

Ref KB 00

Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU

1992:96

Slutbetänkande av utredningen för åtgärder
mot etnisk diskriminering

Ref KB 00

Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet

SOU

1992:96

Slutbetänkande av utredningen för åtgärder
mot etnisk diskriminering



Statens offentliga utredningar
1992:96
Kulturdepartementet

Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Slutbetänkande av utredningen för åtgärder mot
etnisk diskriminering
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13171-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet Birgit Friggebo

Regeringen bemyndigade den 31 maj 1990 det statsråd som hade att föredra ärenden om etnisk diskriminering att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bedöma vilka alternativ som finns för att genom lagstiftning på lämpligaste och effektivaste sätt utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering, överväga möjligheter till lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering. Den 11 juni 1990 förordnades undertecknad att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet EDU.

Utredningen avgav i september 1991 delbetänkandet Organiserad rasism (SOU 1991:75). I föreliggande betänkande behandlas lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet och görs en översyn av den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering. I denna del har som experter i utredningen medverkat avdelningsdirektören Hedi Bel Habib, Statens Invandrarverk, personaldirektören Bo Hansson, Landstingsförbundet, sekreteraren Tommy Holm, Svenska kommunförbundet, ombudsmanen Kent Karlsson, Landsorganisationen i Sverige, jur kand Eva-Helena Kling, Svenska Industritjänstemannaförbundet, förutvarande rättssakkunniga i Arbetsmarknadsdepartementet, revisionssekreteraren Lii Orlov-Lempert, kanslirådet Charlotte von Redlich, Kulturdepartementet, invandrarsakkunniga Hilde Smith, Sveriges Akademikers Centralorganisation, jur kand Lars Sydolf, Svenska Arbetsgivareföreningen, föredraganden i Arbetsmarknadsutskottet Gunilla Upmark och förhandlingsdirektören Anders Wistrand, Statens arbetsgivarverk. Rådsmannen Nanna Töcksberg har varit sekreterare. I sekretariatets

arbete har även assistenterna Anita Johansson och Doris Olsson deltagit.

Utredningen har vid skilda tillfällen sammanträffat med representanter för invandrarorganisationer, arbetsförmedlare och forskare samt med diskrimineringsombudsmannen.

Utredningsarbetet är nu slutfört. Jag överlämnar härmed EDU:s slutbetänkande Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experterna Bo Hansson, Tommy Holm, Lars Sydolf och Anders Wistrand samt av experten Gunilla Upmark.

Stockholm i september 1992

Hans Stark

/Nanna Töcksberg

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| <i>Sammanfattning</i> | 11 |
| <i>Summary</i> | 21 |
| <i>Författningsförslag</i> | 31 |
| 1 <i>Uppdraget</i> | 41 |
| 2 <i>Internationella åtaganden</i> | 43 |
| 2.1 Rasdiskrimineringskonventionen | 43 |
| 2.2 FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter | 46 |
| 2.3 ILO-konventionen nr 111 | 47 |
| 2.4 Den europeiska sociala stadgan | 49 |
| 2.5 Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning | 50 |
| 2.6 ILO-konventionen om missbruk i samband med migration och främjande av migrerande arbetstagares likställighet med avseende på möjligheter och behandling | 51 |
| 2.7 Överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad | 51 |
| 2.8 EG och EES | 52 |
| 3 <i>Gällande rätt</i> | 55 |
| 3.1 Anställning | 59 |
| 3.2 Anställningstrygghet | 61 |
| 3.3 Arbetsledningsbeslut | 64 |
| 3.4 Anställningsvillkor | 66 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.5 | Trakasserier | 67 |
| 3.6 | Övrig lagstiftning av intresse | 69 |
| 3.6.1 | Lagen mot etnisk diskriminering | 69 |
| 3.6.2 | Medbestämmandelagen | 69 |
| 3.6.3 | Jämställdhetslagen | 71 |
| 3.6.4 | Främjandelagen | 74 |
| 3.6.5 | Lag om skyldighet att anmäla ledig plats till arbetsförmedlingen | 75 |
| 3.6.6 | Rättsregler om särbehandling av utländska medborgare | 75 |
| 3.6.7 | Lag om svenskundervisning | 76 |
| 3.6.8 | Lagen om rättegången i arbetstvister | 77 |
| 4 | <i>Tidigare överväganden och förslag</i> | 79 |
| 4.1 | Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering | 79 |
| 4.2 | Diskrimineringsutredningen | 80 |
| 4.3 | Departementspromemorian En ombudsman mot etnisk diskriminering | 83 |
| 4.4 | Regeringens prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken | 85 |
| 4.5 | Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet | 86 |
| 4.6 | Utvärderingen av DO | 88 |
| 4.7 | DO:s förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet | 89 |
| 4.8 | DO:s förslag angående det framtida arbetet mot diskriminering | 93 |
| 5 | <i>Utländska förhållanden</i> | 97 |
| 5.1 | Danmark | 97 |
| 5.2 | Finland | 97 |
| 5.3 | Norge | 98 |
| 5.4 | Frankrike | 99 |

| | | |
|------|---|-----|
| 5.5 | Kanada | 100 |
| 5.6 | Nederländerna | 101 |
| 5.7 | Storbritannien | 102 |
| 5.8 | Tyskland | 105 |
| 5.9 | USA | 105 |
| 5.10 | Österrike | 108 |
| 5.11 | EG | 108 |
| 6 | <i>Behovet av lagstiftning</i> | 111 |
| 6.1 | Behovet bedömt mot bakgrund av internationella åtaganden | 111 |
| 6.2 | Behovet bedömt mot bakgrund av rättsläget i Sverige | 114 |
| 6.3 | Behovet bedömt mot bakgrund av de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden och risken för diskriminering | 115 |
| 7 | <i>Överväganden inför utformningen av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet</i> | 123 |
| 7.1 | Lagstiftning och/eller kollektivavtal | 124 |
| 7.2 | Skydd åt individen | 127 |
| 7.3 | Målsättning för lagstiftningen | 128 |
| 7.4 | Arbetsrättslig lagstiftning för hela arbetsmarknaden | 133 |
| 7.5 | Skydd för både arbetssökande och arbetstagare | 137 |
| 7.6 | Vad är diskriminering? Vilka förfaranden skall träffas av förbud? | 141 |
| 7.7 | Indirekt diskriminering | 146 |
| 7.8 | Bevisfrågor | 149 |
| | 7.8.1 Närmare om bevisbördan i mål om etnisk diskriminering | 151 |
| 7.9 | Jämförelse med jämställdhetslagen | 157 |

| | | |
|------|--|-----|
| 8 | <i>Förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet m.m.</i> | 161 |
| 8.1 | Diskrimineringsgrunderna | 161 |
| 8.2 | Otillbörlig särbehandling | 162 |
| 8.3 | Orsakssambandet | 163 |
| 8.4 | Förbud mot otillbörlig särbehandling av arbetssökande | 165 |
| 8.5 | Förbud mot otillbörlig särbehandling av arbetstagare | 170 |
| 8.6 | Särskilt om lönediskriminering | 174 |
| 8.7 | Skadestånd | 178 |
| 8.8 | Ogiltighet | 181 |
| 8.9 | Uppgiftsskyldighet | 186 |
| 8.10 | Processuella regler | 188 |
| | 8.10.1 Tillämpliga regler | 188 |
| | 8.10.2 DO:s roll i diskrimineringstvister | 190 |
| | 8.10.3 Gemensam handläggning | 196 |
| | 8.10.4 Preskription m.m. | 197 |
| 8.11 | Rättegångskostnadsfrågor | 200 |
| 8.12 | Sekretess | 201 |
| 9 | <i>Förslag beträffande DO-lagen</i> | 203 |
| 10 | <i>Specialmotivering</i> | 207 |
| 10.1 | Föreslagen lydelse av lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet | 207 |
| 10.2 | Förslag till ändring av 1 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister | 223 |
| 10.3 | Förslag till ändring av 9 kap. sekretesslagen | 224 |
| 10.4 | Förslag till ändring av lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering | 226 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| 10.5 | Förslag till ändring av förordningen (1988:895) med instruktion för ombudsmannen mot etnisk diskriminering | 229 |
| 11 | <i>Ekonomiska konsekvenser</i> | 231 |
| <i>Bilagor:</i> | | |
| 1 | Statistik och forskning m.m. kring invandrarnas villkor i arbetslivet | 233 |
| 2 - 3 | Särskilda yttranden | 267 |

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt direktiven skall utredningen mot bakgrund av den kritik som riktats mot Sverige för bristande uppfyllelse av FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering utreda behov och utformning av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering, DO-lagen. Förslaget skall innebära en civilrättslig reglering.

Bakgrund

Internationella åtaganden

Sverige har ratificerat tre konventioner som direkt är inriktade på frågan om etnisk diskriminering i arbetslivet, nämligen FN:s rasdiskrimineringskonvention, FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och ILO-konventionen nr 111 om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. Sverige har dessutom ratificerat flera konventioner som rör invandrad arbetskraft.

I den kommitté som har att övervaka efterlevnaden av rasdiskrimineringskonventionen har några ledamöter ifrågasatt huruvida Sverige uppfyller sina åtaganden enligt konventionen på arbetslivets område. Den kommitté som övervakar efterföljden av ILO-konventionen nr 111 riktade år 1990 en begäran till den svenska regeringen att i nästa rapport redogöra för vilka

åtgärder i form av överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter och/eller lagstiftning som vidtagits eller planerats för att förbjuda etnisk diskriminering. Regeringen ombads också att i lag införa rätt till ersättning för den som drabbats av diskriminering i anställning eller sysselsättning.

Gällande rätt

Grundlagen bygger på uppfattningen om alla människors lika värde och innehåller förbud mot diskriminerande lagstiftning och krav på att allas likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet skall iaktas inom den offentliga förvaltningen.

Lagen mot etnisk diskriminering uttrycker ett totalt fördömande av etnisk diskriminering, dock utan att innehålla något förbud. Lagen reglerar diskrimineringsombudsmannens och nämndens mot etnisk diskriminering verksamhet. DO:s verksamhetsområde omfattar hela samhällslivet men särskild uppmärksamhet skall ägnas etnisk diskriminering i arbetslivet.

Bestämmelsen i brottsbalken 16:9 om olaga diskriminering omfattar inte förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Den svenska arbetsrätten gäller lika för alla. Något generellt förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet finns emellertid inte. I princip finns den fria anställningsrätten kvar för privata arbetsgivare. Det finns inte någon rättslig möjlighet att ingripa ens mot uttrycklig etnisk diskriminering i en anställningssituation. Statliga arbetsgivare är däremot bundna av grundlagsregeln att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Den som anser sig felaktigt förbigången vid ett statligt tillsättningsbeslut har möjlighet att överklaga i administrativ ordning. På den kommunala sidan gäller utöver objektivitetsregeln i 1 kap. 9 § regeringsformen, som innebär diskrimineringsförbud, inga generella regler för anställning av personal.

Skydd mot diskriminerande avskedanden och uppsägningar finns för de flesta arbetstagare genom lagen om anställningskydd (LAS). Diskriminerande turordning vid uppsägning anses strida mot god sed på arbetsmarknaden. Rättsläget vad gäller möjligheterna att under åberopande av etnisk diskriminering angripa en arbetsgivares beslut att avbryta en provanställning eller att inte låta den övergå i tillsvidareanställning får betecknas som oklart. Uppsägning i strid mot LAS kan i vissa fall förklaras ogiltig. Alla kränkningar av reglerna i LAS är vidare skadeståndsgrundande.

Genom AD:s praxis har utvecklats en allmän rättsgrundsats av innebörd att arbetsgivarnas fria arbetsledningsrätt inte får utnyttjas på ett otillbörligt eller godtyckligt sätt. För omplaceringsbeslut med långtgående verkningar för den enskilde krävs enligt praxis att det skall föreligga godtagbara skäl. På det kollektivavtalsreglerade området anses ett krav på att arbetsgivaren skall utöva sin arbetsledningsrätt på ett sätt som inte står i strid med lag eller goda seder ingå som en dold klausul i kollektivavtalen. Brott grundar därmed rätt till allmänt skadestånd.

Avtalslagens generalklausul (36 §) om ogiltighet eller jämkning av oskäligen avtalsvillkor ger möjlighet att i undantagsfall angripa t.ex. diskriminerande lönevillkor.

Tidigare överväganden och förslag

Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering fann år 1968 att rasdiskrimineringskonventionens artikel 5 vad avsåg arbetsförhållanden inte var täckt av svensk rätt. Kommittén ansåg emellertid att det saknades belägg för att etnisk diskriminering förekom på arbetsmarknaden och hyste principiella betänkligheter mot att ingripa med lagbestämmelser på förhållandet mellan arbetsmarknadens parter. Parterna borde själva

genom överenskommelse eller på annat sätt skapa en reglering mot diskriminering. Enligt kommittén borde emellertid frågan om lagstiftning övervägas på nytt om diskrimineringen i framtiden blev mer utbredd. Motsvarande uttalande gjordes i den efterföljande propositionen.

Diskrimineringsutredningen fann år 1983 att rasdiskrimineringskonventionen ålade Sverige en ovillkorlig skyldighet att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Utredningen fann vidare att en omfattande etnisk diskriminering förekom på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen lade fram förslag till en arbetsrättslig lag mot sådan diskriminering efter modell av dåvarande jämställdhetslagen. Förslaget innehöll skadestånds-sanktionerat förbud för en arbetsgivare att göra sig skyldig till diskriminering mot arbetssökande och arbetstagare på grund av etnisk tillhörighet. Lagen angav ett antal typfall där diskriminering skulle anses föreligga och innehöll en bevisbörderegulering med presumtionsansvar. Vidare stadgades om vissa aktiva åtgärder och möjlighet till positiv särbehandling. JämO föreslogs bli övervakande myndighet.

Diskrimineringsutredningens lagförslag möttes av kritik. Regeringen ansåg att ett ställningstagande till behovet av ett förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet förenat med straff eller skadestånd behövde skjutas på framtiden. Istället lades förslaget till den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering fram. Lagen trädde i kraft år 1986.

År 1989 uttalade Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet att Sverige för att uppfylla rasdiskrimineringskonventionen behövde vidta ytterligare åtgärder, eftersom invandrade även efter inrättandet av DO upplevde sig som negativt särbehandlade på arbetsmarknaden. Kommissionen ifrågasatte om inte en civilrättslig lagstiftning skulle kunna motiveras redan av det skälet att invandrarna otvivelaktigt utgjorde en utsatt grupp på arbetsmarknaden. DO:s möjligheter att agera kraftfullt bedömdes kunna främjas om effektiva rättsmedel gjordes

tillgängliga. Kommissionen sade sig inte vilja föregripa den då aktuella utvärderingen av DO:s arbete men betonade att "en uppstramning på lagstiftningssidan" borde övervägas. Flertalet remissinstanser, som kommenterade kommissionens förslag att en lagreglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet på nytt borde övervägas, antingen tillstyrkte eller förklarade sig inte ha någon erinran mot det.

En utvärdering år 1989 av DO:s verksamhet ansågs inte i sig ha bekräftat behovet av ett lagreglerat förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Utredaren uttalade att DO redan med de arbetsinstrument som lagen mot etnisk diskriminering anvisade och de arbetsmetoder som myndigheten hittills använt kunde åstadkomma goda resultat både i enskilda ärenden och i den opinionsbildande verksamheten.

I december 1989 överlämnade DO till regeringen ett förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Förslaget innebar att såväl direkt som indirekt uppsåtlig diskriminering av arbetssökande och arbetstagare skulle förbjudas. Vad gällde arbetssökande omfattade skyddet enligt förslaget inte endast det slutliga anställningsbeslutet utan även missgynnande av någon under rekryteringsförfarandet. Med diskriminering menades enligt förslaget att på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung särbehandla någon på ett sätt som var till skada eller nackdel för honom. Någon precisering av vilka handlingar som avsågs gjordes inte i lagtexten. Diskriminering skulle inte anses föreligga om hänsynstagande till ideella eller andra särskilda intressen legat bakom arbetsgivarens handlande. Förslaget upptog en bevisregel som syftade till att åstadkomma en uppdelad bevisbörda. Sanktionerna var ogiltighet och skadestånd. Förslaget innehöll inte krav på aktiva åtgärder. Tanken på att DO skulle ha en processförande roll avvisades.

Utländska förhållanden

I avsnittet lämnas en kortfattad redogörelse för situationen vad gäller lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet i de länder som främst kan antas vara av intresse som jämförelse, nämligen Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Kanada, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike samt inom EG.

Behovet av lagstiftning

I avsnittet gör utredningen en bedömning av behovet av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet mot bakgrund av såväl Sveriges internationella överenskommelser och gällande rätt som de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden och risken för diskriminering.

Utredningen konstaterar att de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till inte innebär någon absolut skyldighet att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet men att det måste anses mest förenligt med konventionernas syfte att införa lagstiftning.

Nuvarande rättsregler ger inte ett tillräckligt gott skydd mot etnisk diskriminering för arbetssökande och arbetstagare.

Utredningen anser sig inte kunna bedöma omfattningen av etnisk diskriminering i arbetslivet men anser det klarlagt att sådan diskriminering förekommer. Dessutom föreligger risk för ökad förekomst av diskriminering i framtiden.

Överväganden inför utformningen av lagstiftning

I avsnittet redovisas utredningens ställningstaganden till vissa grundläggande frågor inför utformningen av ett lagförslag. Utredningen anser att det grundläggande skyddet mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör ges i lag, inte genom kollektivavtal, samt att lagen direkt bör kunna åberopas av varje individ som utsätts för diskriminering. Målsättningen för lagstiftningen bör vara att skapa ett skydd mot sådana fall av diskriminering som är direkt stötande för den allmänna rättskänslan och där det diskriminerande momentet har en framträdande roll. Lagen skall vara ett komplement till de nuvarande reglerna om DO:s arbete.

Lagstiftningen bör inordnas i det arbetsrättsliga regelsystemet samt gälla hela arbetsmarknaden. Lagen bör omfatta både arbetssökande och redan anställda. Förbud mot diskriminering bör riktas mot avsiktliga otillbörliga förfaranden som innebär negativ särbehandling på etnisk grund. Förbud bör inte riktas mot indirekt diskriminering. Denna avgränsning bör enligt utredningens uppfattning medföra att den normbildande effekten blir kraftigare. En uppdelad bevisbörda behövs för att nå materiellt riktiga resultat, men någon uttrycklig bevisbörderegulering bör inte finnas i lagen. En uppdelad bevisbörda enligt föreningsrättsmodell kan ändå antas komma till användning i rättstillämpningen. Jämställdhetslagens diskrimineringsförbud kan inte användas som modell för den nya lagstiftningen. Däremot bör likhet med jämställdhetslagen eftersträvas vid utformningen av reglerna i en rad andra avseenden.

Förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet m.m.

Utredningen föreslår en arbetsrättslig lag som är uppbyggd kring två förbud mot otillbörlig särbehandling på etnisk grund. Det ena förbudet avser behandling av arbetssökande och det andra behandling av arbetstagare.

Diskrimineringsgrunderna är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Orsakssambandet mellan den etniska faktorn och arbetsgivarens handlande uttrycks så att det skall ha varit *på grund av* ras etc. som arbetsgivaren handlat som han gjort. Den etniska faktorn skall ha varit en nödvändig betingelse för arbetsgivarens handlande.

För att träffas av förbudet mot diskriminering av arbetssökande skall arbetsgivaren ha anställt någon annan än den diskriminerade. Det är genom beslutet att anställa den andre som överträdelsen sker. Ett diskriminerande beteende under rekryteringsförfarandet träffas inte i sig av förbudet men kan, om det lett fram till att arbetsgivaren anställt någon annan, läggas arbetsgivaren till last. För att diskriminering över huvud taget skall anses föreligga måste det ha varit något annat än sakliga skillnader som motiverat särbehandlingen. De normer som arbetsgivaren använder måste framstå som förklarliga och i huvudsak rationella för en utomstående för att sakliga skäl skall anses föreligga för ett handlande. Otillbörlighetsrekvisitet medför att förbudet t.ex. inte är tillämpligt när ett trossamfund anställer en trosfrände för kyrkligt arbete framför någon av annan trosuppfattning.

Vad gäller förbudet mot diskriminering av redan anställda avses tre olika situationer med förslaget. Det gäller anställnings- och andra arbetsvillkor, arbetsledningsbeslut och särskilt ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida mot arbetstagaren. Det skall i dessa avseenden vara förbjudet för arbetsgivaren att otillbörligen särbehandla en anställd på grund av en etnisk faktor.

Den huvudsakliga sanktionen mot överträdelse av diskrimineringsförbuden skall vara skadestånd. I likhet med vad som gäller enligt jämställdhetslagen skall endast allmänt skadestånd kunna utdömas till arbetssökande och skadeståndet skall delas för det fall flera arbetssökande blivit förbigångna genom samma anställningsbeslut. Vid diskriminering av arbetstagare skall både ekonomiskt och allmänt skadestånd kunna utgå. Ogiltighetsregler som motsvarar dem i jämställdhetslagen föreslås.

Arbetsgivare föreslås få viss uppgiftsskyldighet på begäran av den som misstänker sig vara diskriminerad.

De processuella regler som föreslås ansluter nära till jämställdhetslagens. Lagen om rättegången i arbetstvister görs tillämplig och AD blir huvudsakligt forum.

DO föreslås få en processförande roll motsvarande JämO:s. Med tanke bl.a. på DO:s små resurser och på att DO:s opinionsbildande verksamhet inte bör inskränkas till förmån för den nya uppgiften föreslås att DO ges möjlighet att anlita advokat i diskrimineringstvister.

Förslag beträffande DO-lagen

Utredningen föreslår endast mindre förändringar av DO-lagen. Det nuvarande något missvisande namnet föreslås ändrat till lagen om ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Vidare föreslås att det skall framgå av lagtexten att ombudsmannen skall verka "mot rasism och främlingsfientlighet". En hänvisning till den föreslagna lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet införs, som anger att DO har den ovan nämnda processförande rollen. Ett tillägg vad gäller DO:s möjligheter att begära in uppgifter, om så behövs vid vite, föreslås för att tydligare ge DO möjlighet att biträda enskilda som vill få fram uppgifter om t.ex. en medsökande som anställts.

