medvetenheten ökat om hur angeläget det är att informera om andra länder, folk och kulturer för att därigenom skapa ömsesidig förståelse och en känsla av samhörighet mellan invandrare och svenskar och mellan olika invandrar- och minoritetsgrupper. Mera långsiktiga insatser för att i Sverige öka förståelsen för och kunskaperna om andra folk och raser och motverka fördomar och intolerans mot andra folkgrupper har t. ex. börjat ingå som en del av förskolans och skolans arbete.

Vad gäller insatser som mera direkt syftar till att vidga allmänhetens kunskaper om invandrarna i Sverige för att minska tendenser till fördomar och diskriminering bör nämnas att invandrarutredningen utförligt ägnade sig åt denna fråga i betänkandet (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna. Utredningen presenterade även en omfattande vetenskaplig undersökning om svenskarnas fördomar mot invandrare (SOU 1974:70). Med anledning av invandrarutredningens förslag beslöt riksdagen år 1975 att inrätta en informationsbyrå vid statens invandrarverk (SIV), som bl. a. fick till uppgift att öka allmänhetens förståelse för invandrarna (prop. 1975:26). SIV har sedan flera år bedrivit sådan verksamhet och utger bl. a. en tidskrift i detta syfte. SIV svarar också för en omfattande konferensverksamhet för journalister och opinionsbildare och andra i sammanhanget viktiga målgrupper.

Som framgår av denna översikt har sålunda åtgärder redan vidtagits på en rad områden i syfte att motverka diskriminering och fördomar mot invandrare och minoriteter i Sverige. De skildringar av diskriminering och fördomar mot invandrare och medlemmar av andra minoritetsgrupper som på senare tid har förekommit i massmedia, och som även har påtalats i riksdagen och samhällsdebatten i övrigt, är emellertid enligt min mening mycket oroväckande. De väcker frågan om kännedomen om problemens karaktär och omfattning är tillfredsställande och om de hittills vidtagna åtgärderna är tillräckliga. Det saknas en allmän överblick över i vilken utsträckning det i

Sverige förekommer diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Det samlade kunskapsunderlaget om varför rasfördomar uppkommer och om hur de kan motverkas är också bristfälligt. Vi vet inte heller vilken effekt de hittills vidtagna åtgärderna har haft.

Jag anser att det är mycket angeläget att genom långsiktiga och systematiska åtgärder på en rad områden förhindra att tendenser till fördomar, diskriminering och motsättningar mellan den inhemska befolkningen och invandrare får ökat spelrum. Vi måste söka hindra uppkomsten av en situation av det slag som råder i flera länder där motsättningar på etnisk eller religiös grund har kommit att prägla samhällsutvecklingen. Jag förordar efter samråd med chefen för justitiedepartementet att en utredare tillkallas för att överväga behovet av åtgärder för att förebygga fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och inflyttade etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter.

Utredaren bör inleda sitt arbete med att söka kartlägga de nu aktuella problemens bakgrund, omfattning och karaktär. Om utredaren finner att statistiska eller vetenskapliga undersökningar bör göras i detta syfte bör samråd härom ske med den år 1975 tillsatta expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning. Utredaren bör vidare redovisa och beskriva åtgärder som har vidtagits på olika områden i syfte att motverka fördomar och diskriminering på etnisk, nationell eller religiös grund samt utvärdera effekterna av dessa åtgärder. I detta sammanhang kan erfarenheter inhämtas och redovisas från länder där de nu aktuella problemen har haft större omfattning än i Sverige.

Utredaren bör även kartlägga tillämpningen av brottsbalkens bestämmelse mot olaga diskriminering. Kartläggningen bör syfta till att undersöka om den nuvarande lagstiftningen mot diskriminering är tillräcklig eller om ytterligare straffrättsliga förbud bör införas. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det i den proposition (prop. 1970:87 s. 71) som låg till grund för riksdagens beslut i frågan framhölls att mer långtgående lagstiftning kunde övervägas, om mera svårartade problem uppstår på detta område.

Bestämmelsen om straff för olaga diskriminering har nu varit i kraft i åtta år. Trots att bestämmelsen har utformats så att den täcker ett mycket vidsträckt fält av diskriminering tillämpas den sällan. Skälet härtill kan inte vara att sådana handlingar som omfattas av bestämmelsen inte förekommer här i landet. En mera sannolik förklaring är att man i allmänhet inte känner till att de handlingar det är fråga om är straffbara eller att man drar sig för att polisanmäla diskriminering. Utredaren bör mot denna bakgrund söka kartlägga anmälningsbenägenheten vid olaga diskriminering och pröva om det är möjligt att få till stånd en ökad anmälningsfrekvens om anmälningsbenägenheten visar sig vara låg. Jag vill i detta sammanhang erinra om att dåvarande chefen för justitiedepartementet i prop. 1970:87 förutsatte att SIV skulle övervaka tillämpningen av lagstiftningen om olaga diskriminering och göra de framställingar om åtgärder som kunde anses påkallade. Om utredaren finner att SIV:s uppgifter på detta område bör klargöras närmare eller utvidgas, bör utredaren lämna förslag härom.

Bestämmelsen om straff för olaga diskriminering gäller inte den icke yrkesmässiga delen av bostadsmarknaden och den gäller heller inte arbets-

marknaden. Det bör liksom hittills i första hand anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt och i samverkan se till att diskriminering förhindras på arbetsmarknaden. Om utredaren emellertid i samband med sin kartläggning finner att starka skäl talar för en utvidgning av lagstiftningen till områden som den nu inte omfattar, bör ändringar kunna föreslås. Bedömningen av behovet av lagstiftning mot diskriminering på arbetsmarknaden bör ske efter samråd med arbetsmarknadens parter. Jag vill i detta sammanhang erinra om att Sverige är bundet av internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention (nr 111) om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (prop. 1962:70).

Uppdraget bör vidare omfatta en allmän undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige. I detta sammahang vill jag framhålla följande. Arbetet i denna del bör inte syfta till en kartläggning av utlännings rättsställning i hela dess vidd, eftersom frågan om utlännings rättsställning nyligen har behandlats i skilda sammanhang. Invandrarutredningen redovisade i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna en översikt av utlännings rättsliga ställning och gjorde vissa överväganden i anslutning härtill. Frågan om utlänningars fri- och rättigheter har även utförligt behandlats av 1973 års fri- och rättighetsutredning i betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter. Frågan om utlännings rätt att inresa och vistas i Sverige m. m. har under senare år vid flera tillfällen behandlats av riksdagen (prop. 1975/76:18, InU 1977/78:24, rskr 1977/78:121 och prop. 1977/78:90, AU 1977/78:30, rskr 1977/78:202), bl. a. på grundval av förslag från utlänningsutredningen (SOU 1972:84) och utlänningslagkommittén (SOU 1977:28). Slutligen kan nämnas att SIV för några år sedan påbörjade en inventering av bestämmelser eller rättstillämpning som försätter utlänningar i ett sämre läge än svenska medborgare. Mot denna bakgrund bör utredarens uppgift i denna del i huvudsak vara att från fall till fall fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som utan att det finns starka skäl härför innebär en olikartad behandling av utländska och svenska medborgare. Utredaren bör också uppmärksamma om omotiverade skillnader görs mellan invandrare och svenskar i tillämpningen av olika bestämmelser.

Mot bakgrund av det kartläggningsarbete som nu har berörts, och som således innefattar såväl en utredning av de nu aktuella problemens bakgrund, karaktär och omfattning som en undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige, bör utredaren utarbeta ett samlat program för att motverka fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter i Sverige och föreslå de åtgärder som kartläggningen kan ge upphov till. Om utredaren anser det vara lämpligt bör resultat av kartläggningen och av utredarens överväganden och förslag kunna redovisas efter hand.

Utredaren bör utföra sitt uppdrag i samråd med invandrar- och minoritetsorganisationer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl.,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

---

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

# Bilaga 2 1965 års FN-konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering

*(Översättning)*

**Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering**

*Konventionsstaterna,*

*vilka beaktar,* att Förenta Nationernas stadga grundas på principerna om alla människors värdighet och jämlikhet och att alla medlemsstater har förbundit sig att tillsammans och enskilt, i samarbete med Förenta Nationerna, verka för att uppnå ett av Förenta Nationernas syften, nämligen att främja och uppmuntra att mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för varje människa utan åtskillnad i avseende på ras, kön, språk eller religion allmänt respekteras och iakttas,

*vilka beaktar,* att den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna förkunnar att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter och att var och en är berättigad till alla de fri- och rättigheter som uttalas däri, utan åtskillnad av något slag, särskilt inte i fråga om ras, hudfärg eller nationellt ursprung,

*vilka anser,* att alla människor är lika inför lagen och är berättigade till samma lagliga skydd mot varje diskriminering och mot varje framkallande av sådan diskriminering,

*vilka beaktar,* att Förenta Nationerna har fördömt kolonialism och allt utövande av rasåtskillnad och diskriminering förbunden därmed i vilken form och varhelst det förekommer och att förklaringen angående beviljande av självständighet åt koloniala länder och folk av den 14 december 1960 (Generalförsamlingens resolution 1514 (XV)) ytterligare bekräftar och högtidligt förkunnar nödvändigheten av att snabbt

*vilka beaktar,* att Förenta Nationernas deklaration om avskaffande av alla former av rasdiskriminering av den 20 november 1963 (Generalförsamlingens resolution 1904 (XVIII)) högtidligt bekräftar nödvändigheten av att snabbt avskaffa rasdiskriminering i hela världen i alla dess former och yttringar och att säkerställa förståelse och respekt för människovärdet,

*vilka är övertygade* om att varje lära om överlägsenhet på grund av olikheter mellan raser är vetenskapligt falsk, moraliskt fördömlig, socialt orättvis och farlig och att rasdiskriminering aldrig kan rättfärdigas vare sig i teori eller praktik,

*vilka åter bekräftar,* att diskriminering mellan människor på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung är ett hinder för vänskapliga och fredliga förbindelser mellan nationer och kan störa fred och säkerhet mellan folken liksom samförstånd mellan människor som lever sida vid sida också inom en och samma stat,

*vilka är övertygade* om att förekomsten av rasbarriärer strider mot varje mänskligt samhälles ideal,

*vilka är oroade* över de yttringar av rasdiskriminering som bevisligen fortfarande förekommer i vissa delar av världen och över den politik, grundad på rasöverlägsenhet eller på hat — såsom apartheid-, segregations- eller separationspolitik — som förs av vissa regeringar,

*vilka är fast beslutna* att vidta alla nödvändiga åtgärder för att snabbt avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och yttringar och att förhindra och bekämpa rasläror och alla yttringar av sådana läror för att främja förståelse mellan raserna och för att bygga ett interna-

och förbehållslöst avskaffa kolonialismen,

ring på grund av ras,

*vilka beaktar* konventionen om rasdiskriminering i fråga om anställnings- och yrkesutövning, antagen av Internationella arbetsorganisationen år 1958, och konventionen mot diskriminering inom undervisningen, antagen av Förenta Nationernas organisation för uppfostran, vetenskap och kultur år 1960,

*vilka önskar* förverkliga de principer som uttryckts i Förenta Nationernas förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och att trygga att praktiska åtgärder för att förverkliga detta mål vidtas så snart som möjligt,

*har överenskommit* om följande:

## DEL 1

### Artikel 1

1. I denna konvention avser uttrycket »rasdiskriminering» varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

2. Konventionen är icke tillämplig på sådana skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som av konventionsstat göres mellan medborgare och icke-medborgare.