Summary

Terms of Reference

In the light of the criticism levelled at Sweden for failing to fulfil the provisions of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Committee shall investigate the need for, and the formulation of, legislation to counteract ethnic discrimination in working life and to review the Act to Counteract Ethnic Discrimination (DO Act). Any proposals presented shall involve regulation under civil law.

Background

International Commitments

Sweden has ratified three conventions which focus directly on the question of ethnic discrimination in working life, namely the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Ethnic Discrimination, the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and ILO Convention No. 111 concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation. In addition, Sweden has ratified several conventions concerning immigrant labour.

Some members of the committee responsible for supervising compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Ethnic Discrimination have questioned Sweden's fulfilment of its commitments under the Convention in the working life sphere. In 1990, the committee which supervises compliance with ILO Convention No. 111 requested that in its

next report the Swedish Government should describe what measures had been taken in the form of agreement between the parties on the labour market and/or legislation enacted or planned to prohibit ethnic discrimination. The Government was also asked to introduce laws giving persons who have suffered discrimination in their employment or occupation the right to compensation.

Applicable Law

The Swedish constitution is based on the view that all human beings are of equal value, it prohibits discriminatory legislation and requires the equality of all people under the law and objectivity and impartiality in public administration.

The Act to Counteract Ethnic Discrimination expresses the total renunciation of ethnic discrimination, although it contains no prohibitions. The Act regulates the activities of the Ethnic Discrimination Ombudsman (DO) and the Advisory Committee on Questions concerning Ethnic Discrimination. The sphere of activities of the DO covers all areas of society but special attention shall be paid to ethnic discrimination in working life.

The provisions of Chapter 16, Section 9 of the Swedish Penal Code concerning unlawful discrimination do not cover the relationship between employer and employee.

Swedish labour law applies equally to all persons. However, there is no general prohibition of ethnic discrimination in working life. In principle, the right to appoint employees freely is retained in the case of private employers. There is no legal possibility of intervention in a recruitment situation even in the case of express ethnic discrimination. On the other hand, state employers are bound by the principle laid down in the constitution which provides that when a state post is to be filled, only objective grounds such as merit and skill shall be taken into

consideration. Any person who considers he has been incorrectly passed over in connection with a decision on a state appointment can appeal in accordance with administrative regulations. As regards local government, there are no general rules for employing personnel apart from the requirement of objectivity involving prohibition of discrimination, under Chapter 1, Section 9 of the Instrument of Government.

The Employment Protection Act (LAS) provides most employees with protection against discriminatory notice and dismissal. A discriminatory order of priority in connection with dismissal is considered to be contrary to good practice in the labour market. The legal position may be said to be unclear as regards the possibilities of contesting an employer's decision to terminate trial employment or not to allow an employee to proceed to permanent employment on the grounds of ethnic discrimination. Notice of dismissal contrary to LAS may in certain cases be declared invalid. All violations of the rules set out in LAS constitute grounds for compensation.

As a result of precedents established in the Labour Court, a general legal principle has developed, implying that the free right of management of employers may not be utilized in an improper or arbitrary manner. It is established practice that acceptable reasons are required for decisions to transfer personnel which have far-reaching consequences for the individual. In the area regulated by collective agreements, a requirement that the employer shall exercise his right of management in a manner which is not contrary to law or good practice is considered to be included as an unwritten clause in collective agreements. Breaches are thus grounds for entitlement to general compensation.

In exceptional cases, the general clause (Section 36) of the Act on Contracts and Agreements concerning invalidity or adjustment of unreasonable contract terms provides an opportunity to tackle discriminatory pay conditions, for example.

Previous Considerations and Proposals

In 1968, the Committee of Inquiry into Prohibition of Racial Discrimination found that Article 5 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination was not covered by Swedish law as regards conditions of work. However, the Committee considered that there was no evidence of the existence of ethnic discrimination in the labour market and had misgivings in principle about intervention in the form of legal provisions to regulate relations between the parties in the labour market. The parties themselves should establish rules to counteract discrimination, by agreement or in some other way. In the view of the Committee the question of legislation should be reconsidered if discrimination became more widespread in the future. A corresponding statement appeared in the subsequent Bill.

In 1983, the Commission on Ethnic Prejudice and Discrimination concluded that Sweden had an obligation to legislate against ethnic discrimination in working life under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Furthermore, the Commission found that extensive ethnic discrimination was practised in the Swedish labour market and it presented proposals for labour legislation to counteract such discrimination, modelled on the Act on Equality between Men and Women at Work. The proposals included the prohibition of discrimination on ethnic grounds by employers against job applicants and employees with a penalty of compensation. The proposed legislation specified a number of typical cases illustrating what might be considered to be discrimination and contained a provision relating to the burden or proof, implying presumption of guilt. In addition, certain active measures were prescribed and the possibility of favourable special treatment. It was proposed that the Office of the Equal Opportunities Ombudsman should be the supervisory authority.

The Commission's legislative proposals met with criticism. The Government considered that a decision on the need for prohibition of ethnic discrimination in working life involving punishment or compensation should be postponed until a later date. Instead, a proposal for the current Act to Counteract Ethnic Discrimination was presented. The Act entered into force in 1986.

In 1989, the Special Commission Against Racism and Xenophobia stated that Sweden needed to take additional measures to fulfil the Convention to Eliminate All Forms of Racial Discrimination, since immigrants perceived themselves as subject to negative treatment in the labour market, even after the establishment of the DO. The Commission was of the opinion that civil legislation was justified by the fact that immigrants undoubtedly constituted a vulnerable group in the labour market. It was judged that the possibilities for powerful action on the part of the DO would be enhanced if effective legal instruments were made available. The Commission did not wish to anticipate the evaluation of the DO's work but stressed that *a tightening up of legislation* should be discussed. The majority of the bodies consulted on the Commission's proposals for legislation either approved these proposals or stated that they had no objections.

An evaluation of the DO's activities carried out in 1989 was not considered, in itself, to confirm the need for a legislative prohibition of ethnic discrimination in working life. The chairman of the Committee stated that the DO was already able to achieve good results, both in individual cases and in moulding public opinion, by employing the legal instruments provided in the Act to Counteract Ethnic Discrimination and the methods which this authority had used hitherto.

In December 1989, the DO presented a proposal to the Government for legislation against ethnic discrimination in working life. The proposal implied that both deliberate direct

and indirect discrimination directed against employees and job applicants should be prohibited. As regards applicants, protection under the proposal covered not only the final appointment decision but also discrimination during the recruitment process.

In the context of the proposal, discrimination meant the special treatment of a person to her or his detriment or disadvantage, on grounds of race, colour, nationality or ethnic origin. No details were specified of what Acts were involved. If an employer's action was motivated by idealistic or other special interests, this should not be considered discriminatory. The proposal included a rule for evidence which aimed to achieve an allocated burden of proof. The sanctions were invalidity of contract and compensation. The proposal contained no requirements for active measures. The idea that the DO should have a litigating role was rejected.

The Situation Abroad

A short account is given in this section of the situation regarding legislation against ethnic discrimination in working life in comparable countries, namely Denmark, Finland, Norway, France, Canada, the Netherlands, the United Kingdom, Germany, the United States and Austria and also within the EC.

The Need for Legislation

The Committee makes an assessment of the need for legislation against ethnic discrimination in working life in view of Sweden's international agreements and the applicable law and also of actual conditions in the labour market and the risk of discrimination.

The report establishes that the international conventions to which Sweden has acceded do not imply any absolute obligation to legislate against ethnic discrimination in working life, but that the introduction of legislation must be considered consistent with the aim of these conventions.

The legal rules currently in force do not provide job applicants and employees with adequate protection against ethnic discrimination.

The committee does not consider that it can assess the extent of ethnic discrimination in working life, but establishes that such discrimination clearly takes place. In addition, there is a risk that discrimination will increase in the future.

Considerations to be taken into account prior to drawing up legislation

In this section, the Committee presents the standpoints it has adopted on certain fundamental questions prior to drawing up a bill. The Committee considers that fundamental protection against ethnic discrimination in working life should be provided by law rather than in collective agreements, and that it should be possible for every individual subjected to discrimination to refer directly to the law. The purpose of legislation should be to create protection against cases of discrimination which directly offend against a general sense of justice and in which the discriminatory element plays a prominent role. The Act is to supplement the current rules which apply to the Ethnic Discrimination Ombudsman's work.

Legislation should be incorporated in labour law and apply to the entire labour market. The Act should cover both job applicants and persons already employed. A discrimination prohibition should be addressed to deliberate, improper pro-

cedure, implying special negative treatment on ethnic grounds. The prohibition should not address indirect discrimination. In the Committee's view this demarcation should achieve a stronger normative effect. Divided burden of proof is needed to achieve materially correct results, but the law should not include any express provisions on the burden of proof. In any case, it can be assumed that divided burden of proof modelled on the right of association will be used in application in the courts. The prohibition of discrimination in the Swedish Act concerning Equality between Men and Women (the Equal Opportunities Act) cannot be used as a model for the new legislation. On the other hand, there should be an endeavour to achieve similarity with the Equal Opportunities Act in drawing up provisions in a number of other respects, primarily as regards sanctions and litigation.

Proposal for an Act against Ethnic Discrimination in Working Life, etc.

The Committee proposes an Act in the labour law sphere which is based on two prohibitions of unfair special treatment on ethnic grounds. One prohibition covers the treatment of job applicants and the other the treatment of employees.

The grounds for such discrimination are race, colour, national or ethnic origin or religious faith. The relationship between the ethnic factor and the employer's actions is to be formulated so that the employer must have acted as he or she did *on grounds of race*, etc. The ethnic factor must have been an indispensable element in explaining the employer's action.

If discrimination of a job applicant is to apply, the employer shall have employed someone other than the person subjected to discrimination. The offence occurs in connection with the

decision to employ this other person. Discriminatory behaviour during the recruitment procedure is not per se covered by the prohibition but, if, as a result, it has led to the appointment of someone else by the employer, the employer may be held responsible for her or his action. If discrimination is to be established, special treatment must have been motivated by differences not based on objective grounds. The norms applied by the employer must appear to be comprehensible and primarily rational to an outsider if it is to be considered that objective reasons have motivated her or his actions. The requirement of unfairness means that prohibition, for example, is not applicable when a religious community employs a fellow-believer for religiously-oriented duties in preferences to someone of another faith.

Regarding the prohibition of discrimination of persons already employed, three different situations are covered by the proposal. These refer to employment or other conditions of work, management decisions and particularly intrusive measures on the part of the employer in relation to the employee. In this context, the employer shall be prohibited from treating an employee unfairly due to an ethnic factor.

The chief sanction against breaches of the discrimination prohibition shall be compensation. As in the case of the Equal Opportunities Act only general compensation shall be imposed for job applicants, and compensation shall be shared where several job applicants have been passed over in the same appointment decision. In the case of discrimination of employees, both financial and general compensation shall be payable. Rules for the invalidation of the contract which correspond to those contained in the Equal Opportunities Act are proposed.

It is further proposed that employers shall be liable to furnish information at the request of a person who suspects he or she is being subjected to discrimination.

The procedural rules proposed correspond closely to the Equal Opportunities Act. The Industrial Litigation Act is applicable and the Labour Court shall be the main forum.

It is proposed that the DO shall have a litigating role corresponding to that of the Equal Opportunities Ombudsman. Bearing in mind the small resources at the disposal of the DO and that the DO's informational activities should not be cut back in view of this new task, it is proposed that the DO shall be given the possibility of calling in an attorney to deal with discrimination disputes.

Proposals concerning the Act to Counteract Ethnic Discrimination

The Committee proposes only minor amendments of the Act to Counteract Ethnic Discrimination. The current somewhat misleading name of the Act should be changed to the Act concerning the Ethnic Discrimination Ombudsman. In addition, it is proposed that the text of the Act should make it clear that the Ombudsman is to take action *against racism and xenophobia*. A reference to the proposed Act against Ethnic Discrimination in Working Life should be introduced which specifies that the DO has the above litigating role. An amendment is proposed regarding the DO's possibilities of requesting information, on pain of fine if necessary, in order to give the DO a clearer opportunity to assist private individuals who require information, for example about another applicant who has been appointed.

Författningsförslag

Förslag till Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Förbud mot etnisk diskriminering

Anställning

1 § En arbetsgivare får inte vid anställning otillbörligt särbehandla en arbetssökande genom att förbigå arbetssökanden på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.

Behandling av arbetstagare

2 § En arbetsgivare får inte otillbörligt särbehandla en arbetstagare på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse

- genom att tillämpa oförmånliga anställnings- eller andra arbetsvillkor,
- genom att leda och fördela arbetet på ett för arbetstagaren påtagligt oförmånligt sätt eller
- genom att säga upp, avskeda, permittera eller vidta annan jämförlig åtgärd mot arbetstagaren.

Uppgift om meriter

3 § En arbetssökande, som inte har anställts, eller en arbetstagare, som inte har befordrats eller tagits ut till utbildning, har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om

arten och omfattningen av utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den som i stället fick arbetet eller utbildningsplatsen.

Skadestånd och andra påföljder

Ogiltighet

4 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan särbehandling som är otillåten enligt 1 och 2 §§.

5 § Särbehandlas en arbetstagare på något sätt som är otillåtet enligt 2 § genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren, skall bestämmelsen jämkas eller förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det. Har bestämmelsen sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet förklaras ogiltigt.

Särbehandlas en arbetstagare på något sätt som är otillåtet enligt 2 § genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Vad nu har sagts gäller inte när 4 § är tillämplig.

Skadestånd

6 § Om diskriminering av arbetssökande sker genom att arbetsgivaren bryter mot förbudet i 1 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller de diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär.

Om flera diskriminerade i ett sådant fall begär skadestånd, skall skadeståndet bestämmas som om bara en av dem hade blivit diskriminerad samt delas lika mellan dem.

7 § Om diskriminering av arbetstagare sker genom att arbetsgivaren bryter mot förbudet i 2 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.

8 § Om det är skäligt kan skadestånd enligt 6 och 7 §§ sättas ned eller helt falla bort.

Rättegången i diskrimineringstvister

Tillämpliga regler

9 § Mål enligt denna lag skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Därvid anses som arbetstagare också arbetssökande och som arbetsgivare också den som någon har sökt arbete hos.

Andra stycket gäller också vid tillämpningen i en tvist enligt denna lag av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Rätt att föra talan

10 § I en tvist enligt 9 § får ombudsmannen mot etnisk diskriminering föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Om ombudsmannen finner det lämpligt får han eller hon i samma rättegång föra också annan talan som ombud för den enskilde.

Sådan talan förs vid arbetsdomstolen.

11 § När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången

i arbetstvister, får ombudsmannen mot etnisk diskriminering föra talan bara om organisationen inte gör det.

Vad som i den nämnda lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången skall tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Gemensam handläggning

12 § När flera arbetssökande väcker skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och arbetsgivaren menar att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 6 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.

13 § Har talan i fall som avses i 12 § väckts vid skilda domstolar, skall handläggningen ske hos arbetsdomstolen, om något av målen hör dit. Annars skall handläggningen ske hos den tingsrätt där talan först väcktes eller, om talan väcktes samtidigt hos flera tingsrätter, den tingsrätt som arbetsgivaren väljer.

14 § Mål som väckts vid någon annan domstol än den där den gemensamma handläggningen skall ske skall lämnas över dit.

Beslut att lämna över mål får inte överklagas.

15 § Har flera väckt talan vid samma domstol, tillämpas 12 §, om målen inte ändå handläggs gemensamt med stöd av någon annan lag.

16 § Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 6 § skall på begäran av arbetsgivaren skjutas upp, i den mån det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med någon annan sådan skadeståndstalan som redan väckts eller kan komma att väckas.

Talan om skadestånd enligt 6 § med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med

offentlig ställning får inte prövas innan beslutet i fråga om tjänstetillsättningen har vunnit laga kraft.

Preskription m.m.

17 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 § andra och tredje stycket, 35 § andra och tredje stycket, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39 - 42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

18 § I fråga om någon annan talan än som avses i 17 § skall 64 - 66 §§ och 68 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

En sådan skadeståndstalan som avses i 6 § får dock inte väckas senare än åtta månader efter anställningsbeslutet. När en organisation har försuttit denna tid kan den som är eller har varit medlem i organisationen väcka talan inom två månader efter det att åttamånaderstiden har löpt ut.

19 § I fråga om en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning, räknas tidsfristerna enligt 18 § från den dag då beslutet i fråga om tjänstetillsättningen vann laga kraft.

20 § Talan som förs av ombudsmannen mot etnisk diskriminering behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren eller den arbetssökande.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till ändring av 9 kap. sekretesslagen

20 § Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning, 15 - 21 §§ och 23 - 28 §§ jämställdhetslagen (1991:433) och lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

21 § Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt jämställdhetslagen (1991:433) för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (0000:00) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till ändring av 1 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

3 § Tvist som skall handläggas enligt denna lag får i stället genom avtal hänskjutas till avgörande av skiljemän. Detta gäller dock ej fall som avses i 31 § första eller tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Ej heller får i tvist rörande föreningsrätt, könsdiskriminering *eller etnisk diskriminering* göras gällande avtal, som före tvistens uppkomst träffats om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till ändring av lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering

Lagen om ombudsmannen mot etnisk diskriminering

2 § Regeringen utser en ombudsman som skall verka *mot rasism och främlingsfientlighet* och för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet.

4 § Ombudsmannen skall särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall också i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet.

Ombudsmannen skall föra talan i mål om etnisk diskriminering enligt vad som sägs i lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

6 § En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att komma till sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som berör arbetsgivarens förhållande till arbetssökande och arbetstagare och som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område *samt att lämna uppgifter när ombudsmannen biträder en begäran enligt 3 § lagen (0000:0000) mot etnisk diskriminering i arbetslivet*. Genom uppgiftsskyldigheten får arbetsgivaren inte betungas onödigt. Föreligger särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter. Även i övrigt bör arbetsgivare och andra komma till överläggningar och lämna uppgifter, om ombudsmannen begär det.

Förslag till ändring av förordningen (1988:895) med instruktion för ombudsmannen mot etnisk diskriminering

1 § Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har de uppgifter som anges i lagen (1986:442) *om ombudsmannen mot etnisk diskriminering* och i lagen (0000:00) *mot etnisk diskriminering i arbetslivet*.

2 a § *I mål enligt lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet får ombudsmannen förordna ombud att föra talan.*

Denna lag träder i kraft den

1 Uppdraget

Utredningens uppdrag har enligt direktiven (Dir. 1990:37) varit att mot bakgrund av den kritik som riktats mot Sverige för bristande uppfyllelse av FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering utreda behov och utformning av lagstiftning mot rasistiska organisationer och mot etnisk diskriminering i arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering, DO-lagen.

Frågan om rasistiska organisationer har utredningen behandlat i delbetänkandet Organiserad rasism, SOU 1991:75.

I föreliggande slutbetänkande behandlas lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet och DO-lagen. Uppdraget är i fråga om arbetslivet att behandla frågan om behovet av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och lägga fram förslag till en sådan lag. Enligt direktiven skall lagen innebära

- att diskriminering av arbetssökande och redan anställda skall likställas,
- att det står klart vad som är otillbörlig diskriminering och vad som är godtagbar särbehandling,
- att det skall krävas mer än sannolika skäl om grunden för arbetsgivarens handlande, särskilt om uppsåtet skall vara avgörande som i DO:s förslag, samt
- en tydlig avgränsning av vem eller vilka som skall vara berättigade att erhålla skadestånd.

Utredningen skall därvid se över om det finns möjligheter att genom ändringar i den av DO föreslagna lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet eller genom annan form av civilrättslig lagstiftning komma till rätta med de problem som medför de största tillämpningssvårigheterna. Utredningen skall vidare ta ställning till hur ansvaret för rättegångskostnaderna bör fördelas vid en eventuell diskrimineringstvist. Enligt direktiven skall utredningen genom nära kontakt med arbetsmarknadens parter utröna möjligheterna att - som ett alternativ eller komplement till lagstiftning - genom kollektivavtal åstadkomma en reglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

2 Internationella åtaganden

Sverige har ratificerat tre konventioner som direkt är inriktade på frågan om etnisk diskriminering i arbetslivet. Det är FN:s rasdiskrimineringskonvention, FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och ILO-konventionen om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning.

Dessutom har Sverige ratificerat flera konventioner som rör invandrad arbetskraft, nämligen ILO-konventionen om skydd mot missbruk i samband med migration och främjande av migrerande arbetstagares likställighet med avseende på möjligheter och behandling, Europarådets sociala stadga, Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning och 1982 års överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad. EG-fördragen och EES-avtalets bestämmelser om fri rörlighet för personer är också av intresse. En FN-konvention om migrerande arbetstagare och deras familjer antogs av generalförsamlingen år 1990 men har inte undertecknats av Sverige.

2.1 Rasdiskrimineringskonventionen

Sverige ratificerade FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering år 1971. Konventionen syftar till faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Konventionen ålägger staterna att göra slut på rasdiskriminering i alla dess former och uttryck, således även från enskildas sida. Konventionsstaterna skall enligt de grundläggande bestämmelserna i artikel 2 dels fördöma rasdiskriminering, dels föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering och dels genom

positiva åtgärder främja jämlikhet mellan människor oberoende av ras m.m. I detta syfte skall staterna *förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida.*

Till uppfyllande av dessa grundläggande förpliktelser förbinder sig staterna enligt artikel 5 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 vissa särskilt uppräknade rättigheter, bl.a. ekonomiska och sociala. I synnerhet avses med ekonomiska rättigheter enligt konventionstexten rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete och till rättvis och gynnsam lön för arbete, rätten att bilda och ansluta sig till fackförening och rätten till undervisning och utbildning.

Enligt artikel 6 skall staterna tillförsäkra envar dels skydd mot kränkning av hans rätt enligt konventionen, dels rätt till ersättning för skada till följd av sådan kränkning.

Efterlevnaden av konventionen övervakas av en särskild kommitté, den s.k. rasdiskrimineringskommittén, som består av 18 oberoende experter. Granskningen grundas på periodiskt återkommande rapporter från konventionsstaterna. Kommittén har inte förrän i mars 1991 riktat direkt kritik mot Sverige för avsaknaden av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ledamöter av kommittén har emellertid redan vid flera tidigare tillfällen uppmärksammat frågan. År 1983 påpekade man att brottet olaga diskriminering inte gällde arbetsmarknaden och uttryckte en förhoppning om att den svenska regeringen skulle ompröva sitt ställningstagande i detta avseende, särskilt mot bakgrund av att konflikter av etniska skäl syntes öka mellan svenskar och invandrare (FN dok A/38/18, p 436). År 1986 påpekade ledamöter av kommittén att diskrimineringsutred-

ningen påvisat att diskriminering förekom på den svenska arbetsmarknaden. De uttryckte oro över att Sverige ännu 15 år efter konventionstillträdet inte infört någon lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet och påpekade att diskrimineringsutredningen hade funnit att diskriminering förekom och att lagstiftning därför var påkallad. Vid granskningen år 1989 tillfrågades Sverige om förekomsten av lagstiftning om anställning och avskedande till skydd för personer ur etniska minoriteter och en ledamot förklarade att han var förvånad över att Sverige inte hade någon lagstiftning mot etnisk diskriminering vid anställningar. Några ledamöter förklarade att de i kommande rapport från Sverige önskade besked om den svenska regeringen övervägde lagstiftning. Vid rapporteringstillfället i mars 1991 påtalade den ledamot som särskilt granskat den svenska rapporten, Mr. Wolfrum, att DO inte hade befogenheter att föra talan vid domstol eller att hålla förhör under ed. Han uttalade också att avsaknaden av lagstiftning mot diskriminering i anställningssituationer och att inte heller DO kunde ge skydd mot sådan diskriminering innebar att Sverige inte helt uppfyllde sina förpliktelser enligt artikel 5. Ledamoten begärde att Sverige i nästa rapport skall rapportera om invandrarnas situation särskilt vad gäller sysselsättning, arbetslöshet, löner och yrken. En annan ledamot frågade om kommissionens mot rasism och främlingsfientlighet förslag till lagstiftning tagits upp och ytterligare en ledamot ville ha information om EDU:s arbete.

Konventionstexten finns i sin helhet intagen i SOU 1989:14, s. 169.

2.2 FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ratificerades av Sverige år 1971 och trädde i kraft år 1976. År 1988 hade 92 stater tillträtt den.

Konventionen är i stort sett en målsättningskonvention med få konkreta förpliktelser. Staterna åtar sig att *till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa, att de i konventionen inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet genom alla därtill ägnade medel och då i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område* (artikel 2). Konventionen innehåller en bestämmelse mot diskriminering (art. 2:2) med diskrimineringsgrunderna ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller annan status.

Konventionsstaterna åtar sig bl.a. att garantera de i konventionen angivna ekonomiska rättigheterna i förhållande till icke-medborgare. Endast utvecklingsländer ges utrymme att själva avgöra i vilken utsträckning så skall ske. Till de ekonomiska rättigheterna torde få räknas bl.a. följande i konventionen uppräknade: rätten till arbete, rätten till yrkesvägledning och yrkesutbildning, rätten till lika lön för arbete av lika värde och rätten till befordran i anställningen på lika villkor.

Konventionsstaterna har rapporteringsplikt och tillämpningsrapporterna granskas för ECOSOC:s (FN:s ekonomiska och sociala råd) räkning av en kommitté bestående av 18 självständiga experter. Sverige har hittills inte fått kritik för behandlingen av icke-medborgare.

2.3 ILO-konventionen nr 111

Den 1 januari 1991 hade 110 stater ratificerat Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 111 om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning med tillhörande rekommendation nr 111. Sverige ratificerade konventionen år 1962. Sverige har därmed 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.*

Begreppet diskriminering definieras i konventionen som *varje åtskillnad, utslutning 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* (art. 1 a). Till dessa diskrimineringsgrunder kan ratificerande stat efter samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och övriga lämpliga organ lägga ytterligare andra grunder (art. 1 b). ILO-konventionen omfattar således fler diskrimineringsgrunder (kön, religion och politisk uppfattning) än FN:s rasdiskrimineringskonvention. Med *anställning* och *yrkesutövning* förstås i ILO-konventionen även tillträde till yrkesutbildning, tillträde till anställning och till särskilda yrken samt löne- och andra anställningsvillkor (art. 1:3).

Efterföljden av ILO-konventionen övervakas av en opartisk expertkommitté och ett av arbetskonferensens utskott. Till grund för granskningen ligger bl.a. rapporter från konventionsstaterna. Sverige har hittills inte fått kritik för sitt sätt att uppfylla konventionen vad gäller etnisk diskriminering. År 1990 riktade kommittén emellertid en begäran till den svenska regeringen att i nästa rapport redogöra för vilka åtgärder i form av överens-

kommelse mellan arbetsmarknadens parter och/eller lagstiftning som vidtagits eller planerats för att förbjuda etnisk diskriminering. Regeringen ombads också att i lag införa rätt till ersättning för den som drabbats av diskriminering i anställning eller sysselsättning.

I en översiktlig rapport år 1988 om tillämpningen av konventionen och rekommendationen nr 111 uttalade den oberoende expertkommittén bl.a. följande slutsatser, som också kan ses som rekommendationer till konventionsstaterna. Övergripande bestämmelser mot diskriminering i grundlag, vanlig lag eller kollektivavtal spelar en inte obetydlig roll för att markera samhällets inställning. Sådana bestämmelser måste emellertid för att få verklig betydelse fyllas ut med mer konkreta regler som verkligen kan upprätthållas och genom konkreta åtgärder. Oftast är det genom lagstiftning på en lägre nivå eller genom kollektivavtal som principen om likabehandling kan omsättas i praktiken. Möjlighet att få till stånd rättelse av diskriminerande beslut och förekomsten av en institutionell struktur avsedd att garantera lika möjligheter och behandling är av största praktiska betydelse. Genom att konsekvent beakta frågan om lika behandling av olika etniska grupper i offentlig verksamhet och i synnerhet när det gäller anställning hos offentliga arbetsgivare kan en normbildande effekt uppnås. Ytterligare kunskap om vilken diskriminering som faktiskt förekommer är betydelsefull för att kunna bedöma vilka motåtgärder som är lämpligast. Det är väsentligt att rätten till lika behandling integreras i den vanliga arbetslagstiftningen, så att inom arbetslivet sedvanliga metoder och rättsmedel kan användas i fall av diskriminering. Arbetsmarknadens parter bör uppmuntras att intensifiera sitt arbete och t.ex. regler för övervakning av hur den etniska jämlikheten upprätthålls i företagen bör tillskapas. I första hand måste staterna vidta åtgärder mot direkt diskriminering. Främst kan det här bli fråga om lagstadgat förbud mot diskriminerande uppträdande och diskriminerande handlingar. Därefter måste

ekonomiska och praktiska åtgärder inriktas på att underlätta för särskilt utsatta grupper, så att de får möjlighet att inta en position i samhället som inte präglas av diskriminering. För detta krävs långtgående åtgärder från samhällets sida. En viktig del av arbetet utgörs av påverkan på den allmänna opinionen.

2.4 Den europeiska sociala stadgan

På initiativ av Europarådets ministerkommitté påbörjades år 1954 utarbetandet av en europeisk social stadga som komplement till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Stadgan öppnades för undertecknande år 1961 och hittills (1991) gäller den mellan Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Turkiet, Tyskland och Österrike.

Den europeiska sociala stadgan innehåller i en första del en rad principer, som konventionsstaterna skall sträva efter att förverkliga. Här nämns bl.a. att envar skall ha möjlighet att förtjäna sitt uppehälle i ett fritt valt arbete, att alla arbetstagare äger rätt till skäliga arbetsvillkor och till trygga och sunda arbetsförhållanden, att medborgare i fördragsslutande land äger rätt att utöva förvärsarbete i annat fördragsslutande land på samma villkor som det senare landets egna medborgare i den mån ej viktiga ekonomiska och sociala hänsyn föranleder till annat samt att migrerande arbetstagare som är medborgare i fördragsslutande land samt deras familjer äger rätt till skydd och bistånd i annat fördragsslutande land.

I en andra del (artiklarna 1 - 19) anges konventionsstaternas förpliktelser med avseende på olika rättigheter. I förhållande till FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innebär stadgan mer vittgående och konkreta åtaganden. För att ansluta sig till stadgan behöver en stat

emellertid inte förklara sig bunden av samtliga artiklar. Till de artiklar som Sverige har förklarat sig bundet av hör artiklarna 18 och 19. Sverige har härigenom i syfte att säkerställa rätten att utöva förvärvsarbete å annan fördragsslutande parts territorium åtagit sig bl.a. att tillämpa gällande bestämmelser i liberal anda och uppmjuka de bestämmelser som reglerar anställning av utländska arbetstagare. I syfte att trygga migrerande arbetstagers och deras familjers rätt till skydd och bistånd har Sverige vidare åtagit sig bl.a. att, i den mån sådana förhållanden regleras genom lagstiftning eller är underkastade administrativ myndighets kontroll, garantera sådana arbetstagare en behandling som inte är mindre förmånlig än den som tillkommer de egna medborgarna i fråga om avlöning och andra anställnings- och arbetsförhållanden, medlemskap i fackliga organisationer och rätt att åtnjuta i kollektivavtal fastställda förmåner (p. 4).

Europarådets granskningsorgan avseende sociala stadgan har inte riktat någon anmärkning mot Sverige beträffande tillämpningen av artikel 19:4 avseende förhållandena på arbetsmarknaden.

2.5 Europarådets konvention om migrerande arbetstagers rättsställning

Europarådskonventionen om migrerande arbetstagers rättsställning trädde i kraft år 1983. Den gäller numera mellan Sverige, Frankrike, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien och Turkiet. Konventionen reglerar utländska arbetstagers och deras familjemedlemmars rättigheter med avseende på inresa, arbetstillstånd, familjeåterförening, information, bostads- och arbetsförhållanden m.m. Vad gäller arbetsförhållanden och uppsägning skall invandrade arbetstagare åtnjuta en behandling

som inte är mindre förmånlig än den som tillkommer inhemska arbetstagare.

2.6 ILO-konventionen om missbruk i samband med migration och främjande av migrerande arbetstagares likställighet med avseende på möjligheter och behandling

Sverige har tillträtt ILO-konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställighet med avseende på möjligheter och behandling. Konventionen gäller generellt, alltså utan krav på ömsesidighet.

I artikel 10 sägs: *Varje medlemsstat för vilken denna konvention är gällande förpliktar sig att utforma och genomföra en nationell politik som syftar till att främja och med metoder lämpade efter nationella förhållanden och sedvanor garantera likställdhet i fråga om möjligheter och behandling med avseende på anställning och yrkesutövning, social trygghet, fackliga och kulturella rättigheter och individuella och kollektiva friheter för personer som lagligen vistas inom dess territorium som migrerande arbetstagare eller såsom medlemmar av deras familjer.*

2.7 Överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad

Den nu gällande överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad ratificerades år 1982. Den ersatte en tidigare överenskommelse från år 1954.

Överenskommelsen ger medborgare i ett nordiskt land rätt att fritt ta arbete och bosätta sig i ett annat nordiskt land. Den

föreskriver också 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 sådant land behandlas på samma sätt som detta lands egna medborgare vad gäller löne- och andra arbetsvillkor.

2.8 EG och EES

År 1957 undertecknade de sex länder som bildat den europeiska kol- och stålunionen (CECA) Romfördraget om den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC). Genom fördraget bildade medlemsländerna en ekonomisk gemenskap inom vilken de successivt skulle gå vidare mot ett alltmer intensivt ekonomiskt och politiskt samarbete. Av central betydelse i detta samarbete är den gemensamma marknaden på vilken fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital skall grundas. Med tiden har fler länder blivit medlemmar och samarbetet mellan medlemsstaterna har utvidgats.

Sveriges och övriga EFTA-länders samarbete med EG formaliserades genom bilaterala frihandelsavtal som trädde i kraft år 1973. Genom den s.k. Luxemburg-deklarationen år 1984 lades den politiska grunden för ett fördjupat och breddat samarbete mellan EFTA och EG. Målet var enligt deklarationen att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES, omfattande 19 länder och en enda marknad med 370 miljoner människor.

I juni 1985 offentliggjorde EG-kommissionen den s.k. vitboken om förverkligandet av den inre marknaden. Vitboken innehåller ett program och en tidtabell för ytterligare steg i riktning mot ökad ekonomisk integration inom EG. Drygt 300 åtgärder föreslås i syfte att genomföra den s.k. inre marknaden fram till den 1 januari 1993. Kvarvarande hinder för de fyra

friheterna, dvs. fri rörlighet mellan medlemsstaterna för varor, tjänster, kapital och människor, skall avvecklas. Genom den europeiska enhetsakten, som trädde i kraft i juni 1987 och som bl.a. innehåller ändringar och tillägg till Romfördraget, skapades förutsättningar för att genomföra vitbokens förslag.

Efter drygt ett års inledande samtal inleddes i juni 1990 formella förhandlingar mellan EG och EFTA-länderna om ett närmare samarbete baserat på gemensamt beslutsfattande och gemensamma institutioner för att uppnå en gemensam marknad. Förhandlingarna slutfördes under oktober 1991. Avsikten är att samarbetet i form av ett EES-avtal skall träda i kraft den 1 januari 1993.

Vad gäller den fria rörligheten för personer innehåller EES-avtalet i huvudsak detsamma som föreskrivs i Rom-fördraget, nämligen rätt att fritt söka arbete och ta anställning över gränserna inom gemenskapen, likabehandling av arbetstagare oavsett nationalitet och rätt att tjäna in och lägga samman sociala förmåner i de olika EG- och EFTA-länderna (EES-avtalet artikel 28 och Romfördraget artikel 48). Den fria rörligheten innebär att all diskriminering på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller sysselsättning, lön och andra arbetsvillkor. Likabehandlingsprincipen gäller även sociala och skattemässiga förmåner, liksom utbildningsverksamhet och fackliga rättigheter. Den som har haft anställning inom ett annat avtalslutande land får även rätt att stanna kvar där. Undantagna från bestämmelserna är vissa offentliga tjänster.

Den fria rörligheten innebär också att arbetstagarens familjemedlemmar (maka/make samt barn under 21 år), vilka inte behöver vara medborgare i något EES-land, har rätt att arbeta i det aktuella landet. Artiklarna om personers rörlighet innebär också att egna företagare tillförsäkras etableringsfrihet i varje avtalslutande land och att deras närstående får samma rätt till uppehållstillstånd, arbete och sociala förmåner som gäller för arbetstagare och deras familjer.

3 Gällande rätt

Den svenska rätten bygger på uppfattningen om alla människors lika värde, vilket också slås fast i regeringsformen (RF 1:2). Denna grundläggande princip kommer i grundlagen vidare till uttryck främst i ett förbud mot diskriminerande lagstiftning samt i krav på att allas likhet inför lagen, liksom saklighet och opartiskhet, skall iakttas inom den offentliga förvaltningen.

Uppfattningen att etnisk diskriminering i alla former är oacceptabel och skall motarbetas har uttryckts ett flertal gånger i lagstiftningssammanhang. I samband med ratificeringen av rasdiskrimineringskonventionen uttalade regeringen att *det kan inte tolereras att arbetsgivare särbehandlar arbets sökande och anställda på grund av rasfördomar*. I samband med antagandet av FN-konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter hette det i propositionen att de internationella konventioner som Sverige antagit rörande skydd mot diskriminering innehåller krav som *är i stort sett uppfyllda och t.o.m. självklara för svenskt vidkommande*. Lagen mot etnisk diskriminering från år 1986 uttrycker ett totalt fördömande av etnisk diskriminering, dock utan att innehålla något förbud.

Rättsläget vad gäller tillåtligheten av etnisk diskriminering i arbetslivet är trots detta något oklart. Något generellt förbud finns inte. Den svenska arbetsrätten gäller emellertid lika för alla, oavsett etnisk tillhörighet och nationellt ursprung. RF 2:15 stadgar att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Utländsk medborgare är genom en särskild föreskrift i RF 2:20 första stycket punkt 7 likställd med svensk medborgare vad gäller skydd mot sådant missgynnande. Innebörden av regleringen är

alltså att det är tillåtet med regler om positiv särbehandling av etniska minoriter eller av en sådan minoritet. Däremot får lagstiftningen inte innehålla regler som direkt tar sikte på en minoritet och medför att dennas situation i något hänseende blir sämre än majoritetens eller som, med uteslutande av en viss etnisk minoritet, ger förmåner åt befolkningens flertal.

Straffbestämmelsen i brottsbalken 16:9 om olaga diskriminering omfattar inte förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Däremot omfattas den offentliga servicesektorn. En arbetsförmedlare som diskriminerar en arbetssökande på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå henne eller honom till handa på samma villkor som andra arbetssökande kan därför dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Naturligtvis kan vidare den allmänna bestämmelsen om förolämpning i brottsbalken 5:3, liksom bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken 16:8, i förekommande fall tillämpas även mot en arbetsgivare.

Rättsläget vad gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare skiljer sig principiellt mellan den offentliga och den enskilda sektorn. Stora delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen gäller visserligen för hela arbetsmarknaden till skydd mot godtyckligt eller osakligt handlande från en arbetsgivares sida. På den offentliga sidan finns emellertid också ett allmänt diskrimineringsförbud och ett krav på saklighet vid tjänsteställsättningar. Någon motsvarighet finns inte för den enskilda sektorn. Den reella betydelsen av denna skillnad mellan de olika delarna av arbetsmarknaden förefaller emellertid inte böra överdrivas.

I RF 1:9 sägs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I en tidigare version av bestämmelsen hette det vidare att myndighet inte fick *utan rättsligt stöd*

särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet. Meningen ansågs innebära endast ett förtydligande av kravet på normmässighet och togs därför bort. Förbudet mot diskriminering från det offentliga sidan gäller även staten, kommuner och landsting som arbetsgivare. En arbetstagare kan emellertid inte med stöd direkt av grundlagsregeln rikta rättsliga krav mot arbetsgivaren.

Den offentliga arbetsmarknaden har utvecklats i riktning mot de förhållanden som råder på den privata. Skicklighet tillmäts större betydelse och antalet tjänsteår mindre. Arbetsinnehåll och lön bestäms alltmer efter individuella förutsättningar hos varje anställd. Tjänsteinplacering har med andra ord inte längre samma betydelse och ett ändrat arbetsinnehåll betyder inte längre alltid att en ny *tjänst* utlyses. Bolagiseringen innebär vidare att många tidigare offentligt anställda nu i stället hör till den enskilda sektorn. Betydelsen av grundlagens skydd mot diskriminering och osaklighet får genom dessa förändringar sägas ha minskat på senare år.

Arbetsgivare hade tidigare en vidsträckt rätt att besluta ensidigt i viktiga frågor för den enskilde. De s.k. § 32-befogenheterna inom den privata arbetsmarknaden innebar att arbetsgivaren hade rätt att fritt anställa och avskeda arbetstagare, liksom att leda och fördela arbetet. Från år 1974 har lagstiftning införts som begränsat denna ensidiga beslutanderätt. Genom lagen om anställningsskydd (LAS, 1974:12, ersatt av 1982:80), avskaffades den fria uppsägningsrätten och infördes begränsningar i den fria anställningsrätten genom regler om återanställningsrätt. Den fria anställningsrätten inskränktes ytterligare främst genom 1979 års lagstiftning om jämställdhet mellan män och kvinnor, ersatt år 1991 med en ny jämställdhetslag (1991:433).

Kollektivavtal utgör en viktig del av regelsystemet på arbetsmarknaden. Vad gäller etnisk diskriminering förekommer emellertid knappast någon uttrycklig avtalsreglering. Ett undantag av betydelse utgörs av ett i november år 1990 träffat kollektivavtal mellan Sveriges Verkstadsförening (VF) och Svenska Metallindustriarbetareförbundet (Metall) om introduktion på arbetsplatsen av invandrare. Där sägs bl.a. att det är en viktig uppgift för de lokala parterna att *motverka alla tendenser till diskriminerande beteende på arbetsplatsen*. Parterna åtar sig att vid behov medverka till att lösa uppkommande problem. VF uppmanar vidare sina medlemmar att uppmuntra invandrade anställda att ansluta sig till Metall. VF och Metall har till följd av avtalet, bl.a. gemensamt givit ut broschyrerna *Anställning och Introduktion av invandrare i verkstadsindustrin*, som riktar sig till arbetsgivare och fackliga företrädare, samt *Att arbeta i svensk verkstadsindustri*, som riktar sig till nyanställda invandrade arbetstagare. Där uttrycker parterna en tydlig gemensam vilja att motverka etnisk diskriminering både vid anställning och på arbetsplatsen. SAF, LO, PTK och Statens invandrarverk har vidare avgivit gemensamma rekommendationer i skriften *Invandrarfrågorna i företaget* om icke-diskriminering och likabehandling samt om dessa principers tillämpning i olika situationer. I rekommendationerna sägs att det på den svenska arbetsmarknaden råder full enighet om att ingen skall diskrimineras i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, nationellt ursprung, ras, hudfärg eller religion samt att detta innebär att bl.a. arbetsgivare, arbetsledning och fackliga organisationer skall bortse från etnisk tillhörighet etc. vid bl.a. rekrytering, anställning, fördelning av arbetsuppgifter, utbildning, befordran samt beslut om löne- och anställningsvillkor. Det är vidare vanligt förekommande att av offentliga och privata arbetsgivare ensidigt utfärdade program rörande invandrad arbetskraft är utformade i samråd med de fackliga organisationerna lokalt.

Rättsläget vad gäller möjligheterna att ingripa med rättsliga medel mot diskriminering i olika situationer kan i korthet beskrivas på följande sätt.

3.1 Anställning

I princip finns den fria anställningsrätten kvar för privata arbetsgivare. Något generellt krav på saklig grund för anställningsbeslut finns inte. Arbetsgivaren har frihet att bestämma hur arbetsstyrkan skall vara sammansatt, vilka yrkeskvalifikationer arbetstagarna skall uppfylla och vilka andra egenskaper de skall ha. Samma synsätt gäller i princip i fråga om befordran (jfr. nedan ang. föreningsrättskränkning). Någon rättslig möjlighet att ingripa ens mot uttrycklig etnisk diskriminering finns inte.