3. Intet i denna konvention får tolkas så att det på något sätt inverkar på konventionsstaternas rättsregler rörande nationalitet, medborgarskap eller naturalisering, under förutsättning att dessa regler icke diskriminerar någon särskild nationalitet.

4. Särskilda åtgärder vidtagna uteslutande för att åstadkomma tillfredsställande framsteg för sådana rasgrupper, etniska grupper eller enskilda personer, som är i behov av skydd för att kunna på lika villkor åtnjuta eller utöva mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, skall icke anses utgöra rasdiskriminering, under förutsättning att sådana åtgärder icke leder till att skilda rättigheter vidmakthålles för olika rasgrupper och att de icke bibehålles sedan syftet därmed uppnåtts.

### Artikel 2

1. Konventionsstaterna fördömer rasdiskriminering och förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik syftande till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelse mellan alla raser, i vilket syfte:

(a) envar konventionsstat förbinder sig att icke inlåta sig på handlingar eller bruk som innebär rasdiskriminering mot personer, grupper av personer eller institutioner och att tillse att alla offentliga myndigheter och institutioner, såväl nationella som lokala, handlar i enlighet med denna förpliktelse,

(b) envar konventionsstat förbinder sig att icke verka för, försvara eller stödja rasdiskriminering från personers eller organisationers sida,

(c) envar konventionsstat skall vidtaga effektiva åtgärder för att granska regeringsmaktens samt övrig nationell eller lokal myndighets-

utövning och för att ändra, upphäva eller ogiltigförklara alla lagar och bestämmelser som ger upphov till rasdiskriminering eller har till verkan att redan förekommande rasdiskriminering vidmakthålles,

(d) envar konventionsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, gruppers eller organisationers sida,

(e) envar konventionsstat förbinder sig att, där så är lämpligt, uppmuntra organisationer och rörelser, som representerar flera raser och syftar till integrering, att främja användandet av andra medel att avskaffa skiljemurar mellan raser och att motarbeta allt sådant som kan få till följd ökad splittring mellan raser.

2. Konventionsstaterna skall, när omständigheterna föranleder därtill, vidtaga särskilda och konkreta åtgärder på sociala, ekonomiska, kulturella och andra områden för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa rasgrupper eller därtill hörande enskilda personer i syfte att tillförsäkra dem fullt och likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Dessa åtgärder får i intet fall leda till att olikvärdiga eller skilda rättigheter upprätthålles för olika rasgrupper sedan syftet med åtgärderna uppnåtts.

### Artikel 3

Konventionsstaterna fördömer särskilt rassegregation och apartheid och förbinder sig att hindra, förbjuda och utrota alla företeelser av detta slag inom områden under deras jurisdiktion.

### Artikel 4

Konventionsstaterna fördömer all propaganda och alla organisationer, som grundar sig på uppfattningar eller teorier att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form, och förbinder sig att vidtaga omedelbara och konkreta åtgärder syftande till att avskaffa allt främjande eller utövande av sådan diskriminering. I detta syfte skall konventionsstaterna, med vederbörligt beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5 av denna konvention, bland annat:

(a) som brottslig handling, straffbar enligt lag, förklara allt spridande av på rasöverlägsenhet eller rashat grundade idéer, uppmaning till rasdiskriminering, varje våldshandling eller uppmaning till sådan handling mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnandet av stöd i någon form åt rasförföljelse, inklusive finansiering därav,

(b) olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en brottslig handling, straffbar enligt lag,

(c) icke tillåta offentliga myndigheter eller offentliga institutioner, vare sig nationella eller lokala, att främja eller uppmana till rasdiskriminering.

### Artikel 5

Till uppfyllande av de grundläggande förpliktelserna i artikel 2 i denna konvention förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar,

utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutandet av följande rättigheter:

(a) rätten till lika behandling inför domstolar och andra rättsskipande organ,

(b) rätten till personlig säkerhet och till skydd från staten mot att bli utsatt för våld eller kroppsskada av någon myndighetsperson eller av någon individ, grupp eller institution,

(c) politiska rättigheter, i synnerhet rätten att deltaga i val — att rösta och vara valbar — på grundval av allmän och lika rösträtt, att taga del i landets styrelse och allmänna angelägenheter på alla plan och att på lika villkor ha tillträde till offentlig tjänst,

(d) andra medborgerliga rättigheter, i synnerhet:

(i) rätten att fritt röra sig och bosätta sig inom statens gränser,

(ii) rätten att lämna vilket som helst land, också det egna, och att återvända till det egna landet,

(iii) rätten till nationalitet,

(iv) rätten till äktenskap och val av make,

(v) rätten att äga egendom ensam eller tillsammans med annan,

(vi) rätten att ärva,

(vii) rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet,

(viii) rätten till åsikts- och yttrandefrihet,

(ix) rätten till församlings- och föreningsfrihet i fredligt syfte,

(e) ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i synnerhet:

(i) rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete, till rättvis och gynnsam lön för arbete,

(ii) rätten att bilda och ansluta sig till fackförening,

(iii) rätten till bostad,

(iv) rätten till allmän hälsovård, sjukvård, social trygghet och allmänna tjänster,

(v) rätten till undervisning och utbildning,

(vi) rätten att deltaga på lika villkor i kulturell verksamhet,

(f) rätten att få tillträde till varje för allmänheten avsedd plats eller serviceinrättning, såsom kommunikationsmedel, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker.

Artikel 6

Konventionsstaterna skall tillförsäkra envar under deras jurisdiktion verksamt skydd och verksamma rättsliga medel, genom vederbörande nationella domstolar och andra statliga institutioner, mot varje rasdiskriminerande handling som kränker hans mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i strid mot denna konvention, ävensom rätten att vid sådana domstolar begära rättvis och tillfredsställande gottgörelse eller ersättning för skada liden till följd av sådan diskriminering.

Artikel 7

Konventionsstaterna förbinder sig att vidtaga omedelbara och effektiva åtgärder, särskilt på undervisningens, uppfostrans, kulturens och upplysningens områden, i syfte att bekämpa fördomar som leder till rasdiskriminering, och att främja förståelse, fördragsamhet och vänskap mellan stater och mellan rasgrupper eller etniska grupper, ävensom att sprida kunskap om ändamål och grundsatser i FN:s stadga, den all-

männa förklaringen om de mänskliga rättigheterna, FN:s förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt denna konvention.

## DEL II

### Artikel 8

1. En kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering (i det följande benämnd kommittén) skall upprättas och bestå av aderton moraliskt högtstående och erkänt opartiska sakkunniga personer. De sakkunniga skall fullgöra sitt uppdrag i egenskap av enskilda personer. De skall väljas av konventionsstaterna bland dessas medborgare med iakttagande av en skälig geografisk fördelning och av att olika slag av civilisation samt de viktigaste rättssystemen blir företrädda.

2. Kommitténs ledamöter skall väljas genom hemlig omröstning från en förteckning över personer, vilka föreslagits av konventionsstaterna. Varje konventionsstat får föreslå en person bland sina egna medborgare.

3. Det första valet skall äga rum sex månader efter dagen för konventionens ikraftträdande. Senast tre månader före varje valdag skall FN:s generalsekreterare skriftligen uppmana konventionsstaterna att inom två månader inkomma med sina förslag. Generalsekreteraren skall upprätta och till konventionsstaterna överlämna en förteckning i alfabetisk ordning över alla de sålunda föreslagna personerna med angivande av vilka stater som föreslagit dem.

4. Val av kommitténs ledamöter skall förrättas vid ett av generalsekreteraren sammankallat möte mellan konventionsstaterna i FN:s huvudkvarter. Vid sådant sammanträde, där två tredjedelar av konventionsstaterna måste vara företrädda för att beslut skall kunna fattas, skall de kandidater inväljas i kommittén som uppnår det största antalet röster och absolut majoritet av de närvarande och röstande konventionsstaternas röster.

5. (a) Kommitténs ledamöter väljes för en tid av fyra år. För nio av de ledamöter som väljes vid det första valet skall dock tiden löpa ut efter två år. Omedelbart efter det första valet skall namnen på dessa nio ledamöter utses genom lottdragning av kommitténs ordförande.

(b) I händelse av tillfällig vakans utser den konventionsstat, vars sakkunnige upphört att vara ledamot av kommittén, en annan sakkunnig bland sina medborgare med förbehåll för kommitténs godkännande.

6. Konventionsstaterna skall svara för kommittéledamöternas utgifter när de utför kommitteéuppdrag.

### Artikel 9

1. Konventionsstaterna förbinder sig att för kommitténs granskning tillställa generalsekreteraren en rapport om de lagstiftnings-, domstols-, förvaltnings- och andra åtgärder de vidtagit för konventionsbestämmelsernas efterlevnad: a) inom ett år efter konventionens ikraftträdande för vederbörande stat och b) därefter vartannat år och närhelst kommittén begär. Kommittén äger påfordra ytterligare upplysningar av konventionsstaterna.

2. Kommittén skall genom generalsekreteraren årligen rapportera till FN:s generalförsamling om sin verksamhet och kan framställa förslag och allmänna rekommendatio-

ner på grundval av sin granskning av de från konventionsstaterna mottagna rapporterna och upplysningarna. Sådana förslag och allmänna rekommendationer skall föreläggas generalförsamlingen tillsammans med konventionsstaternas eventuella kommentarer.

Artikel 10

1. Kommittén antager själv sin arbetsordning.

2. Kommittén väljer sitt presidium för en tid av två år.

3. FN:s generalsekreterare skall sörja för sekretariat åt kommittén.

4. Kommitténs sammanträden hålles som regel i FN:s huvudkvarter.

Artikel 11

1. Om en konventionsstat finner att en annan konventionsstat icke efterlever konventionens bestämmelser, kan den förra staten anmäla förhållandet för kommittén. Kommittén skall då överlämna meddelandet därom till den andra staten. Inom tre månader skall den mottagande staten skriftligen lämna kommittén en förklaring eller ett uttalande med upplysningar i saken och uppgift om den åtgärd som eventuellt vidtagits av den staten.

2. Om ärendet icke regleras på ett för båda parter tillfredsställande sätt genom bilaterala förhandlingar eller annat för dem tillgängligt förfarande inom sex månader efter det den mottagande staten mottog det ursprungliga meddelandet, har vardera staten rätt att åter hänskjuta ärendet till kommittén genom anmälan till såväl kommittén som den andra staten.

3. Kommittén skall till behandling upptaga ärende som hänskjutits till den enligt punkt 2 i denna artikel först sedan den utrönt att alla inhemska rättsmedel tagits i anspråk och uttömts i fallet enligt folkrättens allmänt vedertagna grundsatser. Detta skall dock ej gälla om rättsmedlens utnyttjande är oskäligt tidskrävande.