Statliga arbetsgivare är däremot bundna av grundlagsregeln i RF 11:9 andra stycket. Där stadgas att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Med *förtjänst* avses erfarenhet och vana genom tidigare tjänstgöring, dvs. närmast antalet tjänsteår. Med *skicklighet* förstås lämplighet för den aktuella tjänsten med hänsyn till utbildning, yrkeskunnande och erfarenhet. Regelen ger utrymme för att beakta även allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål. Som sakliga grunder räknas också företrädesrätt efter uppsägning samt reglerna i den s.k. främjandelagen. Det har också ansetts att grundlagen ger utrymme för att beakta jämställdhetsaspekten, varmed menas att arbetsgivaren har rätt att välja en sökande av underrepresenterat kön inte bara när sökanden är jämbördig, utan även när sökanden är i det närmaste jämbördig med en sökande av det andra könet i fråga om förtjänst eller skicklighet eller båda delarna. Regeringsformen har alltså ansetts gå längre i detta

avseende än jämställdhetslagen. Positiv särbehandling av etniska minoriteter är vidare tillåten och tvåspråkighet är en saklig merit. Tillsättningsförfarandet och meritvärderingen för tjänster hos främst staten regleras i lagen om offentlig anställning (LOA, 1976:600) och anställningsförordningen. Själva tjänstetillsättningen utgör myndighetsutövning.

Inom den statliga sektorn finns således tillsättningsgrunderna fastslagna i lag eller annan författning. Den som anser sig felaktigt förbigången vid en statlig tjänstetillsättning har möjlighet att överklaga tillsättningsbeslutet, i sista hand till regeringen.

På den kommunala sidan gäller utöver objektivitetsregeln i RF 1:9, som innebär diskrimineringsförbud, inga generella regler för anställning av personal. LAS, främjandelagen och jämställdhetslagen gäller emellertid. I rena lämplighetsfrågor har kommunerna full frihet vid antagningen av arbetskraft. Tidigare fanns i ungefär hälften av landets kommuner s.k. besvärsnämnder som prövade överklaganden av kommunala tillsättningsbeslut. Besvärsnämnderna har emellertid nyligen avskaffats. DO har påpekat att förändringen minskat möjligheterna att påtala diskriminerande inslag vid tillsättningar av kommunala tjänster. Kommunala tillsättningsbeslut kan numera endast överklagas genom s.k. kommunalbesvär. Det innebär bl.a. att endast en sökande som också är kommunmedlem har rätt att föra talan mot ett tillsättningsbeslut och att lämpligheten i det fattade beslutet inte kan ifrågasättas.

Möjligheterna att göra anmälan hos justitieombudsmannen eller justitiekanslern mot myndighetspersoner för deras sätt att sköta sin tjänsteutövning har vidare åtminstone principiell betydelse för kontroll av efterlevnaden av diskrimineringsförbudet i grundlagen.

3.2 Anställningstrygghet

Skydd mot diskriminerande avskedanden och uppsägningar finns genom LAS. Den ger genom en tvingande regel skydd mot att en arbetsgivare säger upp en anställd utan sakliga skäl. Etnisk tillhörighet räknas inte som sakligt skäl. Diskriminering på sådan grund är därför inte tillåten varken vid uppsägning på grund av personliga skäl eller vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Avtal kan träffas om längre gående skydd för arbetstagarna, t.ex. med en strängare definition av begreppet *saklig grund*.

LAS innehåller också regler om turordning vid uppsägningar och återanställningsrätt för anställda som sagts upp på grund av arbetsbrist. 22 § fastställer att vid uppsägning på grund av arbetsbrist skall arbetstagares plats i turordningen i första hand bestämmas efter hans sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. I andra hand ger högre levnadsålder företräde. Krävs omplacering för fortsatt arbete, måste arbetstagare för att ges företräde ha tillräckliga kvalifikationer för arbetet. I princip skall turordningen fastställas för varje driftsenhet för sig och inom denna för varje arbetstagargrupp som brukar omfattas av ett kollektivavtal. Genom överenskommelse mellan arbetsgivare och en facklig organisation kan emellertid dessa regler sättas åt sidan. Diskriminerande avtal tillåts dock inte. I AD:s dom 1983 nr 107 (Svea Corona-fallet) ansågs en överenskommelse mellan arbetsgivaren och den fackliga organisationen om att i första hand finsk-talande intendenturpersonal ombord på en av "Finlandsbåtarna" skulle sägas upp stridande mot god sed på arbetsmarknaden, eftersom arbetsgivaren inte förmått visa att krav på kunskaper i svenska språket var sakligt motiverade för det ifrågasvarande arbetet. AD förklarade därför att turordningsöverenskommelsen skulle jämkas i sådan mån att hänsyn inte togs till arbetstagarnas språkkunskaper. Eftersom ett antal anställda genom den diskriminerande turordningen kommit att

sägas upp utan saklig grund tillerkändes de allmänt och ekonomiskt skadestånd för brott mot LAS.

Liknande regler som för turordning vid uppsägningar gäller även beträffande företrädesrätt till återanställning. Den som uppsagts på grund av arbetsbrist eller fått besked om att tidsbegränsad anställning inte kan fortsätta har från tidpunkten för uppsägningen eller beskedet och till dess ett år förflutit från den dag då anställningen upphörde förtur vid nyanställning inom den verksamhet där han var sysselsatt.

Permittering innebär att arbetstagaren inte längre bereds arbete hos arbetsgivaren och inte längre är skyldig att finnas kvar på arbetsplatsen. Anställningen består emellertid. AD har slagit fast att en permitteringsåtgärd skall vara sakligt grundad, dvs. vara föranledd av arbetsbrist.

Huvudregeln i LAS är att en anställning gäller tills vidare. Vissa undantag finns emellertid. Lagen ger bl.a. möjlighet till provanställning, dvs. till tidsbegränsad anställning när det är arbetsgivarens avsikt att pröva arbetstagaren. En spärr mot missbruk av möjligheterna till visstidsanställning finns genom att provotiden inte får förlängas och inte heller upprepas. Om omständigheterna är sådana att det måste sägas vara fråga om ett kringgående av huvudregeln i LAS om tillsvidareanställning finns möjlighet att ingripa rättsligt. Anställningsavtal som tidsbegränsats på ett sätt som strider mot LAS regler skall förklaras gälla tills vidare om arbetstagaren yrkar det.

I provanställningens natur ligger att arbetsgivaren har rätt att motsätta sig fortsatt anställning, om han eller hon finner att den provanställda inte håller måttet. Någon rättslig prövning av arbetsgivarens skäl för att inte låta en provanställning övergå i en tillsvidareanställning kan inte ske med stöd av LAS. Prövning på annan grund av arbetsgivarens vägran, t.ex. att det finns ett föreningsrättskränkande motiv bakom beslutet, anses emellertid inte utesluten. Rättsläget vad gäller möjligheterna att under åberopande av etnisk diskriminering angripa arbets-

givarens beslut att avbryta en provanställning eller att inte låta den övergå i tillsvidareanställning får betecknas som oklart.

För det fall uppsägning skett utan att det förelegat saklig grund för det, skall uppsägningen enligt LAS förklaras ogiltig och anställningen fortsätta som förut. Det gäller dock inte om felet vid uppsägningen består i brott mot turordningsreglerna. I så fall är sanktionen normalt enbart skadestånd. Om det emellertid rör sig om en statligt reglerad anställning eller om uppsägningen avser en facklig förtroendemän, utgör en föreningsrättskränkning eller strider mot jämställdhetslagen, mot föräldraledighetslagen eller studiestödslagen skall uppsägningen även i turordningsfall förklaras ogiltig. Ett felaktigt avskedande skall förklaras ogiltigt om arbetstagaren begär det i rätt tid, om inte ens saklig grund för uppsägning föreligger. Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter domstolsbeslut om ogiltighet skall anställningsförhållandet anses som upplöst (LAS 39 §). Arbetsgivaren skall då betala skadestånd, lägst 16 och högst 48 månadslöner.

Alla kränkningar av reglerna i LAS är skadestandsgrundande. Ersättning skall utgå både för arbetstagarens ekonomiska förlust och för den kränkning som en felaktighet från arbetsgivarens sida utgjort.

LAS gäller i den mån avvikande regler inte givits i annan lag. Särskilda anställningstrygghetsregler finns när det gäller offentligt anställda, fackliga förtroendemän, husligt arbete, kommission, sjömän, värnplikt och jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män. LAS tillämpningsområde begränsas av att lagen gäller för *arbetstagare* och *jämställda uppdragstagare* samt av att fyra kategorier av arbetstagare är undantagna. Det är arbetstagare med företagsledande eller jämförlig ställning, arbetstagare som är medlem av arbetsgivarens familj eller som är anställd för arbete i dennes hushåll samt den som av arbetsmarknadsmyndighet fått beredskapsarbete eller skyddat arbete.

De arbetstagarkategorier som inte omfattas av LAS torde normalt ha visst skydd mot diskriminerande uppsägning eller avskedande genom den av AD tillämpade allmänna rättsgrund-satsen om att arbetsgivarens handlande mot en anställd inte får strida mot lag eller goda seder.

3.3 Arbetsledningsbeslut

Arbetsledningsbeslut kan normalt inte angripas på rättslig väg. Utgångspunkten är att arbetsgivare har en grundläggande rätt att leda och fördela arbetet.

Vissa begränsningar finns emellertid. Åtgärder som har ett föreningskränkande syfte eller som är könsdiskriminerande kan angripas med stöd av särskilda lagregler. Arbetsledningsrätten anses inte heller få utövas godtyckligt eller i övrigt på ett sätt som strider mot god sed. För hela arbetslivet har nämligen genom AD:s praxis utvecklats en allmän rättsgrundsats av innebörd att en arbetsgivares arbetsledningsbeslut inte får strida mot lag eller goda seder. Arbetsgivarens fria arbetsledningsrätt vad gäller åtgärder till nackdel för en arbetstagare är med andra ord inskränkt till vad som anses rimligt och de s.k. § 32-befogenheterna får inte utnyttjas på ett otillbörligt eller godtyckligt sätt. Åtgärder som omplaceringar, omflyttningar m.m. får t.ex. inte grundas på diskriminerande motiv.

Begränsningen av arbetsledningsrätten anses ingå som en s.k. dold klausul i kollektivavtalen och ett förfarande i strid mot principen utgör således kollektivavtalsbrott och berättigar den kränkte till allmänt och ekonomiskt skadestånd. Den kränktes organisation har rätt till allmänt skadestånd. Av rättsfallet 1983 nr 46 (mentalskötar-fallet) framgår att grundsatsen gäller även i förhållande till icke kollektivanslutna arbetstagare. AD utdömde nämligen där ekonomiskt skadestånd till en oorganise-rad anställd som omplacerats i strid mot lag eller goda seder.

AD avslog däremot ett yrkande om allmänt skadestånd med motiveringen att det varken i LAS eller i någon annan lag fanns stöd för att utdöma sådant till en oorganiserad arbetstagare. I en senare dom från Stockholms tingsrätt (DT 536/87) tolkas emellertid AD:s dom så att allmänt skadestånd kan utgå även om det inte är fråga om kollektivavtalsbrott. Tingsrätten utdömde allmänt skadestånd till en spärrvakt i tunnelbanan som omplacerats sedan han av religiösa skäl krävt att få bära turban till sin tjänsteuniform. Omplaceringen ansågs innebära en kränkning av en grundläggande rätt till respekt för individens trosbekännelse.

Just omplaceringsbeslut med långtgående verkningar för den enskilde intar en särställning. För att ett sådant beslut skall anses rättsenligt krävs att det föreligger godtagbara skäl för åtgärden. AD har ansett att det mot bakgrund av det starka anställningsskyddet och rättspraxis rörande permittering föreligger starka sakliga skäl för att numera anse att omplaceringar, som föranleds av orsaker som kan hänföras till den enskilde arbetstagaren personligen och som får särskilt ingripande verkningar med hänsyn till arbetsuppgifter, anställningsförmåner och anställningsförhållanden i övrigt, bör kunna prövas på ett sätt som påminner om vad som gäller vid uppsägning. För att *godtagbara skäl* för omplacering skall anses föreligga krävs emellertid troligen inte lika mycket som för *sakliga skäl* för uppsägning.

AD har emellertid understrukit att rättsgrundsatsen om krav på godtagbara skäl har en begränsad omfattning. Det är endast ingripande undantagsfall som på detta sätt kan överprövas. Vad gäller mer normala arbetsledningsbeslut utgörs skyddet för arbetstagarna endast av innehållet i kollektivavtal och av det fackliga inflytandet enligt MBL.

Vad gäller den offentliga sektorn innebär regeln i RF 1:9 i och för sig ett bestämt förbud mot diskriminering. Regeln kan emellertid inte normalt åberopas mot ett arbetsledningsbeslut

eller omedelbart läggas till grund för civilrättsliga anspråk, t.ex. på skadestånd, från den som utsatts för diskriminering. I stället gäller även på det offentliga området arbetsgivarens i princip fria arbetsledningsrätt med begränsningen att beslut inte får fattas på godtyckliga eller eljest otillbörliga grunder. Brott mot grundlagsbestämmelsen innebär inte heller att arbetsgivaren skall anses ha brutit mot gällande kollektivavtal annat än om bestämmelsen direkt gjorts till en del av avtalet.

I arbetsgivarens arbetsledningsrätt anses också ingå rätt att i princip fritt utvälja anställda till utbildning och befordran. Särskilt befordran berör enskilda arbetsgivares fria anställningsrätt. I AD:s praxis finns emellertid fall där underlåtenhet att befordra en arbetstagare som hade anledning att räkna med det bedömts som föreningsrättskränkning.

3.4 Anställningsvillkor

Skydd mot diskriminering i fråga om ett flertal anställningsvillkor kan sägas följa av att det arbetsrättsliga regelsystemet som sagt gäller för alla. Utrymmet för diskriminerande villkor i enskilda fall är därmed litet. Alla har t.ex. rätt till lagstadgad semester. Arbetstidsfrågor är reglerade i lag och avvikelser från lagbestämmelserna får endast göras genom kollektivavtal. Arbetsmiljölagen gäller förstås också för alla. I förarbetena till lagen sägs särskilt att arbetsgivaren skall ägna frågan om information till invandrare om risker i arbetet särskild uppmärksamhet med hänsyn till språksvårigheterna.

Förbud mot lönediskriminering mellan kvinnor och män finns i jämställdhetslagen. I övrigt finns inte några lagregler om "lika lön för lika arbete". Avtalslagens generalklausul (36 §) om ogiltighet eller jämkning av oskäligen arbetsvillkor ger möjlighet att i undantagsfall angripa t.ex. diskriminerande lönevillkor. Om en arbetssökande eller arbetstagare på grund av dålig utbildning,

avsaknad av arbetslivserfarenhet e.d. befinner sig i en underlägsen ställning i förhållande till arbetsgivaren, kan arbetsgivaren söka utnyttja situationen så att de avtalsvillkor som parterna avtalar om blir sämre än vad som är normalt i branschen. Även t.ex. en nyligen anländ invandrare kan komma att inta en sådan underlägsen ställning. På den kollektivavtalsreglerade sektorn, där de fackliga organisationerna är verksamma och flertalet arbetstagare är fackligt anslutna, är oskäliga arbetsvillkor säkert sällan förekommande. Däremot är risken större utanför denna sektor. AD har med stöd av 36 § avtalslagen lämnat lönevillkor utan avseende och i stället slagit fast att viss skälig lön skulle utgå.

3.5 Trakasserier

Arbetsmiljölagen (1977:1160) har till ändamål att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för en god arbetsmiljö även i psykiskt avseende. Några bestämda krav på arbetsgivarens allmänna uppträdande uppställs emellertid varken i lagen eller i de föreskrifter och allmänna råd som med stöd av lagen utarbetats av arbetarskyddsstyrelsen. Jämställdhetslagen innehåller speciella regler angående sexuella trakasserier. Trakasseriskydd finns också för skyddsombud och enligt förtroendemannalagen (se nedan). I övrigt finns inga lagregler som behandlar trakasserier.

AD har emellertid använt begreppet god sed på arbetsmarknaden för att dra upp gränserna för tillåtet beteende från en arbetsgivares sida mot en anställd. Med *god sed* avses ofta vad gällande representativa kollektivavtal föreskriver. Frågan om det direkt till följd av kollektivavtal föreligger en allmän skyldighet för en arbetsgivare att avhålla sig från trakasserier på etnisk grund förefaller inte ha ställts på sin spets i AD. I rättsfallet 1985 nr 112 uttalade AD angående en arbetsgivares allmänna

trakasserier mot en anställd att domstolen inte var beredd att dra slutsatsen att arbetsgivaren genom handlandet ådragit sig skadeståndsansvar för kollektivavtalsbrott samt tillade: *Det kan visserligen inte uteslutas att ett kollektivavtal skulle anses innefatta en dold klausul om skyldighet för part att avhålla sig från vissa åtgärder som kan anses stå i strid med god sed på arbetsmarknaden. Som exempel kan nämnas diskriminerande handlande.*

Ett särskilt provocerande eller trakasserande uppträdande från arbetsgivaren kan leda till att en anställd anser sig tvungen att själv säga upp sig. En sådan s.k. provocerad uppsägning likställs med uppsägning från arbetsgivarens sida. AD har också ansett att en trakasseriåtgärd bör kunna angripas jämlikt grunderna för anställningsskyddslagen, även om den angripne inte lämnat anställningen. En omplaceringsåtgärd som vidtagits i det direkta syftet att förmå den angripne att säga upp sig kan t.ex. angripas.

En arbetstagare som har utsatts för åtgärd i strid mot god sed på arbetsmarknaden kan få rätt till skadestånd för den ekonomiska skada som kan ha uppstått. Det är också tänkbart att ersättning kan utgå för den kränkning som åtgärden har inneburit för arbetstagaren. För det torde i enlighet med ovanstående krävas att diskrimineringsförbud även mot andra åtgärder än arbetsledningsbeslut tolkas in i gällande kollektivavtal.

3.6 Övrig lagstiftning av intresse

3.6.1 Lagen mot etnisk diskriminering

År 1986 inrättades ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och som stöd åt honom en nämnd mot etnisk diskriminering. Verksamheterna reglerades genom lagen mot etnisk diskriminering (DO-lagen, 1986:442). Ombudsmannens verksamhetsområde omfattar hela samhällslivet med undantag för privatlivet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas etnisk diskriminering i arbetslivet. Mot bakgrund av den fria anställningsrätten inom den privata sektorn står anställningsärenden på detta område i fokus för verksamheten.

DO:s uppgift är dels rådgivande i enskilda fall, dels opinionsbildande. Genom bl.a. överläggningar och information skall han arbeta för att gällande rättsregler på området iakttas och för att kartlägga behovet av ytterligare åtgärder mot etnisk diskriminering. På arbetslivets område har ombudsmannen befogenheter att vid vite förelägga arbetsgivare att komma till överläggningar med ombudsmannen och lämna honom upplysningar.

Nämnden mot etnisk diskriminering har tre uppgifter, nämligen att pröva besvär över vite som ombudsmannen förelagt, ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor samt att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering.

3.6.2 Medbestämmandelagen

Lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL, 1976:580) har inneburit att arbetstagarerna genom de fackliga organisationerna fått rätt till insyn och förhandlingar i fråga om arbets- och företagsledning, tolkningsföretråde i vissa situationer samt

facklig vetorätt mot anlitan­de av icke anställd arbetskraft. MBL innebär förbud mot diskriminering på grund av facklig verksamhet.

Reglerna om föreningsrättskränkning är särskilt intressanta, eftersom de är ett exempel på anti-diskrimineringslagstiftning. Föreningsrätt definieras i 7 § MBL som *rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas*. I 8 § MBL sägs att *föreningsrätten skall lämnas okränk­et* och att *arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation är icke skyldig att tåla sådan kränkning av föreningsrätten som innebär intrång i dess verksamhet*. Föreningsrättskränkning definieras närmare som en åtgärd som någon på arbetsgivar- eller arbetstagersidan vidtar mot någon på andra sidan, antingen som följd av att denne utnyttjat sin föreningsrätt, dvs. som hämnd, eller i syfte att förmå denne att inte utnyttja sin föreningsrätt, dvs. i påverkanssyfte. I den första situationen måste en ogynnsam verkan av åtgärden visas för att en föreningsrättskränkning skall anses ha skett. Med ordet *åtgärd* i lagtexten avses något konkret, t.ex. uppsägning, omplacering, underlåtenhet att befordra eller hot om sådan åtgärd. De flesta mål om föreningsrättskränkning har gällt uppsägning eller avskedande av arbetstagare. Sedan tillkomsten av LAS kan samma åtgärd medföra påföljder enligt båda lagarna.

För att en föreningsrättskränkning skall föreligga krävs alltså både att en åtgärd vidtagits och att ett föreningskränkande motiv legat bakom åtgärden, dvs. det krävs både ett objektivt och ett subjektivt moment. AD har beträffande det föreningsrättskränkande motivet endast krävt bevis om sannolika skäl för att låta bevisbördan gå över på motsidan. Denna har då haft att visa att det förelegat skälig orsak, ett objektivt godtagbart skäl, till åtgärden oberoende av föreningsrättsfrågan för att det subjektiva rekvisitet inte skall anses uppfyllt. I praktiken har sannolika skäl

oftast visats genom ett nära tidssamband mellan en facklig aktion och en åtgärd mot arbetstagare som deltagit i eller vars anställningsvillkor varit föremål för den fackliga aktionen. Reglerna om föreningsrätt är tvingande. En uppsägning eller avskedande som innebär föreningsrättskränkning är ogiltig och arbetsgivaren kan åläggas att återta arbetstagaren. Avtalsbestämmelser som strider mot föreningsrätten är också ogiltiga. Påföljden för en föreningsrättskränkning är skadestånd (54 § MBL). Allmänt skadestånd för själva kränkningen kan tillerkännas både den som personligen utsatts för kränkningen och den organisation som lidit intrång i sin verksamhet genom åtgärden.

3.6.3 Jämställdhetslagen

Jämställdhetslagens (1991:433) ändamål är att främja jämställdhet i arbetslivet, dvs. kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen innehåller dels regler om *aktiva åtgärder*, dvs. krav på framåtsyftande åtgärder från arbetsgivarens sida för att uppnå jämställdhet, dels förbud mot könsdiskriminering i vissa fall. Med *könsdiskriminering* avses i lagen att någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet (15 §). I 16 - 20 §§ återfinns regler om när otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga. Så är fallet när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen. Otillåten könsdiskriminering skall emellertid inte anses föreligga om arbetsgivaren kan visa att beslutet varken direkt eller indirekt har

samband med den missgynnades könstillhörighet, om beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet eller om det är berättigat av hänsyn till annat intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet. Könsdiskriminering skall också anses föreligga när arbetsgivaren utser någon framför någon annan av motsatt kön som har likvärdiga sakliga förutsättningar, om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att missgynna någon på grund av kön (17 §). Otillåten könsdiskriminering skall vidare anses föreligga när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön (19 §). Enligt 17 och 19 §§ skall könsdiskriminering emellertid inte anses föreligga om arbetsgivarens beslut är ett led i strävanden att främja jämställdhet eller i andra fall av intressekollisioner. Andra situationer där otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga är när arbetsgivaren tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden (18 §). Förutsättningen är emellertid att arbetsgivaren inte kan visa att de olika villkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet. Otillåten könsdiskriminering skall slutligen anses föreligga när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet (20 §). Även i detta fall gäller undantag om det är fråga om jämställdhetssträvanden eller andra intressekollisioner.

Jämställdhetslagen innehåller vidare en regel om rätt för en arbetssökande som inte har anställts eller en arbetstagare som

inte har befordrats eller tagits ut till utbildning för befordran att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om meriterna i fråga om den av motsatt kön som fått arbetet eller utbildningsplatsen (21 §).

I 22 § finns ett förbud mot trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering. Likställd med arbetsgivare är i detta sammanhang den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta om arbetstagarens arbetsförhållanden.

Ett avtal är enligt 23 § ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger otillåten könsdiskriminering. Ett avtalsvillkor eller en rättshandling som innebär att en arbetstagare diskrimineras på ett otillåtet sätt skall förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det (24 §). Jämställdhetslagen innehåller vidare skadeståndsregler. Arbetsgivare som utsätter någon för otillåten diskriminering genom att utse någon eller några framför en eller flera av motsatt kön skall betala skadestånd till den eller de diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär. Om flera diskriminerade i ett sådant fall begär skadestånd, skall skadeståndet bestämmas som om bara en av dem hade diskriminerats samt delas lika mellan dem (25 §). I andra fall av diskriminering skall skadestånd utgå för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär (26 §). Vid brott mot trakasseriförbudet skall skadestånd utgå för den kränkning som trakasserierna inneburit (27 §). Lagen innehåller vidare en allmän jämningsregel (28 §).

Lagens efterlevnad övervakas av jämställdhetsombudsmannen (JämO) och jämställdhetsnämnden, som utses av regeringen. JämO skall i första hand söka förmä arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter. Arbetsgivare är skyldiga att lämna ombudsmannen de uppgifter som kan behövas för tillsynen. Möjlighet finns för ombudsmannen att förelägga vite för att förmä en arbetsgivare att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. JämO:s beslut om vitesföreläggande får överklagas till jäm-

ställdhetsnämnden. Nämnden kan också på framställning av JämO meddela vitesföreläggande för att förmå en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder. Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt av ombudsmannen.

Mål om könsdiskriminering handläggs enligt lagen om rättegången i arbetstvister, varvid som arbetstagare anses också arbetssökande och som arbetsgivare anses också den som någon har sökt arbete hos. I en tvist får JämO föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Sådan talan förs hos AD. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde, får JämO emellertid föra talan endast om organisationen inte gör det.

3.6.4 Främjandelagen

Lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (Främjandelagen, 1974:13) utgår från att enskilda arbetsgivare har ett ansvar för att bereda svårplacerad arbetskraft arbete. Lagen innehåller krav på överläggningar mellan arbetsgivaren, de fackliga företrädarna och länsarbetsnämnden för att bl.a. främja nyanställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsgivare åläggs i lagen långtgående upplysningsskyldighet och såväl länsarbetsnämnd som arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, kan utfärda anvisningar för vilken arbetskraft som skall anställas. I sista hand kan AMS förordna att arbetsgivaren vid straffansvar måste anställa den person som anvisas från arbetsförmedlingen. Främjandelagen har i praktiken liten betydelse. Det har trots lagens ordalydelse inte ansetts genomförbart att tvinga fram anställningsbeslut.

3.6.5 Lag om skyldighet att anmäla ledig plats till arbetsförmedlingen

Lagen om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen (1976:157) innebär i sig inte någon begränsning av den fria anställningsrätten, men den bygger på tanken att samhället har intresse av att få information om lediga platser och arbetsgivares rekrytering av arbetskraft. Arbetsförmedlingen får också möjlighet att söka påverka arbetsgivarens val. Lagen gäller hela arbetsmarknaden utom den statliga sektorn, där det finns speciella regler. Undantag gäller för fall där plats tillsätts internt eller där återanställningsrätt gäller.

3.6.6 Rättsregler om särbehandling av utländska medborgare

Enligt utlänningslagen (1989:529) måste en icke-nordisk medborgare ha arbetstillstånd för att få utföra arbete i Sverige. Han kan i annat fall dömas till böter. Även en arbetsgivare som har en icke-nordisk medborgare utan arbetstillstånd anställd kan dömas till påföljd. I EES-propositionen (regeringens prop. 1991/92:170, bilaga 10) föreslås att även medborgare i ett land som är anslutet till EG eller EFTA samt, oavsett nationalitet, make eller maka till arbetstagare eller egen företagare från sådant land samt deras barn skall undantas från kravet på arbetstillstånd. Vidare har genom förordning (1992:581) om ändring i utlänningsförordningen införts undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd för vissa asylsökanden under tiden som deras asylansökningar behandlas.

Enligt RF 11:9 tredje stycket får vissa tjänster, bl.a. domartjänster, endast innehåas av svensk medborgare. Samma stadgande föreskriver 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 förut-sättningar som anges i lag. Krav på svenskt medborgarskap motiveras i dessa sammanhang av hänsyn till rikets säkerhet samt av önskemålet att beslut som rör enskilds rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare. Enligt lagen om offentlig anställning (LOA 4:2) sägs att endast svensk medborgare kan ha militär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman. Vidare sägs att regeringen i övrigt får föreskriva att endast svensk medborgare får inneha tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen, statlig tjänst som är förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till annan stat m.m. eller statlig tjänst som kan medföra kännedom om förhållande som är av betydelse för rikets säkerhet eller som rör betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse. Med stöd av dessa regler är ett stort antal tjänster, bl.a. som kronofogde samt vid länsstyrelser och vissa statliga nämnder, förbehållna svenska medborgare. Nyligen har medborgarskapskravet för advokater ändrats på så sätt att medborgarskap i Danmark, Finland, Island eller Norge jämställs med svenskt medborgarskap (F 1991:540). Genom EES-avtalet har vidare Sverige anslutit sig till ett system för generellt ömsesidigt godkännande av utbildningsbevis avseende postgymnasiala utbildningar som är längre än tre år.

3.6.7 Lag om svenskundervisning

Genom en särskild lag (1986:163) har invandrare rätt till ledighet från sitt arbete för att delta i grundläggande undervisning i svenska språket och om det svenska samhället. Ersättning betalas av staten. Avtal varigenom en invandrare i förhållande till sin arbetsgivare förklarar sig inte komma att utnyttja rätt till ledigheten saknar rättslig verkan. Lagen

förbjuder arbetsgivare att säga upp en invandrare på grund av att han begärt ledighet för svenskundervisning.

3.6.8 Lagen om rättegången i arbetstvister

Lagen om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen, 1974:371) har till syfte att främja en enhetlig rättstillämpning i mål om arbetstvister. Mål mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisation och mål som rör organiserad arbetstagare skall tas upp direkt i AD, som är enda instans i sådana mål. Rättegången skall ha föregåtts av förhandlingar mellan parterna. Tvister som rör oorganiserad arbetstagare skall tas upp vid tingsrätt, men överklagas därifrån till AD som sista instans.

Som arbetstvist räknas enligt lagen alla tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vissa typer av mål är dock undantagna, bl.a. tvistiga fordringar i konkurs, mål om ersättning för arbetsskada, när tvisten inte rör kollektivavtalets rätta innebörd, och mål om skadestånd i anledning av brott, om talan förs i samband med åtal för brottet. Även en del tvister på det offentliga området är undantagna.

4 Tidigare överväganden och förslag

Frågan om lagstiftning mot etnisk diskriminering inom arbetslivet har varit aktuell sedan slutet av 1960-talet. Nedan följer en kortfattad redogörelse för framlagda förslag till lagstiftning, liksom för de överväganden som legat bakom att någon förbudslagstiftning hittills inte kommit till stånd.

4.1 Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering

Inför Sveriges ratificering av rasdiskrimineringskonventionen tillsattes en kommitté, utredningen angående förbud mot rasdiskriminering, med uppgift att undersöka i vilka hänseenden den svenska lagstiftningen behövde kompletteras för att uppfylla konventionens krav.

Utredningen fann (SOU 1968:68) att konventionens artikel 5 vad avsåg arbetsförhållanden inte var täckt av svensk rätt. Enligt kommittén saknades belegg för att rasdiskriminering förekom i någon större omfattning inom arbetslivet. Däremot bedömdes det finnas en inte obetydlig risk för en mer utbredd rasdiskriminering i framtiden.

På grund av principiella betänkligheter mot att med lagbestämmelser ingripa reglerande på arbetsmarknaden lade kommittén inte fram några förslag med sikte på den. Den nya bestämmelsen om olaga diskriminering i brottsbalken avgränsades så att den inte avsåg arbetslivet. Arbetsmarknadens parter förutsattes ha en önskan att motverka rasdiskriminering och borde enligt kommittén genom upplysning bland sina medlemmar och eventuellt genom särskilda överenskommelser

om t.ex. förlikningsförfarande i tvister om rasdiskriminering kunna åstadkomma samma eller t.o.m. för den enskilde bättre resultat än vad som skulle nås med lagstiftning. Kommittén uttalade emellertid att om utvecklingen gick mot ökad förekomst av rasdiskriminering skulle frågan om lagstiftning behöva tas upp på nytt. I så fall borde övervägas om ett utökat skydd mot diskriminering kunde åstadkommas på annan väg än genom ett straffsanktionerat förbud, t.ex. genom ett förlikningsförfarande. Bevissvårigheterna vid ett straffsanktionerat förbud ansågs kunna bemästras endast i fråga om okvalificerad arbetskraft vid större företag. Avgränsningen av det straffbara området förutsågs emellertid i så fall bli en intrikat fråga.

I den efterföljande propositionen (prop. 1970:87) delade föredragande statsrådet kommitténs bedömning och menade att det i första hand borde anförtros åt arbetsmarknadens parter att frivilligt i samverkan se till att rasdiskriminering hindrades inom arbetslivet. Den samtidigt föreslagna lagstiftningen på andra områden, främst straffbestämmelsen om olaga diskriminering, antogs bli normbildande också i arbetsförhållanden. Skulle det emellertid visa sig att rasdiskriminering inom arbetslivet inte kunde bemästras borde lagstiftning enligt departementschefen övervägas på nytt.

4.2 Diskrimineringsutredningen

År 1978 tillkallades en särskild utredare (A 1978:06) med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m.fl. Till särskild utredare förordnades generaldirektören Kjell Öberg. Utredningen antog namnet diskrimineringsutredningen (DU).

DU lade år 1983 fram förslag till en arbetsrättslig lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983:18).

DU ansåg att FN-konventionen ålade Sverige en ovillkorlig skyldighet att lagstifta mot diskriminering i arbetslivet. Utredningen fann, efter att ha genomfört flera olika undersökningar, att det förekom etnisk diskriminering i arbetslivet och att denna diskriminering var omfattande. Bl.a. anfördes att arbetslösheten var ungefär dubbelt så hög bland utländska medborgare som bland svenska och att inslaget av långtidsarbetslösa var betydligt högre bland invandrare. Att invandrarna kunde antas ha bristande språkkunskaper eller sämre utbildning ansågs inte kunna vara hela förklaringen. Utredningen hade fått talrika exempel från invandrare på upplevelser av diskriminerande behandling och fann att deras vittnesmål styrktes av uppgifter från arbetsmarknadsmyndigheter och personalanställare.

Enligt DU skulle det inte vara möjligt att enbart genom upplysning och avtal mellan arbetsmarknadens parter komma till rätta med diskrimineringen på arbetslivets område. Man påpekade att arbetsmarknadsparterna, trots att de haft lång tid på sig, ännu inte hade ingått något avtal samt att ett avtal i vart fall inte skulle bli bindande för dem som inte var kollektivavtalsbundna. Mot denna bakgrund och under åberopande av FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering fann DU det nödvändigt med ny lagstiftning.

DU konstaterade att det i och för sig vore möjligt att vidga de straffrättsliga bestämmelserna om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB till att omfatta även arbetsmarknaden, men fann bevisproblemen inom straffrätten så svåra att en civilrättslig lagstiftning, där bevisbördan kan uppdelas, var att föredra. Utredningen lade därför fram förslag till civilrättslig lagstiftning efter modell av dåvarande jämställdhetslagen (1979:1118) och med AD som enda forum. Förslaget innehöll skadeståndssanktioner för förbud för arbetsgivare mot att göra sig skyldig till etnisk diskriminering mot arbetssökande och arbetstagare. Även

fall där anställning av en ensam sökande inte kom till stånd skulle omfattas.

I förslaget till lagtext angavs inledningsvis att lagens syfte skulle vara att skydda envar mot etnisk diskriminering, alltså även personer ur majoritetsbefolkningen. Diskrimineringsgrunden angavs som *etnisk tillhörighet*, varmed enligt betänkandet förstods ras, hudfärg, etniskt och nationellt ursprung samt nationalitet i betydelsen medborgarskap. Ett antal typfall där etnisk diskriminering skulle anses föreligga angavs i lagtexten jämte en bevisbörderegulering med presumtionsansvar. Vidare stadgades om vissa aktiva åtgärder och möjlighet till positiv särbehandling. Jämställdhetsombudsmannen (JämO) föreslogs bli övervakande myndighet.

Remissutfallet

Flertalet remissinstanser var positiva till en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet, men de flesta framförde kritik i olika avseenden mot den utformning lagförslaget fått. Även de positiva remissinstanserna framhöll i allmänhet att andra åtgärder i syfte att motverka diskriminering, t.ex. information, utbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser, skulle vara väl så viktiga som lagstiftning. De tveksamma och negativa remissinstanserna anförde bl.a. att lagen skulle bli svår att tillämpa, att utformningen var sådan att den skapade rättsosäkerhet och att det fanns risk för att lagen skulle motverka sitt syfte. Bl.a. möttes förslaget om bevispresumtion av stark kritik. Från arbetsgivarhåll uttalades också särskild kritik mot bristande samråd med arbetsmarknadens parter från utredningens sida.

4.3 Departementspromemorian En ombudsman mot etnisk diskriminering

Frågan om lagstiftning mot etnisk diskriminering bereddes efter remissbehandlingen av DU:s betänkande vidare inom regeringskansliet i ytterligare kontakt med en del remissinstanser. Bl.a. genomförde Arbetsmarknadsdepartementet tre hearings med arbetsmarknadens parter, invandrarorganisationer och vissa myndigheter. Därvid diskuterades olika lösningar, främst avtal om en viss uppförandekod mellan parterna, en straffrättslig regel för arbetsmarknaden, motsvarande 16 kap. 9 § BrB, och en civilrättslig lagstiftning uppbyggd kring en generalklausul och utan någon bevispresumtion. Även en förvaltningsrättslig reglering efter modell av främjandelagen, som ger stöd åt äldre arbetstagare och för arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga, var aktuell.

Arbetsmarknadens parter förklarade bl.a. att man inte hade iakttagit någon diskriminering när det gällde dem som redan var inne på arbetsmarknaden, men godtog - med undantag för Svenska Arbetsgivareföreningen - de resultat som DU kommit fram till om förekomsten av etnisk diskriminering. De flesta organisationerna framförde uppfattningen att diskriminering sannolikt var vanligast i samband med anställning av personal. Samtliga arbetsmarknadsorganisationer utom LO ansåg att en lösning avtalsvägen var att föredra. Enligt LO skulle problemet troligen inte gå att lösa genom avtal, eftersom arbetstagarna ändå inte utan ett allmänt personalpolitiskt avtal skulle kunna hindra diskriminering vid anställningar.

Invandrarrådets representanter framförde att såväl arbetsgivare som fackliga företrädare ibland gjorde sig skyldiga till etnisk diskriminering och att lagstiftning enligt den av DU föreslagna modellen borde införas. Vidare ansåg man att det förelåg stora svårigheter för den som utsatts för diskriminering att veta vart man skulle vända sig.

Myndigheterna var i allmänhet positiva till någon form av lagstiftning, men negativa till utformningen av DU:s förslag.

Förslaget om en lag uppbyggd kring en generalklausul fick ett blandat mottagande. Bl.a. framfördes att det med en sådan lag kunde bli svårt att förutse utgången av en rättslig prövning av ett visst handlande.

Inom Arbetsmarknadsdepartementet utarbetades en promemoria med utgångspunkt från vad som framkommit vid remissbehandlingen av DU:s förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och vid de efterföljande kontakterna. I promemorian slogs fast att DU inte utarbetat något förslag till straffrättslig reglering och att en sådan lösning därför förutsatte ytterligare utredning, att DU:s förslag till arbetsrättslig lagstiftning hade mött hård kritik samt att utkastet till en mer generalklausulsbetonad lagstiftning också blivit kritiserat från vissa håll och att även det förslaget skulle fordra omfattande överarbetning och ytterligare remissbehandling innan det kunde läggas fram för riksdagen. I promemorian uttalades att FN-konventionen inte kunde anses ställa ett absolut krav på förbudslagstiftning av den typ som DU föreslagit eller av straffrättslig art. Vidare sades att de berörda lagstiftningsalternativen skulle behöva bedömas i ett mera generellt perspektiv i förhållande till arbetsgivarnas hittills i princip fria anställningsrätt och mot bakgrund av en tänkt ordning med ett generellt diskrimineringsförbud beträffande arbetssökande eller med andra ord krav på saklig grund vid anställningsbeslut på den privata delen av arbetsmarknaden. Det ansågs därför inte möjligt att direkt lägga fram något straffrättsligt eller arbetsrättsligt lagförslag. Dessutom ansåg departementet att det ytterligare borde undersökas om inte redan gällande rätt på området i högre utsträckning än hittills kunde användas som ett skydd mot etnisk diskriminering. Även ett ställningstagande till behovet av ett förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet förenat med straff eller skadestånd ansågs därför behöva skjutas på framtiden.

I promemorian konstaterades att DU:s förslag om aktiva åtgärder på arbetslivets område och om olika former av service och uppföljning lagda hos ett myndighetsorgan hade god förankring bland remissinstanserna. Mot den bakgrunden lades ett förslag till lag mot etnisk diskriminering fram, som innebar inrättande av en ombudsman och en nämnd mot etnisk diskriminering. Ombudsmannen föreslogs få uppgifter på både det individuella och det generella planet med särskild inriktning på att motverka diskriminering inom arbetslivet. Förslaget innebar också att ombudsmannen skulle tilläggas särskilda befogenheter att begära in uppgifter och hålla överläggningar med arbetsgivare.

4.4 Regeringens prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken

I regeringens prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken uttalades att lagstiftning har en viktig funktion både för att ge skydd i det enskilda fallet och för att påverka den allmänna inställningen på området. Föredragande statsrådet sade sig emellertid ha tagit intryck av den kritik som förekommit mot DU:s förslag och ansåg att förslaget inte var en lämplig modell för lagstiftning mot etnisk diskriminering. Någon godtagbar lösning med nya sanktionerade förbudsregler på arbetslivets område ansågs över huvud taget inte föreligga inom ramen för vare sig straffrätten eller arbetsrätten. Ytterligare lagstiftningsåtgärder av sådant slag ansågs vara förenade med svåra problem på centrala rättsområden och dessutom kunde behovet av sådana åtgärder inte säkert bedömas. I stället föreslogs i propositionen inrättandet av en diskrimineringsombudsman och en nämnd mot etnisk diskriminering i stort sett i enlighet med departementspromemorian. Departementschefen ansåg det inte lämpligt att i lagen ta in en uttrycklig men osanktionerad regel om ett förbud mot etnisk

diskriminering. I stället föreslogs en inledande lagregel formulerad som en ändamålsbestämmelse i avsikt att ge uttryck för statsmakternas bestämda avståndstagande mot etnisk diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inrättades den 1 juli 1986. Som stöd åt ombudsmannen inrättades samtidigt nämnden mot etnisk diskriminering.

4.5 Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet

År 1987 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommission (A 1987:05) med uppdrag att pröva vilka åtgärder som borde vidtas för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet och stimulera till sådana åtgärder. Till kommissionen knöts en särskild expertgrupp, ledd av DO. Enligt direktiven skulle kommissionens arbete i huvudsak gå ut på att pröva hur gällande lagstiftning och dess tillämpning kunde bli effektivare för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet, att undersöka hur kunskaperna och medvetenheten om rasism och främlingsfientlighet kunde förstärkas och fördjupas genom utbildning och forskning samt att förstärka opinionsbildningen mot rasism och främlingsfientlighet i samverkan med folkrörelser och andra organisationer, arbetsmarknadens parter, kommuner, myndigheter och massmedia.