4. I varje till kommittén hänskjutet ärende äger kommittén ålägga de berörda konventionsstaterna att ställa ytterligare upplysningar av betydelse till förfogande.

5. När ärende, som avses i denna artikel, behandlas av kommittén, skall berörda stater ha rätt att sända en representant för att utan rösträtt deltaga i kommitténs arbete under ärendets behandling.

Artikel 12

1. (a) Sedan kommittén mottagit och sammanställt alla de upplysningar den anser nödvändiga, skall ordföranden utse en förlikningskommission ad hoc (i det följande benämnd kommissionen) bestående av fem personer, som kan men icke behöver vara ledamöter i kommittén. Kommissionens ledamöter skall utses med de tvistande parternas samtycke, och dess tjänster skall ställas till de berörda staternas förfogande i syfte att åstadkomma en reglering av frågan i godo grundad på respekt för konventionen.

(b) Har de tvistande staterna icke inom tre månader enats om kommissionens sammansättning, helt eller delvis, skall de kommissionsmedlemmar, varom enighet icke nåtts mellan de tvistande staterna, väljas av kommittén bland dess medlemmar med tvåtredjedels majoritet vid hemlig omröstning.

2. Kommissionens ledamöter skall fullgöra sitt uppdrag i egenskap av enskilda personer. De får ej vara medborgare i tvistande stat eller i stat som icke biträtt konventionen.

3. Kommissionen skall själv välja sin ordförande och antaga sin arbetsordning.

4. Kommissionens sammanträden skall som regel hållas i FN:s huvudkvarter eller på annan lämplig plats enligt kommissionens bestämmande.

5. Det sekretariat som ställes till förfogande enligt artikel 10 punkt 3 skall, när en tvist mellan konventionsstater leder till utseendet av en kommission, biträda även denna.

6. De tvistande parterna skall sinsemellan lika fördela kostnaderna för ledamöterna i kommissionen enligt beräkningar som ombesörjes av FN:s generalsekreterare.

7. Generalsekreteraren är bemyndigad att, om så erfordras, betala kostnaderna för kommissionens ledamöter, innan de tvistande staterna ersatt kostnaderna enligt punkt 6 i denna artikel.

8. De upplysningar som kommittén mottagit och sammanställt skall ställas till kommissionens förfogande, och kommissionen kan anmoda de berörda staterna att inkomma med ytterligare upplysningar av betydelse.

Artikel 13

1. När kommissionen avslutat prövningen av ärende, skall den upprätta och till kommitténs ordförande överlämna en rapport omfattande dess utredning om de med tvisten sammanhängande faktiska förhållandena och innehållande de rekommendationer den finner ägnade att åvägabringa en uppgörelse i godo av tvisten.

2. Kommitténs ordförande skall överlämna kommissionens rapport till envar av de tvistande staterna. Dessa skall inom tre månader underrätta kommitténs ordförande huruvida de godkänner rekommendationerna i kommissionens rapport.

3. När den i punkt 2 i denna artikel angivna tiden utlöpt, skall kommitténs ordförande överlämna kommissionens rapport och de berörda konventionsstaternas deklarationer till övriga konventionsstater.

Artikel 14

1. En konventionsstat kan när som helst förklara, att den erkänner kommitténs behörighet att mottaga och pröva framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda inom statens jurisdiktionsområde, som påstår sig ha genom den staten blivit utsatta för kränkning av någon av de i denna konvention angivna rättigheterna. Framställning skall icke mottagas av kommittén, om den gäller en konventionsstat som ej avgivit sådan förklaring.

2. Varje konventionsstat som avger en förklaring enligt punkt 1 i denna artikel kan upprätta eller utse ett organ inom sitt nationella rättsväsen, som är behörigt att mottaga och pröva framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda inom statens jurisdiktionsområde, som påstår sig ha blivit utsatta för kränkning av någon av de i denna konvention angivna rättigheterna och som uttömt andra tillgängliga inhemska rättsmedel.

3. Förklaring som göres enligt punkt 1 i denna artikel, och uppgift om namnet på organ, som upprättats eller utsetts enligt punkt 2 i denna artikel, skall deponeras av vederbörande konventionsstat hos FN:s generalsekreterare, som tillställer övriga konventionsstater kopior därav. Förklaring kan återkallas när som helst genom meddelande till generalsekreteraren, men sådan återkallelse har ingen verkan vad gäller hos kommittén anhängiggjorda framställningar.

4. Ett register över framställningar skall föras av organ som upprättats eller utsetts enligt punkt 2 i denna artikel, och bestyrkta avskrifter av registret skall årligen på lämplig väg tillställas generalsekreteraren, varvid förutsättes att innehållet icke göres offentligt.

5. Om klaganden icke får sitt fall tillfredsställande reglerat genom organ som upprättats eller utsetts enligt punkt 2 i denna artikel, har han rätt att hänskjuta ärendet till kommittén inom sex månader.

6. (a) Kommittén skall konfidentiellt delge varje framställning som den tagit emot med den konventionsstat som påstås ha brutit mot bestämmelse i konventionen men skall icke röja identiteten hos vederbörande person eller grupp av personer utan dennes eller dessas uttryckliga samtycke. Kommittén får icke taga emot anonyma framställningar.

(b) Den mottagande staten skall inom tre månader skriftligen lämna kommittén en förklaring eller ett uttalande med upplysningar i saken och uppgift om den åtgärd som eventuellt vidtagits av den staten.

7. (a) Kommittén skall pröva framställningar i ljuset av alla de upplysningar som ställts till dess förfogande av vederbörande konventionsstat och av klaganden. Kommittén får ej pröva framställning från klagande såvida den icke utrönt att klaganden utdömt alla tillgängliga inhemska rättsmedel. Detta skall dock icke gälla om rättsmedlens utnyttjande är oskäligt tidskrävande.

(b) Kommittén skall överlämna sina eventuella förslag och rekommendationer till den berörda konventionsstaten och till klaganden.

8. Kommittén skall i sin årliga rapport intaga en summarisk redogörelse för mottagna framställningar och, där så lämpligen bör ske, för de berörda konventionsstaternas förklaringar och uttalanden ävensom för sina egna förslag och rekommendationer.

9. Kommittén är behörig utöva de funktioner som angivits i denna artikel endast om minst tio konventionsstater är bundna av förklaringar enligt punkt 1 i denna artikel.

Artikel 15

1. I avvaktan på förverkligandet av målet för den i generalförsamlingens resolution 1514 (XV) den 14 december 1960 intagna förklaringen angående beviljande av självständighet åt koloniala länder och folk skall bestämmelserna i denna konvention på intet sätt begränsa den petitionsrätt som tillerkänts dessa folk genom andra internationella instrument eller av FN och dess fackorgan.

2. (a) Den enligt artikel 8 punkt 1 i denna konvention upprättade kommittén skall erhålla avskrifter av samt till vederbörande organ avge yttranden över och rekommendationer med anledning av framställningar från de FN-organ som behandlar frågor, vilka direkt berör denna kon-

ventions principer och ändamål, vid sina överväganden av hos dem anhängiga petitioner, avseende frågor som omfattas av denna konvention, från innevånare i förvaltarskapsområden och andra områden, på vilka generalförsamlingens resolution 1514 (XV) äger tillämpning.

(b) Kommittén skall från vederbörande FN-organ erhålla kopior av rapporter angående lagstiftnings-, domstols-, förvaltnings- eller andra åtgärder som direkt sammanhänger med denna konventions principer och syften och som vidtagits av de förvaltande staterna inom de i (a) ovan nämnda områdena, och skall avge yttranden och rekommendationer till dessa organ.

3. Kommittén skall i sin rapport till generalförsamlingen intaga en summarisk redogörelse för de framställningar och rapporter den har mottagit från FN:s organ liksom de yttranden och rekommendationer kommittén avgivit med avseende på dessa framställningar och rapporter.

4. Kommittén skall från FN:s generalsekreterare begära alla uppgifter sammanhängande med denna konventions syften som han har tillgängliga och som avser de i punkt 2 (a) nämnda områdena.

Artikel 16

Denna konventions bestämmelser om biläggande av tvister och klagomål är tillämpliga utan att medföra inskränkning i tillämpligheten av sådana andra förfaranden för biläggandet av tvister och klagomål på diskrimineringsområdet om vilka stadgats i konstituerande instrument som avser eller konventioner som antagits av FN eller dess fackorgan, och utan att hindra konventionsstaterna från att anlita andra förfaranden för lösandet av tvister i överensstämmelse med allmänna eller särskilda internationella överenskommelser som är i kraft mellan dem.

DEL III

Artikel 17

1. Denna konvention står öppen för undertecknande av varje stat som är medlem i FN eller i något av dess fackorgan, av varje stat som anslutit sig till internationella domstolens stadga och av varje annan stat som av FN:s generalförsamling inbjudits att biträda konventionen.

2. Denna konvention skall ratificeras. Ratifikationsinstrument skall deponeras hos FN:s generalsekreterare.

Artikel 18

1. Denna konvention står öppen för anslutning av varje stat som omförmäles i artikel 17 punkt 1.

2. Anslutning äger rum genom deponering av anslutningsinstrument hos FN:s generalsekreterare.

Artikel 19

1. Denna konvention träder i kraft på trettionde dagen efter den dag då det tjugosjunde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet deponerats hos FN:s generalsekreterare.

2. För varje stat, som ratificerar denna konvention eller ansluter sig

till den sedan det tjugosjunde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet deponerats, skall konventionen träda i kraft på trettionde dagen efter det att dess eget ratifikations- eller anslutningsinstrument deponerats.

Artikel 20

1. FN:s generalsekreterare skall mottaga reservation, som stat gör i samband med ratifikation eller anslutning, och delge sådan reservation med alla stater som är eller kan bli konventionsstater. Envar stat som har invändning mot reservationen skall inom nittio dagar från mottagandet av sådant meddelande underrätta generalsekreteraren att den icke godtager reservationen.

2. Reservation som är oförenlig med denna konventions ändamål och syfte skall icke tillåtas och icke heller reservation som skulle hindra något av de genom denna konvention upprättade organen att verka. Reservation skall anses oförenlig eller hindrande om minst två tredjedelar av konventionsstaterna har invändning mot den.

3. Reservation kan när som helst återtagas genom underrättelse härom till generalsekreteraren. Sådan underrättelse träder i kraft den dag den mottages.

Artikel 21

Konventionsstat äger uppsäga konventionen genom skriftlig underrättelse till FN:s generalsekreterare. Uppsägning träder i kraft ett år efter den dag då underrättelsen mottagits av generalsekreteraren.

Artikel 22

Varje tvist mellan två eller flera konventionsstater rörande konventionens tolkning eller tillämpning, vilken icke bilägges genom förhandlingar eller genom de förfaranden om vilka uttryckligen stadgas i konventionen, skall på begäran av någon av de tvistande staterna hänskjutas till internationella domstolen för avgörande, såvida icke de tvistande enas om annat sätt för tvistens biläggande.