I sin slutrapport, *Mångfald mot enfald*, redovisade kommissionen i del I (SOU 1989:13) bl.a. sin bild av det aktuella läget i Sverige när det gällde svenska folkets attityder till invandrare och flyktingar. I del II (SOU 1989:14) redovisades förslag rörande lagstiftning och rättsfrågor. Kommissionen fann (SOU 1989:14 s. 88 ff) att rasdiskrimineringskonventionen inte ställde samma ovillkorliga krav på generell lagstiftning mot etnisk diskriminering avseende arbetsmarknaden som man ansåg den

göra beträffande förbuds- och straffregler mot rasistiska organisationer m.m. i artikel 4. Inte heller enligt andra internationella instrument befanns någon absolut skyldighet att lagstifta föreligga. Kommissionen ansåg emellertid att Sverige enligt rasdiskrimineringskonventionen måste vidta ytterligare åtgärder, eftersom invandrare även efter inrättandet av DO-myndigheten, enligt vad kommissionen hade erfarit, upplevde sig som särbehandlade i negativ riktning. De åtgärder som kommissionen ansåg stod till buds var lagstiftning eller kollektivavtal. Kommissionens kontakter med arbetsmarknadens parter hade utvisat att samverkan mellan dessa för att förebygga och hindra etnisk diskriminering i arbetslivet vore möjlig, men att heltäckande reglera problemen i kollektivavtal ansågs förenat med stora svårigheter. Kommissionen ifrågasatte om inte en civilrättslig lagstiftning på området skulle kunna motiveras redan av det skälet att invandrarna otvivelaktigt utgjorde en utsatt grupp på arbetsmarknaden. En sådan lagstiftning med möjlighet till skadestånd för den som kränkts skulle också tillgodose kravet enligt artikel 6 i rasdiskrimineringskonventionen, enligt vilken konventionsstaterna skall tillförsäkra var och en ett verksamt skydd och rättsmedel genom domstolar och liknande institutioner mot varje kränkande rasdiskriminerande handling samt rättvis och tillfredsställande gottgörelse eller ersättning. Möjligheterna till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp borde utredas. DO föreslogs bli utsedd att som särskilt organ pröva klagomål från personer som anser sig diskriminerade på grund av ras och som inte fått upprättelse av tillgängliga inhemska rättsmedel. DO:s möjligheter att agera kraftfullt bedömdes kunna främjas om effektiva rättsmedel gjordes tillgängliga. Kommissionen sade sig inte vilja föregripa den då förestående utvärderingen av DO:s arbete, men betonade ändå att en *uppstramning på lagstiftningssidan* borde övervägas.

Remissutfallet

Kommissionens betänkanden remissbehandlades. Det övervägande flertalet av de remissinstanser som kommenterade förslaget att en lagreglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet ånyo borde övervägas antingen tillstyrkte eller förklarade sig inte ha någon erinran mot det. Det gällde bl.a. JK, Domstolsverket, Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Stockholms tingsrätt, AD, AMS, SIV, Svenska kommunförbundet, SACO/SR, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Landstingsförbundet, LO, Sveriges Advokatsamfund, Riksförbundet finska föreningar i Sverige och Svenska flyktingrådet. SAF avstyrkte däremot lagstiftning på området, i första hand med motiveringen att det saknades behov av sådana regler och i andra hand eftersom lagstiftning enligt föreningen skulle få negativa konsekvenser för invandrarnas möjligheter till anställning och befordran samt för relationerna på arbetsplatserna.

4.6 Utvärderingen av DO

För att utvärdera verksamheten hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering tillkallade regeringen under våren 1989 rättschefen Gertrud Holmquist att som särskild utredare (A 1989:01) göra en utvärdering av verksamheten hos ombudsmannen och nämnden. Utvärderingen skulle utgöra underlag för riksdagens beslut om den fortsatta verksamheten fr.o.m. budgetåret 1990/91. Enligt direktiven skulle utredningen kunna föreslå förändringar av verksamhetens inriktning och organisation eller av gällande regler, om utvärderingen påvisade behov därav.

Utredningen redovisade sina slutsatser och förslag i SOU 1989:57, *DO och Nämnden mot etnisk diskriminering - de tre*

första åren. Där uttalades att utvärderingen givit vid handen att DO-myndigheten kommit att uppfattas som ett värdefullt inslag i svenskt samhällsliv samt att DO redan med de arbetsinstrument som lagen mot etnisk diskriminering anvisade och de arbetsmetoder som myndigheten hittills använt kunde åstadkomma goda resultat både i enskilda ärenden och i den opinionsbildande verksamheten. Några behov av förändringar av lagen påvisades inte. Däremot förordades en i viss mån annorlunda handläggning och konstaterades att verksamheten med enskilda ärenden och telefonrådgivning fått en sådan omfattning att utökade resurser behövdes. Utvärderingen ansågs inte i sig ha bekräftat behovet av ett lagreglerat förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Vad gällde nämnden ansågs den i en framtid kunna avvecklas som självständig myndighet.

4.7 DO:s förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

I DO:s anslagsframställning för budgetåret 1990/91 angav DO att han ansåg att det borde införas en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. DO anförde att det visserligen ännu inte handlagts något ärende vid DO-myndigheten som skulle ha varit processbart om DU:s förslag till lagstiftning varit genomfört. Mycket talade emellertid enligt DO:s erfarenhet för att invandrare hade stora problem på arbetsmarknaden och det kunde inte uteslutas att en förklaring var just diskriminering. Invandrare upplevde sig i vart fall som särskilt diskriminerade på arbetslivets område. Lagstiftning var enligt DO emellertid motiverad, även om det inte fanns ett akut och påtagligt behov, eftersom grundläggande värderingar om t.ex. alla människors lika värde bör bekräftas genom lagar, som medför konsekvenser för dem som bryter mot dem, för att inte uppfattas som föga förpliktande. Eftersom regering och riksdag fullt ut tagit avstånd från alla

former av etnisk diskriminering i samhällslivet, ansåg DO det vara inkonsekvent att diskriminering från en enskild arbetsgivare i vissa fall varken var straffbart eller skadeståndsgrundande, särskilt som rätten till arbete anses som fundamental i vårt samhälle. En lagstiftning på området borde enligt DO:s mening inte heller vara kontroversiell. DO hänförde sig till en av DU redovisad undersökning, enligt vilken 70 % av de tillfrågade helt och hållet eller åtminstone med tvekan instämt i att det borde vara förbjudet för en arbetsgivare att vägra anställa en person bara för att denne är invandrare. Parterna på arbetsmarknaden hade redan ställt sig bakom principen om likabehandling. En lag med förbud mot etnisk diskriminering av arbetssökande skulle enligt DO strängt taget inte innebära annat än att det skulle krävas av arbetsgivaren att han iakttog god sed i enlighet med den i AD:s praxis utvecklade allmänna principen även när han anställde arbetskraft. DO anförde också att tendenser till en etniskt uppdelad arbetsmarknad kunde anas med överrepresentation av invandrare i låginkomstyrken inom vård, service och industri. En förbudslagstiftning skulle vara ett sätt att komma till rätta med detta missförhållande. DO ansåg vidare att det vore bäst förenligt med FN-konventionen att lagstifta, särskilt i den rådande situationen.

I december 1989 överlämnade DO till regeringen ett förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Det innebar i korthet följande.

En särskild civilrättslig lag med ett allmänt hållet diskrimineringsförbud föreslogs. Förbudet var konstruerat för att ge skydd åt enskilda personer som utsatts för etnisk diskriminering. Förbudet var generellt och riktades således mot såväl privata som offentliga arbetsgivare, oberoende av t.ex. arbetsplatsens storlek. Diskriminering definierades som att på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung särbehandla någon på ett sätt som var till skada eller nackdel av något slag för honom. Det krävdes dessutom att det var fråga om en uppsåtlig och

otillbörlig handling eller underlåtenhet från arbetsgivarens sida. Det verkliga uppsåtet eller avsikten att diskriminera skulle vara avgörande. Däremot krävdes inte att en rasistisk inställning hos arbetsgivaren föranlett den diskriminerande handlingen. Även indirekt diskriminering i betydelsen att en generell föreskrift, t.ex. om genomgången svensk grundskola, tillämpades mot en enskild arbets sökande av utländsk härkomst, skulle omfattas av förbudet, detta även om arbetsgivaren inte insett men rimligen borde ha insett den diskriminerande effekten av en viss föreskrift. Förbudet avsåg att träffa åtgärder som var oacceptabla enligt den allmänna rättskänslan och stod i strid mot vad som enligt arbetsrättslig terminologi är *god sed* på arbetsmarknaden. Någon precisering av vilka handlingar som avsågs gjordes inte i den föreslagna lagtexten. För att diskriminering skulle anses föreligga krävdes vidare att någon av diskrimineringsgrunderna måste ha varit det huvudsakliga motivet för arbetsgivarens handlande.

Positiv särbehandling föreslogs bli tillåten i vissa situationer, exempelvis om en arbetsgivare önskar ge företräde åt en landsman eller åt en person som tillhör en minoritetsgrupp eller en etnisk grupp som är underrepresenterad på arbetsplatsen. Systematisk kvotering avvisades däremot. Diskriminering skulle enligt förslaget inte heller anses föreligga om hänsynstagande till ideella eller andra särskilda intressen av tillräcklig tyngd legat bakom arbetsgivarens handlande. Säkerhetsrisker skulle i vissa fall accepteras som grund för att särbehandla invandrare. I de flesta fall borde det emellertid inte accepteras att utländskt medborgarskap i sig antogs medföra sådana risker. Arbetsgivaren skulle enligt förslaget inte kunna motivera sitt handlande med att det var till fördel för verksamheten, exempelvis att uteslutande svensk personal skulle ge ökad omsättning.

Förslaget innebar att diskriminering av såväl arbetssökande som redan anställda skulle förbjudas. Även om det största behovet av ny lagstiftning förelåg beträffande arbetssökande

ansåg DO att skyddet behövde kompletteras även beträffande anställda, särskild när det gäller avbrytande av provanställning eller när en sådan inte övergår i fast anställning, vid bl.a. lönediskriminering samt vad gäller arbetstagarkategorier som inte omfattas av anställningsskyddslagen.

Vad gäller arbetssökande omfattade skyddet enligt förslaget inte endast det slutliga anställningsbeslutet, utan även behandlingen av de arbetssökande. För att diskriminering skulle anses föreligga räckte det med att personen blivit missgynnad under rekryteringsförfarandet. Diskrimineringsförbudet skulle vidare träffa även det fall att en ensam arbetssökande avvisas. Det skulle inte heller krävas att den som av diskriminerande skäl blivit förbigången haft bättre meriter än den som fått arbetet. T.o.m. om en mindre kvalificerad sökande går miste om ett arbete kan det vara fråga om diskriminering enligt DO:s förslag, nämligen om det egentliga skälet till att han blivit förbigången är hans etniska ursprung.

DO:s förslag innehöll vissa bevisregler i syfte att i förväg klargöra för parterna vad som skulle krävas av dem i en process. DO upptog AD:s förslag i remissyttrandet över DU:s betänkande och föreslog alltså att det skulle ankomma på käranden att göra sannolikt att arbetsgivaren i sitt handlande styrts av etniska faktorer. I så fall skulle det vara arbetsgivarens sak att visa att han haft godtagbara skäl för sitt handlande. Överträdelse av diskrimineringsförbudet skulle enligt förslaget medföra skadestånd för den drabbade. Rätt till ideellt skadestånd skulle tillkomma varje arbetssökande som blivit diskriminerad. Den som blivit diskriminerad genom att inte ha fått ett arbete skulle även ha rätt till ersättning för ekonomisk skada enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer. Frågan hur skadeståndet skall bestämmas när flera personer samtidigt diskriminerats föreslogs överlämnas till rättstillämpningen. Vid diskriminering i bestående anställningsförhållanden, där ofta även andra arbetsrättsliga regler om skadestånd torde kunna åberopas,

ansåg DO att det diskriminerande uppsåtet borde höja nivån på skadeståndet. DO förespråkade en allmänt hög nivå på skadestånd på grund av diskriminering. Jämkningsmöjlighet fanns emellertid enligt förslaget.

Diskriminerande avtal eller andra rättshandlingar föreslogs bli ogiltiga på talan av avtalspart eller på talan av en enskild som drabbats av diskriminering antingen till följd av regler i ett kollektivavtal eller som själv ingått ett avtal med diskriminerande innehåll eller som utsatts för en ensidig diskriminerande handling från arbetsgivarens sida. DO avvisade emellertid tanken på att den som inte erhållit ett arbete skulle kunna ges rätt att tillträda det.

Förslaget innehöll inte krav på aktiva åtgärder av arbetsgivare för att motverka diskriminering på arbetsplatsen. I stället skulle DO arbeta på ett allmänt plan mot bl.a. diskriminerande anställningspolitik. Tanken på att DO skulle ha en processförande roll som ombud för den som diskriminerats avvisades. Tvister angående diskrimineringsförbudet skulle handläggas enligt reglerna i arbetstvistlagen. Den som ansåg sig diskriminerad skulle få rätt att få skriftliga uppgifter från arbetsgivaren för att kunna bedöma om diskriminering verkligen ägt rum.

4.8 DO:s förslag angående det framtida arbetet mot diskriminering

I en skrivelse till invandrarministern den 21 november 1989 framförde DO myndighetens egna synpunkter, önskemål och förslag inför framtiden. DO ansåg för det första att verksamheten borde få fortsätta på i stort sett samma vis under ytterligare några år samt att därefter en ny utvärdering borde göras. I övrigt innehöll skrivelsen följande synpunkter.

Det positiva i DO:s roll bör komma till bättre uttryck i motivuttalanden, t.ex. genom att man där klarare understryker

uppgiften att verka för etnisk rättvisa och inte bara det negativa att motverka etnisk diskriminering. Det har visat sig lättare i många sammanhang att förklara att DO skall verka för rättvisa oavsett etniskt ursprung än att göra begripligt att vissa grupper på etnisk grund skall ha särskilt stöd och skydd.

Kommande motivuttalanden till DO-lagen bör även innehålla en erinran om att DO skall engagera sig i arbetet mot rasism och främlingsfientlighet, något som nu saknas. Det har visat sig att DO:s verksamhet till stor del kommit att gå ut på sådant arbete. Av motiven bör också tydligare än i dag framgå att DO skall verka för att den som drabbas av etnisk diskriminering får råd och stöd på sin ort. DO skall därför sprida kunskap över hela landet om vad etnisk diskriminering är, i vilka former den vanligast förekommer och vilka rättsmedel som står till buds.

Enligt lagen skall DO:s huvuduppgift vara att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och, sekundärt, i samhällslivet i övrigt. Arbetslivet har också på skilda sätt stått i fokus för DO:s verksamhet hittills. DO måste emellertid i stor utsträckning och på ett flexibelt sätt anpassa sina insatser efter vad den aktuella situationen kräver. En gynnsam utveckling på arbetsmarknaden och införandet av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör t.ex. få till följd att DO ändrar inriktning på sitt arbete. 2 § lagen mot etnisk diskriminering bör därför ändras så att den särskilda betoningen på arbetslivet tas bort.

Slutligen framförde DO att det borde vara ett klart uttalat krav att DO skall vara jurist, eftersom svåra frågor på mycket skilda rättsområden oavbrutet uppkommer i verksamheten. DO var också i ett längre perspektiv inne på tanken på en gemensam ombudsman mot olika former av diskriminering.

I juni 1991 överlämnade Peter Nobel, inför sin avgång från befattningen som ombudsman mot etnisk diskriminering, ett förslag till förändringar med syfte att få till stånd en väl fungerande organisation för arbetet mot olika former av diskriminering och liknande orättvisor.

Nobels förslag går ut på att JämO:s och DO:s funktioner slås ihop till en, kallad ombudsmannen för mänskliga rättigheter (RO). Den nye ombudsmannens uppdrag bör enligt förslaget vidgas till att omfatta alla former av diskriminering och liknande orättvisa. I övrigt föreslås följande. En befattningshavare vid RO:s kansli får ett särskilt ansvar att bevaka barns rätt, särskilt i enlighet med FN-konventionen därom. RO ges befogenhet att göra utredningar och framställa förslag, men inte att utöva tillsyn. RO skall i samarbete med statliga och kommunala myndigheter, enskilda företag, sammanslutningar och institutioner verka dels för att enskilda lokalt skall kunna ta till vara sin rätt och nyttja befintliga rättsmedel, dels för att generella åtgärder vidtas för att öka rättvisan i samhället. Tanken är att RO skall tjäna som en central källa till kunskap, initiativ och inspiration på antidiskrimineringsområdet och koncentrera sina ansträngningar i enskilda ärenden till sådana som är principiellt viktiga och där meningsfulla insatser kan göras.

5 Utländska förhållanden

Nedan följer en ytterst kortfattad redogörelse för situationen vad gäller lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet i de länder som främst kan antas vara av intresse som jämförelse.

5.1 Danmark

I Danmark finns inget lagstadgat förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Inom den offentliga sektorn ger emellertid förvaltningsloven och allmänna förvaltningsrättsliga regler ett generellt skydd mot särbehandling utan saklig grund, som kan antas gälla också etnisk diskriminering. Vidare anses utan stöd i lag förbud mot olika behandling gälla på såväl den offentliga arbetsmarknaden som inom den kollektivavtalsbundna sektorn av den privata arbetsmarknaden. Detta anses följa av Danmarks folkrättsliga åtaganden, bl.a. anslutningen till FN:s rasdiskrimineringskonvention.

5.2 Finland

I 17 § lagen om arbetsavtal finns ett allmänt diskrimineringsförbud. Enligt bestämmelsen skall arbetsgivaren bemöta sina arbetstagare opartiskt så att ingen utan fog ges en annan ställning än andra på grund av börd, religion, kön, ålder, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet eller någon annan därmed jämförlig omständighet. Etnisk tillhörighet anses kunna utgöra en acceptabel orsak till särbehandling endast i absoluta

undantagsfall. Vad som stadgas om opartiskt bemötande av arbetstagare skall tillämpas också i anställningssituationer.

Utgångspunkten är alltså att arbetsgivaren med beaktande av omständigheterna måste bemöta alla sina arbetstagare på samma sätt. Arbetsgivaren får således inte ge arbetstagare olika ställning utan att den olika behandlingen kan motiveras på ett sakligt och acceptabelt sätt av praxis i branschen eller av den enskilde arbetstagarens uppgifter, erfarenhet, förfarenhet eller yrkeskunnighet. Vad som är godtagbart kan variera mellan olika arbetsplatser beroende på t.ex. vad som tidigare gällt på just den arbetsplatsen, på företagets personalpolitik eller på arbetsplatsens storlek. Arbetets sakliga innehåll spelar vidare roll för vad som är godtagbar särbehandling. Att kräva religiös övertygelse av den som skall handha kyrkliga arbetsuppgifter är t.ex. godtagbart.

Kravet på likabehandling gäller i alla situationer, t.ex. vid turordning för uppsägning och vid arbetsledningsbeslut. Arbetsgivaren måste t.ex. välja ut arbetstagare som skall få nya arbetsuppgifter eller utbildning på ett objektivt acceptabelt sätt.

Diskrimineringsförbudet träffar arbetsgivare som avsiktligt försätter sina arbetstagare i olika ställning för t.ex. deras börd eller religions skull, oberoende av om arbetsgivaren haft som bestämt syfte att diskriminera. En arbetsgivare som bryter mot diskrimineringsförbudet i lagen om arbetsavtal döms till böter eller fängelse i högst tre månader.

5.3 Norge

Arbetsmiljölagen av den fjärde februari 1977 nr 4 innehåller ett förbud mot att i platsannonser eller på annat sätt kräva att en arbetssökande uppger sin inställning till politiska, religiösa eller kulturella frågor eller om han är medlem av en arbetstagarorganisation. Arbetsgivare förbjuds också att på annat sätt försöka

få kännedom om arbetstagares inställning i sådana frågor eller om deras fackliga tillhörighet (55 A §). Bestämmelserna gäller inte om uppgifterna behövs på grund av arbetets karaktär eller om arbetsgivarens verksamhet går ut just på att främja viss politisk, religiös eller kulturell inställning och arbetet i fråga är av betydelse för att syftet skall kunna nås. I sådana fall skall det emellertid anges i platsannonsen att upplysningar kommer att krävas. Avsikten med bestämmelserna är att hindra att någon utestängs från arbetslivet på grund av politisk hållning, religiös tro, kulturell bakgrund eller medlemskap i arbetstagarorganisation. I övrigt saknas norsk lagstiftning på området.

5.4 Frankrike

Den franska lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet finns dels i strafflagen, Code pénal, dels i arbetslagen, Code du travail.

Enligt artikel 416 i Code pénal skall den som vägrat en person anställning eller som avskedat en person på grund av dennes ursprung, tillhörighet eller icke-tillhörighet till viss etnisk grupp, nationalitet, ras eller religion eller som erbjudit någon anställning på grund av något av dessa skäl straffas med fängelse i lägst två månader och högst ett år och/eller böter om minst 2 000 FRF och högst 20 000 FRF. Enligt bestämmelsen är det vidare bl.a. straffbelagt att på angivna grunder försvåra för en annan fysisk eller juridisk person att utöva ekonomisk verksamhet.

Enligt artikel 187-1 i Code pénal straffas en statstjänsteman eller annan person som i sin egenskap av representant för staten med vett och vilja nekar en annan person en denne tillkommande rättighet på grund av dennes ursprung, kön, familjesituation, tillhörighet eller icke-tillhörighet till viss etnisk grupp, religion eller ras. Påföljden är fängelse i minst två månader och högst

två år och/eller böter om minst 3 000 FRF och högst 40 000 FRF.

Enligt Code du travail skall fransmän och utlänningar behandlas lika av arbetsgivaren. Vidare stadgas i artikel L 122-45 i lagen att en löntagare inte får utsättas för sanktion eller avsked på grund av dennes ursprung, tillhörighet till etnisk grupp, nationalitet eller ras.

I praxis har förekommit fällande domar mot arbetsgivare som vägrat att anställa en person på grund av att denne var utlänning, som vägrat fullfölja provanställningstid för en anställd med utländsk härkomst samt som tillkännagivit arbetserbjudande med restriktioner vad gällde personer "med färg".

5.5 Kanada

I Ontarios lag om mänskliga rättigheter sägs att alla har rätt till lika behandling *with respect to employment* utan diskriminering på grund av bl.a. ras, hudfärg, etniskt ursprung eller nationalitet. Förbudet omfattar även fall där villkor eller krav på vissa kvalifikationer ställs upp eller där överväganden görs som i sig inte utgör förbjuden diskriminering, men som skulle leda till uteslutning, kvalificering eller företräde för t.ex. viss etnisk grupp. Förbudet omfattar emellertid inte sådana fall, om villkoret osv. är rimligt och *bona fide* i sitt sammanhang eller om situationen uttryckligen är undantagen i lagen.

År 1986 infördes en särskild lag mot diskriminering i arbetslivet, Employment Equity Act, vars efterlevnad övervakas av en juristkommission, Human Rights Commission. Kommissionen för talan i mål om diskriminering av *visible minorities*. Arbetsgivare kan avkrävas information om den etniska sammansättningen hos arbetsstyrkan och arbetsförmedlare är skyldiga att anmäla fall av misstänkt diskriminering.

Endast företag med anställda från olika etniska grupper anlitas vid upphandling i kommuner, provinser och på federal nivå i Kanada.

5.6 Nederländerna

I grundlagen finns ett allmänt diskrimineringsförbud, som omfattar också rasdiskriminering. Den 1 februari 1992 trädde två nya bestämmelser i strafflagen i kraft som bl.a. avser arbetsmarknaden. Enligt den ena är det straffbart för den som utövar ett ämbete eller yrke eller som driver ett företag att avsiktligt diskriminera mot personer på grund av deras ras. Påföljden är fängelse i högst sex månader eller böter. Enligt den andra är det straffbart för samma kategorier att över huvud taget diskriminera någon på grund av dennes ras, religion, livsinställning, kön eller sexuella läggning. Straffet för sådan icke avsiktlig diskriminering är fängelse i högst två månader eller böter.

Det är vidare möjligt för den som blivit diskriminerad att föra civil talan om skadestånd. Endast få sådana processer har emellertid förekommit.

En helt ny lagstiftning om likabehandling på nästan alla områden av samhällslivet, oavsett ras, kön, religion och sexuell läggning, förbereds också. Den skall övervakas av en ny myndighet, Kommissionen för likabehandling.

Arbetslösheten bland minoriteter är mycket högre än bland majoritetsbefolkningen. På den nederländska arbetsmarknaden har med anledning därav nyligen träffats avtal mellan de största arbetsmarknadsorganisationerna om att 60 000 arbetslösa personer ur befolkningsminoriteter skall hjälpas till arbete under en fyraårsperiod. Parlamentet har aviserat att lagstiftning för att understödja överenskommelsen kommer att bli nödvändig.

5.7 Storbritannien

Etnisk diskriminering i arbetslivet behandlas i the Race Relations Act från år 1976. (Lagen gäller inte i Nordirland.) Lagen innebär i princip ett förbud mot diskriminering på etnisk grund i fråga om anställning, utbildning, tillgång till varor och tjänster samt tillträde till t.ex. bostäder. Positiv särbehandling, t.ex. för att kompensera tidigare diskriminering är tillåten. Lagens efterlevnad övervakas av the Commission for Racial Equality, ett statligt organ som skall verka mot förekomsten av diskriminering och främja lika möjligheter och goda relationer mellan olika etniska grupper. Kommissionen skall hålla regeringen underrättad om hur lagen verkar och sprida information om lagstiftningen. Kommissionen har rätt att biträda enskilda som utsatts för diskriminering, bl.a. genom att väcka talan vid domstol.

The Race Relations Act är mycket detaljerad. Förbudet för arbetsgivare att diskriminera gäller såväl direkt som indirekt diskriminering och diskriminering genom *victimisation*, dvs. trakasserier till följd av att någon påtalat, anmält eller vittnat om diskriminering. Direkt diskriminering definieras som att en person *on racial grounds*, av etniska orsaker, behandlar en annan person mindre förmånligt, än vad han behandlar eller skulle behandla någon annan. Det är den diskriminerade som har att visa på en jämförelse mellan hur han blivit behandlad och hur någon med annan etnisk tillhörighet blivit behandlad. Personernas relevanta förhållanden måste vara desamma eller i huvudsak lika. Med indirekt diskriminering avses en behandling som formellt är lika, men som får diskriminerande effekter på en speciell etnisk grupp genom att andelen individer i gruppen som kan uppfylla det formella kriteriet är väsentligt lägre än andelen i andra etniska grupper och att kravet verkar till individens nackdel genom att han inte kan uppfylla det. För att det skall vara fråga om indirekt diskriminering i lagens mening

krävs vidare att den diskriminerande inte kan visa att kravet är berättigat och beror på andra orsaker än den etniska faktorn. Hur jämförelsen mellan olika etniska grupper skall gå till har överlämnats åt rättstillämpningen att avgöra i varje enskilt fall.

En arbetsgivare får inte diskriminera vid anställning, vid antagning till utbildningsplats eller vid uppdragsavtal. Förbudet tar sikte på tre former av diskriminering. Det är för det första förbjudet att använda ett diskriminerande rekryteringsförfarande, exempelvis att instruera personalanställare eller arbetsförmedling att agera diskriminerande. Denna form av diskriminering kan angripas även av den som inte sökt arbete hos arbetsgivaren. För det andra är det förbjudet att erbjuda diskriminerande anställningsvillkor och för det tredje är det förbjudet att underlåta att erbjuda en person anställning.

En arbetsgivare får inte heller diskriminera någon redan anställd vid befordran, omplacering, utbildning eller uppsägning eller i fråga om förmåner eller liknande.

Även den som beordrar eller förmår någon att diskriminera, liksom den som utövar påtryckningar på någon att diskriminera eller som medverkar till att en diskriminerande handling kommer till stånd drabbas av lagens förbud. En arbetsgivare är därutöver ansvarig för allt diskriminerande beteende som en anställd gör sig skyldig till samt för vad arbetsgivarens ombud företar sig inom sina befogenheter. I dessa fall omfattas både arbetsgivaren och den anställde resp. ombudet av förbudet. Undantag görs för fall där arbetsgivaren kan visa att han gjort allt vad som kan begäras för att förebygga den anställdes olagliga handlande i det enskilda fallet eller i allmänhet.

Det finns flera undantag från diskrimineringsförbuden. T.ex. gäller de inte i fråga om anställning i arbetsgivarens hushåll och inte heller när tillhörigheten till en viss etnisk grupp är en *genuine occupational qualification*, dvs. en saklig förutsättning för arbetet.

Enligt lagen är det vidare förbjudet att diskriminera någon vid bildande av ett bolag eller i ett bolagsförhållande om det är fråga om bolag med fler än fem delägare. Lagen innehåller också förbud mot diskriminering från arbetsmarknadsorganisationers, yrkessammanslutningars och arbetsförmedlingars sida, liksom vid arbetsmarknadsutbildning och annan yrkesutbildning. Förbud finns också mot diskriminering i samband med auktorisation eller motsvarande för visst yrke.

Särskilda bestämmelser i lagen innebär vidare att *discriminatory practices* inte får förekomma. Tanken är att man skall kunna angripa t.ex. villkor eller rutiner som så effektivt utestänger personer av visst etniskt ursprung att ingen ens försöker komma i åtnjutande av t.ex. förmånen eller anställningen och där därför inte ens indirekt diskriminering kan påvisas i ett enskilt fall. Vidare kan det enligt lagen vara förbjudet att publicera eller låta publicera t.ex. en annons som kan anses visa en avsikt att diskriminera.

En enskild person som anser sig diskriminerad kan vända sig till specialdomstolar för frågor på arbetslivets område, *industrial tribunals*. Domstolen består av en lagfaren ordförande och två lekmän med erfarenhet från anställning inom industri eller handel. Domstolsförhandlingarna skall föregås av obligatorisk medling.

Domstolen kan förklara vem av parterna som har rätt, döma ut skadestånd samt förelägga svaranden att vidta en viss åtgärd, t.ex. befordra den diskriminerade arbetstagaren inom viss tid. Det utdömda skadeståndet kan omfatta både ersättning för ekonomisk skada, exempelvis utebliven lön, och compensation för den kränkning som diskrimineringen inneburit. Det sammanlagda skadeståndsbeloppet får emellertid inte, inkl. det "vite" som arbetsgivaren kan få betala för att inte ha följt domstolens föreläggande, överstiga ett viss i lag bestämt belopp (£ 8.500 år 1987). Domstolens beslut kan överklagas till the Employment Appeal Tribunal.

The Commission for Racial Equality kan på eget initiativ eller på order av inrikesministern inleda förundersökning angående misstänkt diskriminering från en arbetsgivares sida. Kommissionen kan också biträda enskilda som behöver hjälp inför eller vid en rättegång.

5.8 Tyskland

I Tyskland finns ingen lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Någon sådan lagstiftning är inte heller planerad, men frågan har diskuterats under senare år.

5.9 USA

I USA finns ett svåröverskådligt system av rättsregler i lagstiftning och praxis på olika federala och delstatliga nivåer. Bl.a. finns regler om *affirmative action*, föreläggande att vidta åtgärder av visst slag, t.ex. kvotera in missgynnande etniska grupper i ett företag, som villkor för att företag skall få offentliga uppdrag. Nyligen enades presidenten och kongressen om ett lagförslag som skall ge anställda vidgad rätt att stämma arbetsgivare för diskriminering på grund av kön eller etnisk tillhörighet. På delstatlig nivå finns bl.a. kvoteringsregler eller regler om positiv särbehandling, så t.ex. i Kalifornien.

På federal nivå antogs år 1964 en ny Civil Rights Act, som förbjöd diskriminering inom ett stort antal områden, främst inom arbetsmarknad och utbildning. US Equal Employment Opportunities Commission (EEOC) skapades för övervakning av *Title VII* i lagen, som förbjuder diskriminering på grund av ras, hudfärg, trosbekännelse, kön eller nationellt ursprung. Både arbetssökande och arbetstagare åtnjuter enligt *Title VII* skydd

mot diskriminering från bl. a. arbetsgivares, arbetsförmedlingars och fackföreningars sida. Diskriminering vid anställning, uppsägning, befordran, platsannonsering och uppställande av anställningsvillkor m.m. är förbjudet. Lagen gäller endast arbetsgivare med 15 eller fler anställda. Diskrimineringsförbudet innebär bl. a. att en arbetsgivare inte får ställa överdrivna krav på t. ex. kunskaper i engelska eller uttal. EEOC övervakar även bl. a. 1964 års Equal Pay Act, som förbjuder lönediskriminering. Kommissionen handlägger ca 65 000 ärenden årligen (1988), varav ungefär hälften rör etnisk diskriminering.

Antidiskrimineringsbestämmelser återfinns också i the Immigration Reform and Control Act (IRCA) från år 1986. Lagen förbjuder bl. a. diskriminering från arbetsgivares sida på grund av nationellt ursprung. Diskrimineringsförbudet gäller bl. a. för arbetsgivare med mellan 4 och 14 anställda. Dessutom finns ett förbud mot diskriminering i vissa fall på grund av medborgarskap som gäller arbetsgivare med mer än tre anställda. Lagens efterlevnad övervakas av the Office of Special Counsel for Immigration-Related Unfair Employment Practices under justitiedepartementet.

US Commission on Civil Rights inrättades år 1957 och har till uppgift att bl. a. studera den rättsliga utvecklingen i fråga om diskriminering och likvärdigt lagligt skydd under konstitutionen samt att utvärdera federala lagar och federal politik i övrigt i fråga om diskriminering etc. Kommissionen anordnar hearings centralt och lokalt, samarbetar med *state advisory committees*, som upprättats i alla delstater, samt samråder med och försöker påverka federala och delstatliga myndigheter, organisationer, företag och enskilda i syfte att minska negativ särbehandling på grund av hudfärg, ras, trosbekännelse, kön, handikapp eller nationellt ursprung. Kommissionen har utsatts för kritik för bl. a. bristande effektivitet och därför drabbats av minskande anslag allt sedan Reagan-tiden.

Begreppet *affirmative action* användes första gången i en presidentorder år 1967 angående de krav som den federala regeringen ställde på företag för att avtala om leveranser till staten, nämligen att företagen skulle vidta positiva åtgärder till förmån för bl.a. diskriminerade etniska minoriteter. Sedan dess har *affirmative action* kommit att innebära att företag, utbildningsanstalter och andra institutioner som mottar federala bidrag eller på annat sätt ingår avtal med den federala statsmakten skall vidta åtgärder för att öka antalet anställda eller antagna till utbildning ur sådana grupper som tidigare varit förfördelade. Jämlika möjligheter anses inte tillräckligt, utan syftet är att även på kort sikt uppnå jämlika resultat. De som åläggs *affirmative action* skall också sätta upp mål och tidtabeller som skall följas i rekryteringsarbetet och tjäna som grund för utvärderingar. Förelägganden om *affirmative action* i olika avseenden kan utfärdas av domstol, men det kan också vara fråga om frivilliga åtaganden.

Systemet med *affirmative action* har varit mycket debatterat och kritiserat också inom den federala administrationen. Högsta domstolen (HD) har i ett flertal uppmärksammade avgöranden behandlat *affirmative action*. I två fall har domstolen haft att avgöra om systemet stått i överensstämmelse med den amerikanska konstitutionen. I "Backe-fallet" från år 1978 fastslog HD att etniska preferenser vid antagning till utbildning, men däremot inte regelrätt kvotering, stod i överensstämmelse med konstitutionen. I "Johnson-fallet" från år 1987 ansåg domstolen att kvinnor eller medlemmar ur etniska minoriteter får anställas eller befordras före män eller majoritetsmedlemmar som är något mer kvalificerade om syftet är att uppnå representativitet i arbetsstyrkan för befolkningen i det område där ett företag verkar.

5.10 Österrike

I Österrike finns ingen speciell lag mot diskriminering i arbetslivet. Inte heller är en sådan planerad.

På grund av den mycket heterogena sammansättningen i det gamla kejsardömet garanterades emellertid redan i författningar från åren 1867 och 1920 alla medborgare (oavsett härkomst) lika rättigheter såväl privat som i yrkeslivet. Dessutom garanteras alla som bor i Österrike vedertagna mänskliga rättigheter. Vad gäller diskriminering i arbetslivet kan sådan dock endast åberopas *efter* ett formellt anställningsförfarande och inte vid besättande av tjänster.

5.11 EG

Allmänt kan sägas att EG-rätten vilar på respekt för de mänskliga rättigheterna. Diskriminering på etnisk grund anses därför inte förenlig med EG:s allmänna rättsgrundsatser. Frågan om lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet har inte varit aktuell på EG-nivå. EG antog emellertid år 1986 en deklaration mot rasism och främlingsfientlighet, den s.k. Evrigens deklaration. Deklarationen har ingen bindande verkan.

För närvarande diskuteras immigrations- och migrationsfrågor livligt inom EG. Den fria rörligheten vad gäller arbetskraft inom Gemenskapen innebär att medlemsländerna åtagit sig att inte diskriminera arbetstagare från övriga medlemsstater. Diskrimineringsförbudet gäller varje form av särbehandling på grund av medborgarskap i fråga om anställning samt avlönning och andra arbetsvillkor. Reglerna om arbetskraftens fria rörlighet innebär också bl.a. rätt att ta med sin familj, rätt till likabehandling i fråga om social säkerhet, rätt att kvarstanna i landet också sedan anställningen upphört, avskaffande av restriktioner vad gäller resor mellan medlemsländerna och

vistelse där samt samordning av vissa regler vad gäller utlänningars resor och vistelse med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Kommissionen har nyligen uttalat att det finns svagheter i olika länders lagar som kan användas för att hindra anställningar och service. Kommissionen har också beslutat verka mot rasism och främlingsfientlighet, bl.a. genom att ställa större krav på medlemsländernas antidiskrimineringslagstiftning.

This journal is a peer-reviewed journal of research and practice in the field of behavior analysis. It is published quarterly by the American Psychological Association. The journal covers a wide range of topics, including basic research, applied behavior analysis, and clinical applications. The journal is required reading for all behavior analysts and is highly cited in the field.

6 Behovet av lagstiftning

I utredningens uppdrag ingår att göra en bedömning av behovet av lagstiftning. Härefter får anses ligga krav på en bedömning av såväl den faktiska förekomsten av och/eller risken för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden som av rättsläget.

6.1 Behovet bedömt mot bakgrund av internationella åtaganden

De internationella konventioner som Sverige anslutit sig till innebär inte någon absolut skyldighet att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Likväl vore det mest förenligt med konventionernas syfte att införa lagstiftning.

Sveriges internationella åtaganden vad gäller frågor med anknytning till etnisk diskriminering i arbetslivet framgår i huvudsak av redogörelsen i kapitel 2.

I likhet med t.ex. Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet har utredningen funnit att den närmare innebörden av de centrala internationella överenskommelserna vad gäller skyldighet att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet inte helt lätt låter sig bestämmas. Detta gäller både FN:s rasdiskrimineringskonvention och ILO:s konvention nr 111.

Beträffande rasdiskrimineringskonventionen kan det råda tveksamhet främst om hur artikel 5 skall tolkas. Enligt lydelsen är staterna skyldiga att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt vad avser t.ex. ekonomiska och sociala rättigheter som rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete och till rättvis och gynnsam lön för arbete osv. Inom rasdiskrimineringskommittén har det funnits skilda uppfattningar om vad artikeln ställer för krav på staternas nationella lagstiftning. Artikeln har antingen uppfattas innebära endast att den nationella lagstiftningen inte får vara diskriminerande i den mån de uppräknade rättigheterna är tillförsäkrade enligt denna eller tolkats så att staterna också är skyldiga att i lag verkligen tillförsäkra envar de uppräknade rättigheterna. Lydelsen tyder snarast på att den förstnämnda tolkningen skulle vara riktig. Inte heller i övrigt innebär rasdiskrimineringskonventionen någon ovillkorlig skyldighet att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Den föreskriver emellertid att staterna skall föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering och ålägger dem att *förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida* (artikel 2). Det kan därför åtminstone sägas ligga mest i linje med konventionens intentioner att införa lagstiftning även på arbetslivets område. Avsaknaden av svensk lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet har också flera gånger uppmärksamats av ledamöter av rasdiskrimineringskommittén.

Vad beträffar ILO-konventionen nr 111 innebär inte heller denna någon absolut skyldighet att lagstifta mot diskriminering. Sverige har enligt konventionen åtagit 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. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att söka uppfylla detta åtagande bl.a. genom att införa lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Detta gäller inte minst sedan den oberoende expertkommitté som övervakar konventionens efterlevnad år 1990 riktat en begäran till den svenska regeringen att i lag införa rätt till ersättning för den som drabbats av diskriminering i anställning eller sysselsättning.

Utredningen har alltså funnit att Sverige folkrättsligt inte är absolut förpliktat att införa lagstiftning på området, men att lagstiftning likväl skulle rimma väl med syftet med träffade internationella överenskommelser.

Inte heller anpassning till EG förefaller kräva lagstiftning av aktuellt slag. De ändringar av den svenska utlänningslagstiftningen som påkallats av principen om arbetskraftens fria rörlighet mellan EG- och EFTA-länder har behandlats i annat sammanhang (regeringens prop. 1991/92:170). Även i EG-sammanhang har emellertid betydelsen av nationell lagstiftning mot rasdiskriminering uppmärksammats. Även vid beaktande av EG-aspekten anser utredningen därför att det mesta talar för att svensk lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet införs.

6.2 Behovet bedömt mot bakgrund av rättsläget i Sverige

Nuvarande rättsregler ger inte ett tillräckligt gott skydd mot etnisk diskriminering.

I kapitel 3 har gällande rätt redovisats. Där framgår att det inte finns något allmänt förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. På den offentliga sidan finns visserligen det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet i all offentlig förvaltning. Ett tillsättningsbeslut på den statliga sidan kan överklagas under påstående att det inte vilar på saklig grund. Inte heller på den offentliga sidan är emellertid en arbetssökande berättigad till skadestånd på grund av ett diskriminerande beslut. LAS ger de flesta arbetstagare skydd mot t.ex. diskriminerande uppsägning. Lagen omfattar emellertid inte alla arbetstagare. Kollektivavtalsbundna arbetsgivare som utövar sin arbetsledningsrätt på ett diskriminerande sätt kan bli skadeståndsskyldiga för brott mot kollektivavtalets krav på iakttagande av god sed. Det är emellertid osäkert hur vidsträckt skydd principen om god sed på arbetsmarknaden ger.

Även om det således kan påstås att en rad diskriminerande förfaranden är åtkomliga med nuvarande rättsregler saknas ett grundläggande skydd som kan åberopas av samtliga arbetssökande och arbetstagare. För närvarande är regelsystemet så svåröverskådligt att möjligheterna att tillgripa rättsliga medel inte kan förväntas alltid tas till vara. Inte minst av denna anledning föreligger det enligt utredningens uppfattning från rättsliga utgångspunkter behov av en lagstiftning som uttryckli-

gen vänder sig just mot etnisk diskriminering. Till detta kommer att dagens regelsystem är för otydligt för att fylla en normskapande funktion.

6.3 Behovet bedömt mot bakgrund av de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden och risken för diskriminering

Omfattningen av etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden kan inte bedömas. Att diskriminering förekommer får däremot anses klarlagt. Det finns risk för ökad diskriminering.

Vad avser de faktiska förhållandena har utredningen - främst med hänsyn till den begränsade tid som står till förfogande - förstått uppdraget så att bedömningen skall göras mot bakgrund av i huvudsak redan framtaget material samt på grundval av den aktuella kunskap om förhållandena som finns inom utredningen.

Det antas av de flesta bedömare att etnisk diskriminering i någon mån förekommer i svenskt arbetsliv. Förekomst och utbredning av diskriminering på etnisk grund är emellertid inte något kartlagt område. Det förefaller inte finnas någon samlad kunskap om etniska minoriteters situation i arbetslivet. Än mindre finns vetenskapliga rön om just etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Förmodligen går det inte heller att få fram t.ex. statistik eller annan absolut kännedom om i vilken utsträckning diskriminering förekommer. Själva begreppet *diskriminering* är flytande, och man kan inte räkna

med att bevekelsegrunder för beslut av olika slag helt kan klarläggas. Flertalet vetenskapligt inriktade bedömare förefaller också avstå från att dra slutsatser om förekomst av diskriminering från varje konstaterad skillnad i levnadsbetingelser mellan majoritets- och minoritetsbefolkningen. En fråga för utredningen har varit i vad mån de samlade forskningsresultaten om invandrades ställning på arbetsmarknaden, jämfört med den inhemska befolkningens, kan användas som underlag för ett antagande om att diskriminering förekommer.