Artikel 23

1. Framställning om ändring av denna konvention kan när som helst göras av varje konventionsstat genom skriftlig underrättelse ställd till FN:s generalsekreterare.

2. FN:s generalförsamling skall fatta beslut om de eventuella åtgärder som sådan framställning föranleder.

Artikel 24

FN:s generalsekreterare skall hålla alla de stater, som avses i artikel 17 punkt 1 i denna konvention, underrättade om:

(a) undertecknande, ratifikation eller anslutning enligt artiklarna 17 och 18,

(b) dagen för konventionens ikraftträdande enligt artikel 19,

(c) meddelande eller förklaring mottagen enligt artiklarna 14, 20 och 23,

(d) uppsägning enligt artikel 21.

Artikel 25

1. Denna konvention, vars engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter äger lika vitsord, skall deponeras i FN:s arkiv.

2. Bestyrkta avskrifter av denna konvention skall av FN:s generalsekreterare tillställas alla stater som tillhör någon av de kategorier som nämnes i konventionens artikel 17 punkt 1.

# Bilaga 3 1982 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad

**Överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad**

Regeringarna i Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge,

som anser att det är en grundläggande rättighet för medborgare i de nordiska länderna att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land,

som är ense om att detta skall kunna ske under på förhand kända samt ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden,

som har som mål att upprätthålla full sysselsättning i sina respektive länder och som avser att samarbeta i detta syfte,

som även genom det nordiska samarbetet eftersträvar en balanserad regional utveckling såväl inom det egna landet som mellan länderna,

som anser att samarbetet mellan länderna skall bedrivas så, att det stöder varje enskilt lands åtgärder för att trygga en harmonisk sysselsättningsutveckling, att flyttningsrörelserna mellan länderna inte skapar obalans på arbetsmarknaden och att det i sin helhet är till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa länder,

som eftersträvar jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män,

som anser att dimensioneringen i varje land av utbildningskapaciteten och ett samarbete i detta syfte är ett viktigt led i strävan att skapa balans på arbetsmarknaden,

som hänvisar till överenskommelsen den 22 maj 1954 om gemensam nordisk arbetsmarknad,

som hänvisar till protokollet den 22 maj 1954 angående befrielse för nordiska medborgare från att under uppehåll i annat land än hemlandet inneha pass och uppehållstillstånd,

som den 23 mars 1962 ingått en samarbetsöverenskommelse (Helsingforsavtalet), ändrad den 13 februari 1971 och den 11 mars 1974,

som den 15 september 1955 ingått konventionen om social trygghet, förnyad den 5 mars 1981,

har med beaktande av den utveckling som ägt rum sedan 1954 års överenskommelse ingicks slutit en ny överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad med nedan angiven lydelse.

*Artikel 1*

I de fördragsslutande länderna skall inte krävas arbetstillstånd för medborgare i något av övriga fördragsslutande länder.

*Artikel 2*

Bestämmelser om arbetsmarknaden i varje enskilt land får inte försätta medborgare i de övriga fördragsslutande länderna i sämre läge än landets egna medborgare.

Medborgare i ett fördragsslutande land som är anställd i ett annat fördragsslutande land skall behandlas på samma sätt som detta lands egna medborgare med hänsyn till löne- och andra arbetsvillkor.

*Artikel 3*

Arbetsförmedlingsmyndigheterna i de fördragsslutande länderna skall i sitt samarbete och genom nationella åtgärder verka för att såväl arbetssökande som önskar arbete i ett annat nordiskt land som arbetsgivare vilka önskar rekrytera arbetskraft från ett annat nordiskt land använder sig av den offentliga arbetsförmedlingen.

I detta syfte kan myndigheterna gemensamt besluta om åtgärder som stärker arbetsförmedlingens medverkan vid flyttning mellan länderna för att öka dennas möjligheter att tillgodose den enskildes trygghet i samband med flyttning.

Härvid skall arbetsförmedlingen bl. a. tillhandahålla mångsidig, objektiv och aktuell information och annan service till arbetssökande och arbetsgivare.

Myndigheterna i de fördragsslutande länderna skall också samarbeta i syfte att trygga förutsättningarna för en återflyttning.

*Artikel 4*

Myndigheterna i varje land skall fortlöpande tillställa övriga länders myndigheter uppgifter om sysselsättning, lediga platser och arbetslöshet, översikter över den väntade utvecklingen på arbetsmarknaden, upplysningar om planerade åtgärder för att bevara eller uppnå full sysselsättning samt information om arbets- och levnadsvillkor.

Myndigheterna skall på samma sätt informera om regionala eller nationella utvecklingsplaner, som kan innebära större förändringar i efterfrågan av arbetskraft från annat fördragsslutande land.

*Artikel 5*

Länderna skall vid behov överlägga om förebyggande och andra åtgärder för att förhindra att obalanser på arbetsmarknaden i ett land skapar problem på arbetsmarknaden i ett annat land.

*Artikel 6*

Inom ramen för denna överenskommelse kan särskilda överenskommelser ingås mellan två eller flera av de fördragsslutande länderna. Innan en sådan överenskommelse antas av de berörda länderna skall övriga fördragsslutande länder ges möjlighet att framföra synpunkter.

*Artikel 7*

Bestämmelserna i denna överenskommelse omfattar även sådana yrkesgrupper för vilka gäller särskilda överenskommelser om godkännande för sådan verksamhet i annat fördragsslutande land.

*Artikel 8*

Frågor om tillämpningen av denna överenskommelse skall behandlas av Nordiska arbetsmarknadsutskottet. Detta är därjämte Nordiska ministerrådets (arbetsministrarnas) beredningsorgan. I utskottet skall ingå två re-

presentanter för varje fördragsslutande land. Dessa kan tillkalla sakkunniga i erforderlig omfattning.

*Artikel 9*

Nordiska arbetsmarknadsutskottet skall främst ha följande uppgifter:

a) att följa utvecklingen på arbetsmarknaden i de nordiska länderna och överlägga om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och andra åtgärder för att trygga den fulla sysselsättningen,

b) att lägga fram förslag till åtgärder av gemensamt intresse för arbetsmarknaden i de nordiska länderna,

c) att följa flyttningsrörelserna mellan de nordiska länderna och utforma riktlinjer för samarbetet mellan arbetsmarknadsmyndigheterna,

d) att fastställa regler för det informationsutbyte som skall ske i enlighet med denna överenskommelse,

e) att verka för jämförbarhet mellan ländernas arbetsmarknadsstatistik,

f) att hålla kontakt med arbetsmarknadens parter i Norden i frågor rörande det nordiska arbetsmarknadssamarbetet.

*Artikel 10*

Nordiska ministerrådet (arbetsministrarna) skall regelbundet samråda med arbetsmarknadens parter om frågor rörande arbetsmarknad och sysselsättning i Norden.

*Artikel 11*

Närmare bestämmelser om tillämpningen av denna överenskommelse återfinns i bifogade protokoll vilket träder i kraft samtidigt med överenskommelsen och har samma verkan och varaktighet som denna.

*Artikel 12*

Önskar ett land uppsäga överenskommelsen skall skriftligt meddelande härom tillställas det danska utrikesministeriet, som har att underrätta de övriga nordiska ländernas regeringar härom.

Uppsägningen gäller endast det land som har verkställt densamma och får verkan från och med ingången av det kalenderår som inträffar minst sex månader efter det att det danska utrikesministeriet har mottagit meddelande om uppsägningen.

Vart och ett av de fördragsslutande länderna kan med omedelbar verkan sätta överenskommelsen ur kraft i förhållande till ett eller flera av de övriga länderna i händelse av krig eller krigsfara eller om andra särskilda internationella eller nationella förhållanden gör det nödvändigt. Vederbörande länders regeringar skall omedelbart underrättas om beslutet.

*Artikel 13*

Denna överenskommelse skall ratificeras och ratifikationshandlingarna deponeras hos det danska utrikesministeriet, som skall överlämna bestyrka kopior av överenskommelsen till de övriga fördragsslutande länderna.

Överenskommelsen träder i kraft första dagen i den månad som infaller två hela kalendermånader efter den dag, då samtliga länders ratifikationshandlingar har deponerats.

*Artikel 14*

När denna överenskommelse träder i kraft skall överenskommelsen den 22 maj 1954 mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge om gemensam

nordisk arbetsmarknad samt därtill fogat protokoll upphöra att gälla.

Till bekräftelse härav har undertecknade, av sina regeringar befullmäktigade ombud, undertecknat denna överenskommelse.

Som skedde i Köpenhamn den 6 mars 1982 i ett exemplar på svenska, danska, finska, isländska och norska språken, vilka samtliga texter äger lika vitsord.

För Danmark:
*Svend Auken*

För Finland:
*Jouko Kajanoja*

För Island:
*Svavar Gestsson*

För Norge:
*Ole Ålgård*

För Sverige:
*Ingemar Eliasson*

# Bilaga 4 Kapitel 11 "Arbetsliv" ur "Vittnesmål" av Erland Bergman och Bo Swedin

## 11 Arbetsliv

Arbetet utgör ett av de viktigaste inslagen i en människas liv. En stor del av sitt vuxna liv ägnar människan åt arbetet och genom det tjänar hon sitt uppehälle. Genom arbetet kan självförverkligande, arbetsgemenskap och en mening i tillvaron nås. Ett bra arbete med god lön ger inte bara köpkraft och socialt anseende, det bidrar aktivt till självtilliten och självrespekten och det utgör en av de väsentligaste förutsättningarna för en positiv identitetsutveckling. På det samhälleliga planet utgör människors arbete en nödvändig förutsättning för samhällets fortlevnad och för välståndsutvecklingen. Full sysselsättning och arbete åt alla är också politiska paroller som samlar enighet från höger till vänster på den politiska skalan.

Otillräcklig tillgång på arbetskraft är grunden för den svenska efterkrigsinvandringen. I Sverige fanns en produktionsapparat som var långt större än den som kunde hållas igång med inhemsk arbetskraft. Det medförde under 40-, 50- och 60-talen en relativt omfattande rekrytering av utländsk arbetskraft. År 1967 infördes en reglering av invandringen som innebar att tillströmningen av icke-nordbor begränsades till de direkta behov som förelåg på arbetsmarknaden. Under 1970-talet har den utomnordiska invandringen successivt ändrat karaktär till en invandring på humanitära grunder av främst flyktingar — ofta välutbildade — och nära anhöriga till invandrare som redan bor i landet.

På den svenska arbetsmarknaden är idag ungefär 225 000 utländska medborgare sysselsatta, vilket är ungefär 5% av den totala arbetskraften. Invandrarna återfinns idag huvudsakligen i tillverkningsindustrin, städbranschen, hotell- och restaurangbranschen samt vårdsektorn. Invandrare är ofta anställda i arbeten till vilka det varit svårt att rekrytera svenskar. Bland annat detta har lett till en skiktning av den svenska arbetsmarknaden, en skiktning som i sin tur ris-

kerar att leda till ökande klyftor mellan olika kategorier av arbetstagare.

År 1975 genomförde statistiska centralbyrån en undersökning om invandrares levnadsförhållanden. Den behandlade bl a sysselsättningsfrågorna. Av undersökningen framgick att utländska medborgare i allmänhet hade sämre arbetsmiljöer än svenskar, dvs bullrigare, smutsigare och mer riskabla arbeten. De hade oftare arbeten som är monotona och jäktiga, med sämre befordrings- och utbildningsmöjligheter. De hade väsentligt oftare arbeten med obekväm arbetstid (skiftgång, kvälls- och nattarbete) och de var överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen, dvs föremål för arbetsmarknadsåtgärder. Invandrare drabbas också i högre utsträckning än svenskar av arbetslöshet. Speciellt den högre arbetslösheten bland invandrarungdom har på senare år varit alarmerande.

De välutbildade flyktingarnas speciella och många gånger problemfyllda situation på den svenska arbetsmarknaden uppmärksammades redan i början av 1970-talet av en organisation med namnet Kommittén för flyktingar i Sverige. Denna utgav bl a en intervjubok, Flykting i Sverige (Göran C-O Claesson m fl, Rabén & Sjögren 1971), där ett antal välutbildade flyktingar vittnade om sin situation.

Arbetets centrala roll i människors liv återspeglas tydligt i vårt intervjumaterial. Några frågor ställdes om arbetsuppgifter i hemlandet och här, om personernas utbildning i hemlandet och här, ställd i relation till det arbete de nu har, om den behandling de möter på arbetsplatsen från arbetsgivare, närmaste chefer, fackets ombud och från arbetskamrater osv. Dessa frågor har föranlett en del personer att berätta om upplevelser av diskriminering på arbetslivets område. Den helt övervägande delen av berättelserna återfinns emellertid i svaren på frågorna om upplevelser av diskriminering från samhällets och näringslivets sida. Inget samhällsområde drabbas av en så omfattande och samstämmig kritik för diskriminering som just arbetslivet. Mer än 60% av samtliga intervjuade har tagit upp händelser där de ansett sig ha blivit särbehandlade på arbetsmarknaden i det ena eller andra avseendet. Dessa berättelser är relativt jämnt fördelade på de fem intervjugrupperna. Som nämnts är det fråga om partsinlagor. De besvikelser och den bitterhet många förmedlar kan upplevas lika starkt också av vilken svensk som helst som t ex förlorar i konkurrensen om ett arbete. Det verkar emellertid av berättelserna att döma som om många invandrare är utsatta för ett antal extra sorteringsmekanismer, som mer eller mindre grundlöst drabbar dem.

Sammanfattningsvis belyser berättelserna bl a svårigheterna för många att överhuvudtaget komma in på arbetsmarknaden och att där bli accepterade; svårigheter i kontakter med enskilda arbetsgivare och med fackliga ombud; att utländsk arbetserfarenhet och utländska utbildnings- och studiemeriter inte räknas och att vissa arbe-

ten är stängda för utländska medborgare.

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

Många personer som berättat om upplevelser av diskriminering på arbetsmarknaden har varit införstådda med att problem på saklig grund kan uppstå på en arbetsmarknad — ibland dessutom mättad — som fylls på med människor med annan utbildning och erfarenhet, begränsade kunskaper i svenska och om svenskt samhälls- och arbetsliv osv. Det många sagesmän i stället pekar på är vad som upplevts som osakliga skäl till negativ särbehandling. Det gäller bl a att bekämpa fördomarna, etnocentrismen och den bristande kunskapen hos många av de svenskar som ska bedöma en invandrares lämplighet för ett visst jobb.

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

Innan vi går över till att redovisa några av de många kritiska synpunkterna finns det anledning att erinra om att bestämmelsen i brottsbalken om olaga diskriminering inte gäller arbetsmarknaden. Vid lagens tillkomst 1970 ansåg statsmakterna att det borde åligga arbetsmarknadens parter att se till att diskriminering på etnisk grund förhindrades. Det är alltså för närvarande inte i lag förbjudet för en arbetsgivare att diskriminera invandrare vid t ex anställning. Könsdiskriminering på arbetsmarknaden är däremot i lag förbjuden sedan den 1 juli 1980.

## Arbetsförmedlingen

De flesta berättelser om diskriminering inom arbetslivet gäller, utsagt eller underförstått, arbetgivare eller deras företrädare. Ett viktigt led

mellan arbetssökande och arbetsgivare är dock arbetsförmedlingen, som bl a har att bedöma den sökandes kvalifikationer i förhållande till anmälda lediga arbeten. På arbetsförmedlingen kan man även anvisa en person, som saknar erforderlig kunskap eller utbildning, olika yrkesförberedande kurser. En invandrare kan dessutom anvisas den svenskundervisning som anordnas inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU). En stor del av eleverna vid AMU-center runt om i landet är invandrare. Även yrkesvägledning ingår i arbetsförmedlingens uppgifter.

Utan tvivel är det många gånger svårt för personalen på arbetsförmedlingen att agera mellanhand mellan invandrare och en problematisk arbetsmarknad, representerad av arbetsgivare som noga specificerar (över-)krav på de personer de vill anställa. Arbetsförmedlingen personifierar då för många invandrare en diskriminerande arbetsmarknad. Det är därför inte särskilt anmärkningsvärt att också en hel del berättelser gäller just dem.

> ''Arbetsförmedlingen är ett annat exempel; där får man bara jobb som inte kräver någon som helst kvalifikation. Jag känner en sociolog som städar, en ekonom som städar, en lärare som jobbar som sjukvårdsbiträde, en elektronikingenjör med tio års utbildning som jobbar på posten, en lärare i matematik och statistik som jobbar på posten, en teaterskådespelare som diskar. Det är bara exempel.''

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

Men bland berättelserna förekommer också sådana som mer preciserat utpekar förmedlarna som problem:

> ''Jag tycker att det svenska samhället diskriminerar invandrare. Jag bodde ju i Ungern i sex år och under den tiden kände jag mig aldrig diskriminerad, eller att jag var utlänning. Men i Sverige blir man påmind om det varje dag och från alla håll. Jag var t ex på arbetsförmedlingen för att söka jobb; jag fick kontakt med en arbetsförmedlare, men från allra första början hade han bestämt att jag inte skulle söka de jobb som motsvarade min utbildning. Han hänvisade mig till jobb som lagerarbetare, brevbärare och vaktmästare. Jag försökte förklara för honom att det skulle vara en förlust för Sverige att använda en utbildad civilingenjör som lagerarbetare, men det har inte hjälpt.''

"Jag var en gång på arbetsförmedlingen och ville prata med en yrkesvägledare. Mina planer var att jag skulle läsa till sjukgymnast. Jag fick tala med en man som var yrkesvägledare, men han behandlade mig precis som om jag vore en idiot eller en analfabet. Jag försökte förklara för honom att jag förstod allt han sade, men han fortsatte att prata som om jag vore en tvååring, trots att han hade läst mina betyg, översatta av svenska ambassaden i Italien. Dessa människor försöker förödmjuka dem som går till arbetsförmedlingen för att söka nya vägar för att få ett tryggare arbete. Hela arbetsförmedlingen befolkas av människor som verkligen inte passar där."

"På arbetsförmedlingen sa de åt mig att det var löjligt av mig att tänka på att få ett jobb inom det yrke jag är utbildad till (gymnastiklärare), och de gjorde det dessutom på ett otrevligt sätt."

"Ja, arbetsförmedlingen har vid ett flertal tillfällen nekat ge mig information om annat än 'invandrarjobb'. Jag fick kämpa hårt för att få information om vårdlinjen."

"En gång när jag hade varit här ett halvår erbjöds jag av arbetsförmedlingen en biljett hem när jag gick dit och sökte jobb; annars har jag inte upplevt någon diskriminering av någon myndighet som jag minns."

"Jag tror inte att regeringen eller riksdagen stiftar diskriminerande lagar; diskrimineringen kommer i praktiken, så att säga. Jag har ju märkt den på arbetsförmedlingen. Jag har alltså bilmekanikerutbildning och åtta års praktik i Chile; här har jag gått AMU-kurs för bilmekaniker, men fortfarande så vägrar arbetsförmedlingen att förmedla ett bilmekanikerjobb. Jag ska städa — punkt slut."

"De ville på arbetsförmedlingen att jag skulle utbilda mig för ett invandraryrke."

"Jag trodde inte att jag skulle bli diskriminerad i Sverige, jag som var väluppfostrad och hade utbildning och kom från en borgerlig släkt. Jag visste inte att jag var ett hot mot svenskar som inte hade jobb, jag visste inte om arbetsläget i Sverige. Den gången jag på arbetsförmedlingen blev hänvisad till städarbete vände jag mig till den ansvarige, och min envishet hjälpte mig så att jag fick genomgå ett test på arbetsförmedlingen — på det sättet kunde de se att jag faktiskt var lämplig för den kontorskurs som jag sedan kom med på."

> "Jag sökte hos arbetsförmedlingen till en speciell AMU-kurs flera gånger, men nekades. Först då det fanns en finsk person anställd på förmedlingen fick jag den här kursen."

Sålunda kan även arbetsförmedlare upplevas som diskriminerande. I vissa fall kan de komma att upplevas som och faktiskt utgöra ett "sorteringsfilter" för invandrare på väg in på den svenska arbetsmarknaden.

Om det är så att invandrare diskrimineras på delar av den svenska arbetsmarknaden blir det så mycket viktigare att arbetsförmedlingen verkar som murbräcka in till stängda områden. Det ställer särskilda krav på enskilda arbetsförmedlare: krav på erfarenhet, kunskap och vilja. Därtill är det möjligt att erforderliga instrument (lagar och regler) idag saknas för att bryta den onda cirkel på den svenska arbetsmarknaden där många invandrare hamnar.

## Arbetsgivare

I det följande redovisas ett litet urval av de många utsagor om upplevelser av diskriminering som intervjupersonerna lämnat om möten med arbetsgivare och personalanställare.

Att "svenskundervisningslagen" på senare år har kommit att fungera diskriminerande har redan konstaterats. Några har också vittnat om att de mött arbetsgivare som givit klart besked om att de inte tänker anställa någon med rätt till svenskundervisning. Diskrimineringsutredningen har vid sidan av denna studie kontaktats av arbetsmarknadsmyndigheter som lagt fram alldeles klara exempel på hur arbetsgivare som varit intresserade av invandrare för lediga arbeten dragit sig ur när det framgått att personerna i fråga hade rätt till 240 timmars svenskundervisning. Det finns nu en möjlighet att kringgå lagen genom att en arbetssökande invandrare genom intyg kan friskriva arbetsgivaren från lagens skyldigheter. Det är känt att denna möjlighet också utnyttjas.

> "Många arbetsgivare kringgår svenskundervisningslagen genom att tvinga oss att skriva under ett godkännande att man inte vill ha någon språkkurs, annars får man helt enkelt inget arbete."

Många invandrare vittnar om hur arbetsgivare de mött tagit ovidkommande hänsyn till t ex hudfärg när de beslutat om vem som skall få ett visst arbete.

> "När jag bodde i Malmö gick jag ett år utan jobb. Jobben fanns ju där och jag var accepterad på arbetsförmedlingen och i

telefonkontakter, men när man såg att jag var svart så var helt plötsligt jobbet upptaget."

"Jag skall berätta ett par av alla de fall av diskriminering som inträffat när jag sökt jobb.
1. Ett företag annonserade efter personal och jag ringde och berättade om min utbildning och erfarenhet. Jag skulle komma dan därpå. Man var mycket positivt inställd. Kl 9.00 nästa dag satt jag och väntade i ett väntrum när en chef kom ut och undrade varför jag satt där. När jag berättade om vårt samtal så sa han direkt att det var nog något fel och att jag kunde gå.
2. I tidningen stod en annons om ett jobb som jag ringde om. Vi kom överens om att jag skulle komma och lämna mina betyg och prata vidare om villkor osv. Men när jag kom så började hon konstra och sa att det går nog inte osv. Jag frågade då om det var för att jag var svart, men det förnekade hon. Efter en stund sa hon att de sökte en kvinna — inte en man. Men att jag var man borde hon ha hört från början."

"En tjänsteman på arbetsförmedlingen berättade en gång för en av mina svarta vänner att han tyvärr inte kunde förmedla ett visst jobb till den här vännen för att arbetsgivaren hade sagt ifrån att det inte var någon idé att hänvisa svarta dit, han ville inte ha dem, de skrämmer bort hans kunder."

"Jag ringde till en arbetgivare och vi kom överens om att jag skulle komma upp. Han visste att jag var invandrare. När jag kom dit och han såg att jag var svart så sa han 'att du var svart visste jag ju inte och du får ursäkta mig att jag inte frågade från början, för det är nämligen så att min fru inte gillar svarta. Därför kan jag inte anställa dig.' Jag blev nu inte särskilt upprörd för jag tyckte han var uppriktig och sa hur det var. De flesta andra svenskar skulle på ett raffinerat sätt försöka hitta en annan orsak."

Lika mycket uppriktighet tycker sig inte följande person ha mött:

"Hemma var jag tjänsteman på Western Nigerian Marketing Board. Här går jag för närvarande på AMU-kurs och det varar ytterligare tre veckor, sedan kommer jag att bli utkastad i kylan igen. När man söker jobb i Sverige och säger att man har 3,5 års erfarenhet, då säger alltid arbetsgivaren att han behöver någon med 5 års erfarenhet, och har man 5 års erfarenhet så vill de ha en med 8 — så håller det på. Jag har haft ett kort städjobb som jag fick av min svärfar, men eftersom jag har skilt mig från hans dotter så har han avskedat mig. I Danmark har jag fått utbildning till bilmekaniker med specialisering på Citroën-bilar.

> Jag har sökt lediga jobb på Citroën här i Sverige också men det har inte hjälpt. Jag har en ordentlig 15-årig utbildning från mitt hemland. Här i Sverige har jag fått språkundervisning och gått på en AMU-kurs. I Sverige ger man inte jobb till 'niggers'."

Men det är inte bara de svarta personerna i vårt urval som upplever diskriminering på arbetsmarknaden. Många vittnar om hur de vid anställning kommer i andra hand hos arbetsgivarna på vad de upplever som osakliga grunder.

> "Jag gick till arbetsförmedlingen en gång för att få ett jobb och de ringde upp en hovmästare på en restaurang som behövde hjälp; han sa att jag var välkommen att besöka honom. Jag åkte dit och så fort han såg mig sa han att jobbet var upptaget redan. När jag återvände till arbetsförmedlingen så sa man att det var konstigt. 30 minuter senare så fick en svensk det där jobbet. Jag råkar veta hur det där ligger till, för det var min vän, en svensk, som fick jobbet."

> "Jag sökte tillsammans med mina studiekamrater här i korridoren extrajobb på en arbetsplats som behövde mycket folk. Alla mina kompisar, som är svenskar, fick arbeten, men jag fick det inte. Jag är övertygad om att det var för att jag är invandrare."

> "Vissa företag anställer överhuvudtaget inte invandrare. Jag ringde vid ett tillfälle på ett utannonserat arbete, men jag fick svaret att det redan var tillsatt. Vid närmare kontroll visade det sig att det inte alls var tillsatt."

Att bevisa att en arbetsgivare vid anställning negativt särbehandlar invandrare på osakliga grunder är som regel svårt. Men i vissa fall antyds att arbetsgivaren tillstår detta själv, som i några av exemplen ovan och i dessa:

> "Jag skulle nyligen hjälpa en ung italienare som sökte jobb. Vi åkte runt på många industrier här på orten, och man var mycket vänlig på alla industrier och man sade att vi ringer i morgon, och jag blev väldigt förvånad över att det verkade gå så lätt. Men det var ingen som ringde dagen därpå, och det var konstigt för alla dessa företag annonserade i dagspressen om att de behövde arbetskraft. Vi kopplade in den rektor som då jobbade på min skola, och då blev det klart att man hade sagt nej för att den här personen var italienare."

> "När jag var färdig med min utbildning och sökte jobb på en firma så sa dom rent ut: vi jobbar inte med invandrare."

"På min arbetsplats inrättades en ny tjänst, men jag fick inte den fast jag var den som hade arbetat längst, men en nyanställd svensk fick platsen, och när jag frågade chefen varför det blev så svarade han att det berodde på att jag var utlänning."

"En gång sökte jag jobb som programmerare på Salén-rederierna, eftersom de sökte personal. När jag ringde blev svaret att utlänningar anställer vi bara som matroser eller i kökshandräckning. De var åtminstone ärliga. Det är mest genom yrket som jag har funnit och fortfarande finner svårigheter."

"En gång sökte jag jobb på ett företag. I väntsalen var det jag och en svensk kille. Svensken fick gå in före mig trots att han själv påpekade att det var min tur. När jag så småningom kom in så började man bråka om mitt arbetstillstånd, trots att det faktiskt var helt OK, men till slut kom det fram att de tyckte att det var en så svår ekonomisk period för Sverige att de ville gynna svenskar i första hand."

Vi konstaterade inledningsvis att invandrarna i huvudsak återfinns inom industrin och inom service- och vårdsektorerna på den svenska arbetsmarknaden. Man kan i detta sammanhang tala om en segmenterad arbetsmarknad. Med en sådan brukar förstås att arbetsmarknaden är indelad i flera klart avgränsade delar eller segment, där tillträdet till vissa segment är begränsat till endast en del av arbetskraften på grund av en mängd sociala och teknologiska skäl. Man menar också att rörligheten mellan de olika segmenten är starkt begränsad.

Olika förklaringsmodeller förekommer, men vanligtvis utgår man från hypotesen att arbetsmarknaden är "dual" till sin karaktär, dvs att den består av i stort sett två segment, ett övre och ett undre. Det övre segmentet karakteriseras av höga löner, goda arbetsförhållanden, stora möjligheter till avancemang, anställningstrygghet m m. I det undre segmentet är lönerna låga, anställningsförhållandena osäkra och möjligheterna till avancemang små. I debatten har framförts ett flertal försök till förklaringar till varför vissa kategorier av arbetskraften inte fått tillträde till det övre segmentet. En förklaring går ut på att det förekommer en systematisk anställningsdiskriminering gentemot etniska minoriteter. Företagens ovilja att i det övre segmentet anställa arbetare med hög rörlighet har anförts som en annan förklaring. Man har också hävdat att kravet på formell utbildning utgjort ett stort hinder för vissa kategorier att få tillträde till det övre segmentet.

När det gäller invandrarna och den "duala" arbetsmarknaden kan man inte utesluta den förstnämnda förklaringen, dvs en systematisk diskriminering, även om de båda andra säkert också samverkar. För

många av intervjupersonerna är saken klar — det är fråga om diskriminering.

"Ja, det är väl diskriminering att invandrare bara får städ- och restaurangarbete?"

"Arbetsgivare diskriminerar framför allt, och det ser man om man tittar på var invandrarna finns i samhället. Det är i produktionen och i servicenäringarna. Ju högre upp i samhället man kommer, desto färre invandrare finns det."

"Flera privata arbetsgivare och även statliga och kommunala anställer ej gärna invandrare, inte heller andra generationen, om en svensk finns att tillgå. Det gäller speciellt högre tjänster, och vid befordran."

"Arbetsgivare placerar ofta finländare i de tyngsta och smutsigaste jobben, det är diskriminering. Om man vidareutvecklar sig och utbildar sig på företagens internutbildning så är det inte alls säkert att man får bättre jobb för det. Det brukar bli svenskarna som får de jobben. Att många fler invandrarungdomar är arbetslösa betyder att arbetsgivarna diskriminerar."

"Vi får arbeta som städare och med andra tunga arbeten som svenskarna inte vill ha. Det är därför som svenskarna tillåter invandrarna att komma till Sverige. Man vill ha och behöver billig arbetskraft till farliga jobb. Förklara annars varför det nästan bara är invandrare på Volvo-fabriken här i staden."

"Man vill t ex inte anställa invandrare på ansvarsfulla poster även om de har tillräckliga meriter för det. Man litar inte på utlänningar. Men som grovarbetare vill man ha utlänningar eftersom man vet att de jobbar hårt."

"Javisst — min erfarenhet på fabriken säger mig att där får invandrarna de sämsta och lägst betalda jobben, även om man är utbildad för andra jobb."

"Ingenting är bra om det inte är svenskt. Man är rädd om vad man kallar den svenska kvaliteten. Jag känner en advokat från Chile som får jobba som lokalvårdare; jag känner en person med socionomexamen från USA som bara duger till hemsamarit. Så går det till i Sverige."

"Jag är vaktmästare på ett sjukhus här sedan 2 år. Jag trivs inte. Arbetet ger mig inte någon stimulans. I Sverige har jag genomgått högskoleutbildning och jag är minsann inte den enda finländaren i Sverige som har högskoleutbildning och inte fått

något annat arbete än vaktmästarjobb. Jag söker för närvarande efter ett bättre jobb, men har inte fått något ännu."

"Hemma var jag veterinär och officer. Jag tillhörde det högsta sociala skiktet i Turkiet. I Sverige tillhör jag det lägsta. Jag har jobbat med diverse arbeten i Sverige, som att diska, jag har jobbat med hästvård, diskplockning, tidningsutdelning, grillbarsjobb, arbete på McDonalds. Jag har inte trivts på de jobben. Hemma hade jag alltså utbildning till veterinär, sammanlagt har jag där studerat i 17 år."

En speciell form av diskriminering på arbetsmarknaden som många tar upp handlar om att tvåspråkighet inte är meriterande i anställningar där just språkkunskaper skulle kunna vara till stor nytta. Man exemplifierar ofta med tjänster inom den offentliga sektorn som arbetsförmedlare, bostadsförmedlare, poliser, försäkringstjänstemän och socialassistenter.

De exempel som hittills redovisats i detta avsnitt har i huvudsak berört svårigheter som invandrare upplevt i samband med själva anställningen. En hel del berättelser handlar också om upplevelser av diskriminering från arbetsgivare, fackliga företrädare och kamrater på arbetsplatsen. Så här kan man uppleva arbetsgivarna:

"Det förekommer en fruktansvärd diskriminering av invandrare från arbetsgivarhåll, man använder invandrare som ett sätt att få större vinst. Man anställer och sparkar invandrararbetare godtyckligt, de måste arbeta övertid och får ingen betalning eftersom de inte känner till sina rättigheter; särskilt gäller det här i småindustrier, restauranger etc. Jag känner till flera fall där restaurangägare har lurat invandrare till mindre lön än svenskarna som gjort samma jobb."

"Jag har blivit diskriminerad en gång, när jag jobbade som barberare. Jag blev sjuk och tog två veckors ledighet, en vecka med sjukkassan och en vecka av min egen semester. Ägaren, min arbetsgivare, anmälde mig för polisen. Han ville inte tro att jag var sjuk, trots att jag hade läkarintyg. Han påstod att jag hade tvingat läkaren att intyga att jag var sjuk, och han ville inte ge mig en veckas semester. Efter några dagar kom polisen hem till mig. Ägaren hade sagt till polisen att de inte skulle ge mig nytt arbetstillstånd och att jag borde avvisas från Sverige. Efter detta slutade jag jobba där och tog anställning på tryckeri."

"Vår chef gillade inte oss turkar och talade därför illa om oss inför andra, vilket jag bad honom sluta med. En dag blev jag kallad till honom och han bad mig då arbeta under julhelgen.

Jag lovade göra det och då bad han mig underteckna ett papper att jag lovat detta. Sedan visade det sig att jag genom denna underskrift sagt upp mig, och så blev jag sparkad. Jag har sökt min rätt men utan resultat."

"Ja, min makes arbetsgivare krävde mycket mer av min man än av de svenska anställda. Och när han blev långvarigt sjukskriven för ryggen så fick han sparken, helt enkelt."

"Jag är för närvarande arbetslös och sjukskriven. Jag har tidigare arbetat som diskare på en restaurang. En kväll kom direktören och sa att det inte fanns så mycket arbete för mig och att jag fick gå och titta på TV. Senare fick jag sparken av honom. Jag gick till facket och fick rätt, men jag var trots det tvungen att sluta arbeta."

"Varken facket eller arbetsgivaren brydde sig om att informera mig när jag började jobba på mitt arbete. Om vi blev sjuka så hade vi rätt till en extra ersättning. En gång när jag blev sjuk så fick jag veta detta genom en arbetskamrat som var invandrare. När jag då krävde denna ersättning fick jag den, men när jag påpekade för dem att jag hade missat ersättningen några tidigare gånger, då svarade de att jag skulle nöja mig med det jag hade fått, annars var det risk att jag skulle förlora den den här gången också."

"I ett sommararbete blev jag lurad av en arbetsgivare genom att inte få någon semesterersättning. Ju mindre man kan när det gäller språk och information, desto större blir diskrimineringen."

"Tidigare har jag jobbat som diskare på en restaurang. Där fick jag 18 kronor i timmen när de andra fick 23, och så ville chefen där att jag som mat skulle äta vad gästerna lämnat. Jag stod faktiskt ut med den sämre betalningen, men inte med att som den ende av de anställda äta andras lämnade mat."

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

"Jag jobbar som busschaufför sedan 1973, jag trivs inte men har inget annat alternativ. Förutom det jobbet så extraknäckte jag som taxichaufför. På jobbet behandlar de invandrare illa, cheferna är jävliga. Vi invandrare får alltid stanna som reserv-

chaufförer tills arbetstiden är slut, medan svenska chaufförer får gå hem flera timmar tidigare."

"Här jobbar jag som tvättbiträde på centraltvätteriet. Det är ett fysiskt hårt arbete och mycket smutsigt, men det är rätt välbetalt. Jag är inte med i facket. På mitt jobb är det alldeles klart att mina närmaste chefer inte behandlar mig på samma sätt som de svenska arbetskamraterna. Man anser inte att vi kräver respekt på samma sätt som svenskar gör. Vad ska vi göra med den här svarthåriga bastarden, är en mening som man ofta hör."

"Jag jobbar i kullagerfabrik sedan 1964. Jag står ut med jobbet. Jag är aktiv i facket. Jag har inte haft något jobb tidigare. Jag har fått svenskundervisning och en kurs i facket. På arbetsplatsen behandlar arbetsgivaren oss invandrare mycket sämre än våra svenska arbetskamrater, vilket skapar en stark spänning på arbetsgolvet. På jobbet finns det bara ca 10 procent svenskar, men de har alla ansvarsfulla och viktiga jobb, ingen av dem jobbar vid maskinerna. Jag trivs med mina arbetskamrater, men jag måste säga att den spända situationen som finns på jobbet ibland också påverkar våra förhållanden. Om arbetsgivare behandlar sina anställda på olika sätt så skapar detta också dåliga kontakter och spänningar bland de anställda själva."

När en invandrare blir diskriminerad på arbetsplatsen borde det ligga nära till hands att vända sig till den lokala fackklubben för att söka hjälp, och det sker säkert i många fall. Men det som sägs om fackföreningar i intervjuundersökningen tyder inte på att facket alltid ställer upp. Tvärtom riktas kritik mot facket för passivitet och undfallenhet.

"LO och fackföreningsrörelsen tar inte invandrarna på allvar och försvarar inte deras rättigheter i tillräcklig utsträckning."

"Fackföreningen borde vara mer effektiv, den vänder oss ryggen när det uppstår problem."

"Arbetsgivarna utnyttjar invandrarna till de dåliga jobben och facket är i detta fall inte till någon hjälp."

"Min arbetsgivares beteende är inte så bra, han talar inte öppet om vad det är frågan om, utan diskriminerar genom sitt beteende. Facket går ofta på arbetsgivarens linje och genom det diskriminerar man många invandrare."

I några andra svar är kritiken mot fackföreningen betydligt skarpare. Den beskylls inte bara för passivitet, utan även för att diskriminera.

> ”Facket struntar i oss invandrare; fackrepresentanten sökte upp mig när jag skulle bli medlem, men jag fick ingen information om mina rättigheter. När jag tvekade att gå med på grund av mina dåliga erfarenheter från annan kontakt med facket så sa ombudsmannen att ville jag inte gå med så kunde jag också lika bra lämna jobbet. För såna som mig fanns det ingen plats där.”

> ”Jag tycker nog att vi invandrare blir sämre behandlade här på arbetsplatsen än svenskarna. Jag har mycket dåliga erfarenheter av fackföreningen.”

> ”Arbetsgivaren och närmaste chefen är väl OK, fast jag träffar dem inte ofta. Mest svårigheter har man som invandrare med fackets ombud; fackföreningsombuden gillar inte att man ifrågasätter vissa saker, och då blir det litet svårt. De vill att man ska hålla käften och vara nöjd med vad som helst.”

Flera intervjuade hemspråkslärare framför kritik mot sin fackförening.

> ”Arbetsgivare och facket struntar i hemspråkslärarnas problem.”

> ”Facket diskriminerar oss hemspråkslärare mycket.”

> ”Jag tycker att fackföreningens ombud diskriminerar oss, de ser inte till att vi får behörighet i samma utsträckning som svenskar.”

> ”Jag trivs med själva jobbet, men jag är obehörig, det känns otryggt. Facket gör inte ett smack för oss obehöriga lärare.”

> ”Invandrarlärare diskrimineras genom mindre arbetsrum och mindre klassrum. Finska elever får proportionellt mindre undervisning än svenska och facket bryr sig inte om de här sakerna.”

Vid sidan av denna kritik mot arbetsgivare och fackliga organisationer förekommer spridda kommentarer av negativt slag om svenska arbetskamraters handlande och om bemötande från svenskar som man i sitt arbete har att betjäna.

> ”Varje svensk arbetare har på något sätt rätt att säga till oss invandrare, som om de vore chefer eller förmän, jag känner det i alla fall så.”

"Jag tvättar kläder på ett sjukhus sedan tre månader och jag trivs inte alls. Nästan alla på mitt jobb är svenskar och jag får alltid göra det svåraste arbetet. Så fort jag sätter mig för en kort paus så kommer någon och ger mig arbete. Alla är mina chefer. Jag sitter alltid ensam på lunchrasten för ingen verkar våga sätta sig bredvid mig. Jag känner mig ganska förföljd. Att alla hela tiden kontrollerar mig och ser efter att jag arbetar är faktiskt inte särskilt lätt. Hur ska man kunna trivas i en sådan miljö?"

"Bland arbetskamrater blev jag i början illa behandlad så att man t ex inte visade mig hur man via beställningslistor kunde få sig bra jobb tilldelade. Dessa listor gömde man när jag kom. Detta grundade sig på avundsjuka på grund av min snabbhet vid bandet."

"På arbetsplatsen märks det tydligt, man får aldrig kontakt med svenskarna, de fryser en liksom ute. Värst utsatta är väl de som inte har ett yrke att stödja sig på."

"På min arbetsplats beter sig kollegerna och arbetsgivaren mot oss invandrarlärare som om vi vore barn. Detta har lett till att jag har mer kontakt med de utländska lärarna."

"Jag har ibland mött diskriminerande utlänningsfientlighet på mina olika arbetsplatser, speciellt om man är ensam invandrare bland svenskar. Man får ofta höra att det har kommit för många invandrare till Sverige och att invandrarna tar svenskarnas jobb. Om man deltar i diskussionen i någon samhällsfråga och kritiserar något, ja då säger svenskarna genast 'Varför är du här då?' Men själva kritiserar de samma sak friskt. Många svenskar anser att endast de har rätt att ha åsikter om samhället. Många svenskar har också rastankegångar och man är alltså rädd för att svenska folket ska blandas upp med andra. Dessa tankegångar orsakar fördomar och rädsla och diskriminering, de vill liksom utestänga invandrarna från den svenska arbetsgemenskapen."

I vissa svenskars ögon är invandrare inte lämpliga på arbetsmarknaden ens som betjäning:

"Jag vikarierar för närvarande som sjukvårdsbiträde. Patienterna blir ibland rädda för mig eftersom jag är svart. Nyligen vägrade en patient dricka någon vätska som en protest mot mig och min hudfärg."

"Jag känner till ett par fall där svarta förlorade sina jobb på restaurang, som kock och kypare, därför att vissa kunder inte gillade deras färg."

"Vid ett tillfälle när jag jobbade på hotell så vägrade en av gästerna att låta mig bädda hans säng; så fick en svensk flicka göra det, det var förnedrande."

Avslutningsvis kan konstateras att utsagor om diskriminering på arbetslivets område är mycket vanligt förekommande i intervjuerna. Mot bakgrund av den friktion som rimligen måste uppstå i ett samhälle som under mer än tre decennier erhållit en betydande del av arbetskraften utifrån är detta knappast förvånande, men väl oroande. Diskrimineringsutredningen har som uppgift bl a att efter samråd med arbetsmarknadens parter överväga behovet av en särskild lagstiftning på arbetsmarknaden till skydd för invandrare. Som ovan nämndes är det idag inte i lag förbjudet för en arbetsgivare att diskriminera på etnisk grund. Behovet av ett sådant lagstadgat förbud får starkt stöd i de här vittnesmålen.

# Bilaga 5 Arbetskraftens relativa fördelning på näringsgren med avseende på födelseland

| Näringsgren | | Samtliga | Födda i Sverige | Utrikes födda |
|---|---|---|---|---|
| 0 | Ej specialiserad verksamhet | 0,3 | 0,3 | 0,6 |
| 1 | Jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske | 5,6 | 6,0 | 1,7 |
| 2 | Brytning av mineraliska produkter | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| 3 | Tillverkning | 23,9 | 22,7 | 36,3 |
| 31 | Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksvarutillverkning | 2,0 | 2,0 | 3,0 |
| 32 | Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning | 1,3 | 1,3 | 2,4 |
| 33 | Trävarutillverkning | 2,2 | 2,2 | 1,4 |
| 34 | Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning, grafisk produktion | 3,1 | 3,0 | 3,7 |
| 35 | Tillverkning av kemisk produkter, petroleumprodukter m. m. | 1,8 | 1,7 | 3,1 |
| 36 | Tillverkning av varor av mineraliska ämnen utom metaller | 0,8 | 0,8 | 1,1 |
| 37 | Metallframställning | 1,6 | 1,4 | 3,2 |
| 38 | Verkstadsvarutillverkning | 10,9 | 10,2 | 18,5 |
| 39 | Annan tillverkning | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 4 | El-, gas- och vattenförsörjning | 0,9 | 0,9 | 0,4 |
| 5 | Byggnadsverksamhet | 6,9 | 7,2 | 4,4 |
| 501 | Schaktning, byggande av hus m. m. | 4,5 | 4,7 | 2,7 |
| 502 | Plåtslageri, elinstallation m. m. | 2,4 | 2,5 | 1,7 |
| 6 | Varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet | 13,8 | 13,9 | 13,3 |
| 61 | Partihandel och varuhandelsförmedling | 4,6 | 4,7 | 4,0 |
| 62 | Detaljhandel | 7,6 | 7,9 | 5,3 |
| 63 | Restaurang- och hotellverksamhet | 1,5 | 1,3 | 4,0 |
| 7 | Samfärdsel, post- och telekommunikationer | 7,2 | 7,4 | 5,4 |
| 71 | Samfärdsel | 4,9 | 5,0 | 4,3 |
| 72 | Post- och telekommunikationer | 2,2 | 2,4 | 1,1 |
| 8 | Bank-, försäkrings-, fastighets- och uppdragsverksamhet | 7,0 | 7,1 | 6,0 |
| 81 | Bank- och annan finansverksamhet | 1,3 | 1,3 | 0,8 |
| 82 | Försäkringsverksamhet | 1,0 | 1,0 | 0,6 |
| 83 | Fastighetsförvaltning och -förmedling, uppdragsverksamhet | 4,8 | 4,8 | 4,7 |
| 9 | Offentlig förvaltning och andra tjänster | 34,0 | 34,3 | 31,4 |
| 91 | Offentlig förvaltning, försvars-, polis- och brandskyddsverksamhet | 4,7 | 5,0 | 2,1 |
| 92 | Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet | 0,8 | 0,7 | 2,7 |
| 93 | Undervisning, forskning, sjukvård m. m. | 24,9 | 25,0 | 23,4 |
| 94 | Rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet | 1,7 | 1,8 | 1,2 |
| 95 | Reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet | 1,8 | 1,7 | 2,4 |
| Sysselsatta | | 60,8 | 60,3 | 65,2 |
| Studerande | | 5,9 | 5,9 | 6,4 |
| Övriga[a] | | 33,3 | 33,8 | 28,4 |
| Summa | | 100 | 100 | 100 |
| Sysselsatta i absoluta tal | | 4 011 735 | 3 643 397 | 368 338 |

[a] Omfattar den som ej förvärvsarbetar och dem från vilka uppgifter saknas.
Källa: SCB FoB -80. Ej publicerat material.

| Födelseländer (för utrikesfödd) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Finland | Jugoslavien | Grekland | Turkiet | Förb.rep. Tyskland | Polen | Storbritannien | Chile | Italien |
| 0,5 | 0,4 | 0,8 | 0,8 | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,3 | 0,5 |
| 2,0 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 2,3 | 0,8 | 1,1 | 0,3 | 0,2 |
| 0,6 | 0 | 0 | 0 | 0,2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 40,5 | 58,5 | 34,0 | 38,1 | 26,4 | 27,4 | 19,6 | 22,0 | 39,6 |
| 2,5 | 7,0 | 3,3 | 5,7 | 2,5 | 3,0 | 2,3 | 2,7 | 2,6 |
| 2,4 | 5,7 | 4,0 | 3,5 | 1,4 | 2,3 | 0,7 | 1,1 | 1,5 |
| 1,6 | 2,0 | 1,2 | 0,7 | 1,3 | 1,1 | 0,6 | 0,3 | 0,7 |
| 3,7 | 4,2 | 3,4 | 2,3 | 2,8 | 2,8 | 2,6 | 2,3 | 2,4 |
| 2,8 | 5,8 | 5,0 | 4,0 | 2,5 | 2,8 | 2,7 | 3,6 | 2,1 |
| 1,2 | 2,0 | 1,7 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 2,8 |
| 5,0 | 1,8 | 0,9 | 1,1 | 1,9 | 1,0 | 0,6 | 0,9 | 1,1 |
| 21,1 | 29,8 | 14,1 | 19,8 | 12,7 | 13,5 | 10,5 | 10,3 | 26,3 |
| 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0 | 0,4 | 0,2 | 0 | 0 | 0,1 |
| 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| 5,6 | 2,0 | 1,3 | 0,9 | 3,6 | 1,9 | 2,8 | 0,6 | 3,5 |
| 3,5 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 2,0 | 1,1 | 1,3 | 0,4 | 1,9 |
| 2,1 | 1,6 | 0,7 | 0,3 | 1,6 | 0,8 | 1,5 | 0,2 | 1,6 |
| 10,1 | 13,2 | 14,7 | 23,8 | 19,2 | 16,0 | 22,2 | 6,9 | 26,2 |
| 3,4 | 2,2 | 2,2 | 2,5 | 7,6 | 4,1 | 6,4 | 1,8 | 4,8 |
| 4,5 | 4,1 | 5,3 | 8,8 | 7,2 | 6,6 | 4,0 | 1,6 | 6,4 |
| 2,2 | 6,8 | 7,1 | 12,3 | 4,4 | 5,3 | 11,8 | 3,5 | 15,0 |
| 4,8 | 5,4 | 5,3 | 4,5 | 5,3 | 5,6 | 5,1 | 4,7 | 4,2 |
| 3,6 | 5,0 | 3,7 | 3,5 | 4,2 | 4,3 | 4,2 | 3,6 | 3,0 |
| 1,7 | 0,4 | 1,6 | 0,9 | 1,0 | 1,3 | 0,9 | 1,1 | 1,2 |
| 5,8 | 2,5 | 6,9 | 3,9 | 6,7 | 7,6 | 7,4 | 8,2 | 4,9 |
| 0,9 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| 0,7 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| 4,2 | 2,1 | 6,2 | 3,6 | 5,1 | 6,1 | 6,1 | 7,0 | 3,8 |
| 29,7 | 17,5 | 36,7 | 27,7 | 35,3 | 39,8 | 40,7 | 56,8 | 20,4 |
| 2,1 | 0,8 | 1,6 | 1,6 | 2,4 | 2,4 | 1,8 | 2,3 | 1,3 |
| 2,2 | 2,7 | 16,8 | 4,1 | 0,7 | 2,1 | 0,3 | 4,3 | 1,1 |
| 22,7 | 11,0 | 14,9 | 18,4 | 27,4 | 30,0 | 30,8 | 47,1 | 12,6 |
| 0,7 | 0,5 | 0,9 | 1,0 | 1,8 | 2,6 | 4,2 | 1,4 | 1,6 |
| 1,9 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,9 | 2,8 | 3,0 | 1,4 | 3,7 |
| 70,0 | 70,5 | 60,4 | 53,8 | 67,8 | 58,2 | 65,6 | 51,1 | 71,0 |
| 5,6 | 6,2 | 8,7 | 14,3 | 2,8 | 8,8 | 6,9 | 28,7 | 3,8 |
| 24,4 | 23,3 | 30,9 | 31,9 | 29,4 | 33,0 | 27,5 | 20,2 | 25,2 |
| 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 163 793 | 24 931 | 8 531 | 6 005 | 25 210 | 10 796 | 4 670 | 2 623 | 4 112 |

# Statens offentliga utredningar 1983

## Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.

# Statens offentliga utredningar 1983

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]

### Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]

### Socialdepartementet

Barn kostar. [14]

### Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]

### Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

### Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]

### Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]

### Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

I detta betänkande föreslår diskrimineringsutredningen förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Utredningen har funnit övertygande vittnesbörd om att sådan diskriminering förekommer. En arbetsrättslig lag föreslås med arbetsdomstolen som enda forum. Lagförslaget uppvisar stora likheter med jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen föreslås också få sitt uppdrag utvidgat till att omfatta övervakningen av den nya lagen.

Tässä mietinnössä syrjintäkomitea (diskrimineringsutredningen) ehdottaa työelämässä tapahtuvan etnisen syrjinnän kieltämistä uudella työoikeudellisella lailla. Komitea on saanut vakuuttavia todistuksia tällaisen syrjinnän olemassaolosta. Lakiehdotuksen mukaan ainoana oikeusasteena olisi työtuomioistuin. Ehdotus muistuttaa suuresti tasa-arvolakia. Siksi komitea ehdottaakin, että tämän uuden lain valvonta annettaisiin tasa-arvoasiamiehen tehtäväksi.

Komisija za istraživanje diskriminacije (diskrimineringsutredningen) predlaže u ovom izveštaju da se uvede zabrana etničke diskriminacije u radnom životu. Komisija je pronašla ubedljiva svedočanstva da takva diskriminacija postoji. Shodno tome predlaže se da se na području radnog prava donese zakon za koji bi jedini nadležni forum bio Sud za radne sporove. Ovaj zakonski predlog veoma ja sličan Zakonu o jednakosti. Zato se predlaže da se poverenik za jednakost zaduži i za nadgledanje poštovanja ovoga novog zakona.

La comisión de encuesta sobre la discriminación (diskrimineringsutredningen) propone en el presente dictamen la prohibición de la discriminación étnica en la vida laboral. La comisión ha hallado testimonios convincentes de que tal discriminación tiene lugar. Se propone la promulgación de una ley normativa laboral con el Tribunal Laboral como foro único. Este proyecto de ley muestra grandes parecidos con la ley sobre la igualdad de sexos en la vida laboral. También se propone una ampliación de las funciones del Defensor de la Igualdad, de manera que comprendan también la vigilancia de la nueva ley.

In this report, the Swedish Commission on Ethnic Prejudice and Discrimination (diskrimineringsutredningen) recommends a law which forbids ethnic discrimination on the labour market. The commission has found convincing evidence that discrimination of this kind actually occurs. The proposed law is coming under the sole jurisdiction of the Labour Court. This legislative draft has many points in common with the Equal Opportunities Act, and it is proposed that the powers of the Equality Ombudsman be enlarged to include enforcement of the new enactment.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07566-0
ISSN 0375-250X