Det finns en hel del material att grunda en sådan bedömning på. Flera undersökningar av förhållandena på arbetsmarknaden gjordes redan av diskrimineringsutredningen (DU). Statistik från SCB, som ingående visar sociala och ekonomiska förhållanden, t.ex. arbetslöshet, bland invandrare jämfört med personer födda i Sverige, föreligger i rikt mått. Forskning som berör invandrare på arbetsmarknaden bedrivs numera vid flera högskolor, bl.a. vid Stockholms universitet, vid högskolan i Växjö och vid universiteten i Göteborg och Umeå. Statens invandrarverk har initierat forskning om etniska relationer i arbetslivet. Vid Arbetslivscentrum pågår också forskning. De invandrade akademikernas situation har särskilt uppmärksammats på senare år. En kortfattad redovisning av vad som framkommit i bl.a. dessa sammanhang ges i bilaga 1.

Sammanfattningsvis kan sägas att statistik och de forskningsresultat som finns visar att det förekommer genomsnittliga skillnader mellan den inhemska och den invandrade befolkningen. Fördelningen på yrken är t.ex. ojäm och statistiskt sett inkomsterna lägre och arbetsmiljön sämre för personer med utländsk härkomst. Arbetslösheten är vidare betydligt högre bland invandrare.

Samtliga jämförelser som utfaller till invandrarnas nackdel kan tydas som tecken på att det förekommer etnisk diskriminering i det svenska arbetslivet. Försiktighet förefaller emellertid påkallad, när det gäller att dra slutsatser om diskriminering.

Man kan inte bortse från att forskningen visat på andra faktorer som också kan förklara åtminstone stora delar av skillnaderna, främst kanske bristande kunskaper i svenska, svårbedömbart eller inte omedelbart gångbar utbildning och mindre erfarenhet från svenskt arbets- och samhällsliv. Det förefaller också missvisande att som skett ibland jämföra en invandrad grupps ställning med en genomsnittlig svenskbefolkning. Den invandrade gruppen kan vara selekterad i antingen positiv eller negativ riktning. Det var t.ex. stora grupper av lågutbildad arbetskraft som invandrade till Sverige på 1960-talet. Att en stor del av dessa invandrare fortfarande återfinns i arbetaryrken behöver därför inte tyda på diskriminering. Under de senaste årtiondena har invandringen ändrat karaktär. Från att utlänningar rekryterades hit till väntande arbete har utvecklingen gått mot oplanerad flyktinginvandring. Sedan mitten av 1980-talet har sådan invandring varit den helt dominerande. De som kommit till Sverige som flyktingar har visserligen genomsnittligt haft betydligt högre utbildning än de tidigare stora grupperna av arbetskraftsinvandrare och borde av den anledningen efter genomgångna initialsvårigheter kanske kunna förväntas få en bättre socioekonomisk utveckling. Bland dessa invandrare kan det därför tyckas att graden av diskriminering borde komma att kunna utläsas tydligare. Å andra sidan kan det kanske i viss mån också förväntas vara svårare att placera högt utbildad arbetskraft i adekvata arbeten. Bl. a. kanske kraven på språkkunskaper behöver ställas högre. Alla utbildningar kanske inte heller efterfrågas i Sverige vid varje tidpunkt. Inte heller beträffande de nyare invandrargrupperna kan det därför förväntas att det klart kommer att kunna urskiljas i vad mån de behandlas diskriminerande på arbetsmarknaden.

S.k. tvillingstudier, där invandrare jämförts med till en region nyinflyttade svenskar med samma ålder och utbildningsnivå, är av särskilt intresse. Skillnaderna mellan invandrarna och deras svenska "tvillingar" i tidigare utförda studier har visat sig vara

relativt små, vilket möjligen skulle kunna tydas som att diskriminering spelat en relativt liten roll. Särskilt resultat som visar att andra generationen invandrare har lika stor andel som arbetar i tjänstesektorn som svenskar utan invandrarbakgrund kan noteras. Vissa andra statistiska uppgifter, t.ex. att löneskillnader mellan infödda svenskar och personer födda i utlandet minskat med antalet år som invandraren arbetat i Sverige, har kanske åtminstone tidigare också kunnat tydas som att diskriminering spelat mindre roll och faktiska initialsvårigheter större. Senare forskning och nyare statistik förefaller emellertid tyda på att inslaget av diskriminering ökat sedan mitten av 1980-talet. Att den faktiska situationen försämrats för nyinvandrade jämfört med tidigare invandrade grupper, med t.ex. högre arbetslöshet, står helt klart. Att urskilja och mäta diskriminering som en orsak till denna utveckling är naturligtvis svårt. Institutionella hinder, t.ex. krav på genomgången svensk utbildning och underkännande av likvärdig utländsk utbildning eller krav på svenskt medborgarskap, utan att det egentligen finns någon saklig grund för det, förefaller under alla förhållanden behöva uppmärksammas och undanröjas i många fall.

Forskare och företrädare för olika myndigheter på området betonar ofta att det inte bedrivits tillräckligt mycket forskning kring etnisk och annan diskriminering. Inte heller utomlands förefaller omfattningen av diskriminering vetenskapligt närmare ha klarlagts. Däremot har segregerings- och diskrimineringsmekanismer studerats och en rad undersökningar som redovisar "upplevelser" av diskriminering genomförts.

Det bristande forskningsunderlaget kan beklagas. Utredningen har likväl funnit att avsaknaden av exakt kunskap om de faktiska förhållandena inte är av avgörande betydelse för frågan om lagstiftning. Att diskriminering är svår att isolera och därmed vetenskapligt belägga i exakta termer behöver inte leda till slutsatsen att den inte förekommer. I stället kan hävdas att den sammanlagda mängden subjektiva redogörelser ger an-

ledning till antagande att diskriminering förekommer och att det antagandet är välgrundat utan bevis enligt "naturvetenskaplig" modell. Det är ett faktum att många vittnesmål om upplevelser av diskriminering kommit fram under lång tid. Invandrarnas egna uppgifter om diskriminering har också fått stöd av arbetsförmedlare och personalanställare på ett sätt som eliminerar mycket av subjektiviteten i påståendena. Även från akademiska lärare har kommit uppgifter om att studenter av utländsk härkomst har svårare att få arbete efter avslutade studier. Just undersökningar som visar hur invandrare med svensk akademisk examen avvisas från arbetsmarknaden eller behandlas sämre än svenskar med motsvarande utbildning t.ex. ges lägre lön, anses av många bedömare tala starkt för att diskriminering på etnisk grund verkligen förekommer. Utredningen delar denna uppfattning. Här kan inte utan vidare bristande kunskaper i svenska språket eller sämre eller okänd kvalitet på utbildningen förklara arbetsgivares annorlunda värdering av arbetssökanden eller arbetstagaren.

Över huvud taget förefaller det vara svårt att finna skäl för att inte ta uppgifterna om etnisk diskriminering på allvar. Även de flesta bedömares uppfattning att diskriminering däremot långtifrån är den vanligaste orsaken till invandrarnas svårigheter på arbetsmarknaden förefaller emellertid böra tas för god. SACO har på senare år uppmärksammat invandrade akademikers svårigheter att få adekvat arbete och bl.a. beskrivit situationen i skriften Hjärnkraft på sparlåga. I den redogör bl.a. arbetskonsulenten Michael Hagos, som framgångsrikt arbetat vid flyktingsektionen vid en arbetsförmedling i Stockholm med att hjälpa högskoleutbildade flyktingar att få anställning inom sina respektive yrkesområden, för sina erfarenheter. Hans uttalande återges på bl.a. följande sätt. *Visst förekommer det fördomar mot invandrare på arbetsmarknaden, men vår erfarenhet är att de arbetsgivare som utövar regelrätt diskriminering är en absolut minoritet. De flesta arbetsgivare är*

neutrala eller positiva till invandrare som arbetskraft och går därför att övertala. Invandrarna finns ju faktiskt i dag inom de flesta branscher och på alla nivåer. - Men vi får inte glömma att för arbetsgivaren är en anställning liktydigt med en kapital-placering(...). I sin analys av för- och nackdelarna med en anställning tenderar han/hon därför att bland flera sökande välja det säkra kortet, dvs. svensken.

Utredningen anser sig, bl.a. genom kontakter med invandrarorganisationer, arbetsförmedlare och forskare, ha skaffat underlag för en bedömning av den faktiska situationen för invandrad arbetskraft i Sverige. Utredningen har fått stöd för uppfattningen att invandrarernas svårigheter på arbetsmarknaden till allra största delen förefaller bero på naturliga initialsvårigheter samt att de kvantitativt viktigaste insatserna kan göras genom att undanröja olika former av institutionella hinder. Inte minst de mycket stora inbördes skillnaderna mellan olika främmande nationaliteters och folkgruppers förhållanden tyder emellertid med styrka på att det också finns ett diskriminerande inslag på arbetsmarknaden. Omfattningen eller den praktiska betydelsen av detta inslag, liksom i vilken utsträckning det rör sig om avsiktlig diskriminering eller om osäkerhet inför det främmande, låter sig däremot egentligen inte bedömas.

Utredningens slutsatser stämmer väl överens med vad andra bedömare givit uttryck för. DO har i olika sammanhang givit uppfattningen att lagstiftning behövs tydligt till känna. Den utvärdering av DO:s verksamhet som flera av remissinstanserna i yttrandena över kommissionens förslag ville avvakta påvisade i och för sig inte något behov av ändrad eller ytterligare lagstiftning. Det kan kanske antas att det var det ringa antalet anmälningar om etnisk diskriminering i arbetslivet som låg bakom utredningens uttalande i detta avseende. Utvärderingen visade bl.a. att det under de fyra år som DO-myndigheten då funnits sammanlagt hade inkommit 212 skrivelser som rörde arbetslivet från enskilda. Av skrivelserna rörde 135 förhållanden

inom den offentliga sektorn. DO:s uppfattning är emellertid att antalet anmälningar inte avspeglar de verkliga förhållandena i arbetslivet utan i stället är en följd av att någon lagstiftning inte står till buds och att en anmälan för många därför framstår som meningslös. Utredningen delar DO:s uppfattning att antalet anmälningar inte bör ses som ett mått på hur vanligt det är med diskriminering i arbetslivet.

Att diskriminering existerar som allmänt fenomen är notoriskt. Varför skulle just Sverige och just arbetsmarknaden vara förskonade från fördomar och främlingsfientlighet? Det kan ifrågasättas om det ens är rimligt att som utgångspunkt för en diskussion om behovet av lagstiftning ta frågan om hur vanlig diskriminering är. Frågan av störst intresse är, som utredningen ser det, snarast om risken för att diskriminering skall förekomma är betydande. Omständigheter av betydelse för ett ställningstagande i den frågan är naturligtvis det ökande antalet invandrare från mycket främmande kulturer och med mer främmande utseende än tidigare generationer invandrare, tecknen på en segregerad arbetsmarknad, högre arbetslöshet och tendenserna till en allmänt mer främlingsfientlig inställning.

Som sagts ovan kan någon absolut kunskap om omfattningen av diskriminerande förfaranden av olika slag inom arbetslivet nog inte uppnås och det förefaller inte heller rimligt att kräva sådan kunskap för att vara beredd att vidta åtgärder. Uppfattningen att negativ särbehandling på etnisk grund inte skall förekomma är ju inte i sig kontroversiell utan tvärtom allmänt omfattad. Erfarenheter från utlandet och i vart fall risk för växande främlingsfientlighet i Sverige i samband med nya strömningar från Europa, ökad invandring och ekonomiskt sämre tider gör att lagstiftning dessutom verkar påkallad i förebyggande syfte. Lagstiftning kan tjäna som stöd åt dem som söker stå emot växande främlingsfientlighet. Ur rent national-ekonomisk synpunkt är det naturligtvis viktigt att Sverige tar till vara de resurser som tillförs landet genom invandringen. Inte

minst gäller det att vi i Sverige inte misshushållar med väl utbildad arbetskraft eller vänder den ifrån oss till andra länder.

7 Överväganden inför utformningen av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Enligt direktiven skall utredningen lägga fram förslag till civilrättslig lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Frågan om en eventuell straffrättslig reglering har därför inte tagits upp. Förslaget skall täcka anställningssituationer på sådant sätt att skyddet för arbetssökande blir lika gott som det nuvarande för anställda. I övrigt ger direktiven inte vägledning beträffande hur långt förslaget skall gå. Utredningen har därför ansett sig ha frihet att förutsättningslöst diskutera omfattningen och utformningen av en civilrättslig reglering. Utredningen har emellertid utgått från att en generell anti-diskrimineringslagstiftning inte är aktuell sedan en ny jämställdhetslagstiftning nyligen införts.

Enligt direktiven skall utredningen se över om det finns möjligheter att genom ändringar i den av DO föreslagna lagen eller genom annan form av civilrättslig lagstiftning komma till rätta med de problem som kan befaras medföra de största tillämpningssvårigheterna.

Inledningsvis redovisas här utredningens ställningstaganden till vissa grundläggande frågor inför utformningen av ett lagförslag.

7.1 Lagstiftning och/eller kollektivavtal

Det grundläggande skyddet mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör ges i lag.

En uppgift för utredningen har varit att utröna möjligheterna att åstadkomma en reglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet genom kollektivavtal antingen som alternativ till eller som komplement till lagstiftning. Bl.a. i detta syfte har företrädare för arbetsmarknadsparterna deltagit i utredningens arbete som experter.

En viktig princip i svensk arbetsrätt är att i så stor utsträckning som möjligt överlåta åt de kollektivavtalslutande parterna på arbetsmarknaden att svara för utformningen av förhållandena på arbetsplatserna och att finna lösningar på gemensamma problem. Tidigare ansågs att lagstiftaren över huvud taget inte borde ingripa i förhållandena på arbetsmarknaden, utan överlämna åt arbetsmarknadens parter att lösa uppkommande problem. I dag är detta synsätt inte längre lika självklart, även om utvecklingen möjligen är på väg tillbaka mot större utrymme för parternas agerande. En rad regleringar av förhållandena på arbetsmarknaden har numera införts. En jämförelse med frågan om könsdiskriminering ligger nära till hands. Där har det ansetts lämpligt att lagstifta som stöd för och komplement till arbetsmarknadsparternas gemensamma arbete. Vad gäller etnisk diskriminering har lång tid gått sedan frågan för första gången togs upp, utan att arbetsmarknadens parter visat intresse för att reglera den inbördes. Under utredningsarbetet har framkommit att organisationernas uppfattning i själva verket är att frågan om skadeståndssanktionerat förbud mot diskriminering på etnisk

grund generellt sett är mer lämpad att tas upp i lagstiftning än i avtal.

Ur principiell synvinkel kan anföras att det är naturligt att tillskapa skydd mot diskriminering genom lag. I samband med den senaste tidens nedskärningar av arbetskraft har det yppats farhågor för att regleringen i LAS kan komma att sättas åt sidan på ett diskriminerande sätt genom de möjligheter att träffa avvikande kollektivavtal som lagen ger. Det har framförts att det inte alltid kan tas för givet att de fackliga organisationerna har styrka eller ambition att försvara etniska minoriteters ställning på en arbetsplats i utsatta situationer. Hos organisationer å ömse sidor kan det också uppstå motstridiga intressen mellan olika medlemmar eller finnas olika synsätt mellan organisationen och vissa medlemmar, som kan tänkas medföra att organisationerna inte med tillräcklig kraft kan driva en viss linje.

En grundläggande orsak till att välja lagstiftning i stället för att lita på att saken regleras i kollektivavtal är vidare att skyddet mot diskriminering bör gälla för alla, inte bara för den som är medlem av en facklig organisation. Kanske t.o.m. behovet av skydd kan antas vara störst för den som ännu inte kommit in på arbetsmarknaden och kanske därför inte heller är fackligt ansluten. På arbetsgivarsidan vore det också orättvist om endast de som är anslutna till en arbetsgivarorganisation eller annars är bundna av kollektivavtal skulle riskera att drabbas av sanktioner, vilket skulle bli fallet vid brott mot ett diskrimineringsförbud uppställt i kollektivavtal.

Den normbildande effekten kan dessutom antas vara större av lagstiftning än av kollektivavtal. Detta är kanske i själva verket det tyngsta argumentet för att välja lagstiftningsvägen. De konkreta kortsiktiga resultaten kan inte förväntas bli särskilt stora med vare sig den ena eller andra regleringen. I stället får den normativa effekten och det faktum att en rättslig reglering höjer graden av medvetenhet ses som det väsentliga. Lagstift-

ning visar tydligt samhällets värderingar på området och ger därmed ökad tyngd åt argument och praktiska åtgärder på "lägre" nivåer, bl.a. åt organisationernas arbete mot diskriminering. Intresset för frågor i samband med etnisk diskriminering kan också förväntas öka hos arbetsmarknadens parter om någon form av lagstiftning införs.

Utredningen har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att det grundläggande skyddet mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör ges i lag.

Genom lagstiftning kan emellertid inte lämpligen annat än vissa huvudsakliga frågor regleras. Det kommer därför under alla förhållanden att finnas stort utrymme för kompletterande avtal. Lagstiftning har av utredningen uppfattats som det naturliga medlet mot diskriminerande förfaranden men utan egentliga möjligheter att annat än långsiktigt och indirekt åstadkomma generella förbättringar. Frivilliga överenskommelser och andra åtgärder från arbetsmarknadsparternas sida förefaller vara den naturliga vägen att söka åstadkomma verkliga framsteg. Någon motsvarighet till jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder vill utredningen inte föreslå av skäl som anges nedan (avsnitt 7.3). I stället kanske särskilt avtal på lokal nivå kan föra arbetet för rättvisa mellan olika etniska grupper framåt, t.ex. genom att närmare reglera anställningsförfarande och uttagning till befordran. Centrala avtal måste säkert bli tämligen allmänt hållna men kan ändå antas få till effekt att fack och arbetsgivare mer än hittills tillsammans uppmärksammar invandrarna på arbetsmarknaden. Redan därmed vore troligen mycket vunnet när det gäller förebyggande och medvetandegörande insatser.

7.2 Skydd åt individen

Lagen bör direkt kunna åberopas av varje individ som utsätts för diskriminering.

Skydd mot etnisk diskriminering är i grunden en fråga om mänskliga rättigheter. Sveriges internationella åtaganden går ut på skyldighet att skydda var och en mot orättvis behandling. Det är därför naturligt att utforma lagstiftningen som ett skydd för enskilda.

Den som utsätts för diskriminering skall inte behöva vara beroende av t.ex. sin fackliga organisation eller någon tillsynsmyndighet för att kunna driva sin sak inför domstol. Det är långtifrån självklart att den som utsätts för en i hans eller hennes tycke diskriminerande behandling upplever sig ha, eller har, fackföreningens stöd. I rättspraxis har t.ex. förekommit fall där kollektivavtal befunnits ha ett diskriminerande innehåll. Antidiskrimineringslagstiftningen kan vidare antas komma att kanske huvudsakligen åberopas av personer som inte är medlemmar av någon facklig organisation.

Utredningen har därför kommit till slutsatsen att vad som bör eftersträvas är en lagstiftning som direkt kan åberopas av var och en som utsätts för diskriminering i arbetslivet på grund av en etnisk faktor.

7.3 Målsättning för lagstiftningen

Lagstiftningens uppgift bör vara att skapa ett grundläggande skydd mot sådana fall av diskriminering som är direkt stötande för den allmänna rättskänslan och där det diskriminerande momentet har en framträdande roll.

Den övergripande målsättningen i samhället är naturligtvis total rättvisa. Lika självklart är att lagstiftning skall användas som ett medel i arbetet för att förverkliga denna målsättning. I det enskilda lagstiftningsärendet måste emellertid syftet vara mer begränsat. Inte minst rättssäkerheten kräver att lagarna utformas så konkret som möjligt och är förutsägbara till sina konsekvenser för den enskilde. Lagregler kan t.ex. användas för att sätta upp gränser för vad som är absolut förbjudet och kanske för att leda utvecklingen genom att markera samhällets ståndpunkt i en viss fråga. Lagstiftningen kan däremot knappast utformas så att den träffar alla former av orättvist eller oönskat beteende utan att samtidigt medföra rättsosäkerhet eller bli alltför otydlig. Förbud måste t.ex. vara möjliga att upprätthålla för att inte respekten för lagstiftningen skall minska.

Försök att i detalj reglera förfaranden på ett område som arbetslivet med dess vitt skilda och komplexa förhållanden är ägnade att skapa irritation, som lätt överförs på skyddsobjektet i fråga. På arbetslivets område måste särskilt beaktas att regler inte får utformas så att arbetsbelastningen på företagen m.m. blir oskälig eller så att ett smidigt och effektivt arbetssätt försvåras. ILO:s granskningsorgan har i en översiktlig rapport år 1988 om tillämpningen av konventionen och rekommendationen nr 111 också påpekat att det utöver principiella deklaratio-

ner i t.ex. grundlag är bestämmelser med konkret innehåll och som faktiskt kan upprätthållas som behövs (Equality in Employment and Occupation, International Labour Office, Geneva, 75th session 1988, s. 245 ff).

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att hålla isär antidiskrimineringslagstiftning från åtgärder som mer allmänt är ägnade att främja t.ex. invandrarnas möjligheter på arbetsmarknaden. Det är säkert så att insatser på många olika områden, t.ex. effektivare utslussning i det svenska samhället från flyktingförläggningar, ökad kunskap om innehållet i utländska utbildningar, speciella kompletterande utbildningar för invandrare, effektivare och mer avancerad undervisning i svenska, ökad internationalisering av näringslivet och större öppenhet inom offentliga förvaltningar och verk för arbetstagare med utländsk härkomst, kommer att ha större betydelse för invandrarnas möjligheter på arbetsmarknaden än åtgärder mot diskriminering, vilka dessa än är. Det hindrar inte att lagstiftning mot diskriminering har sin funktion att fylla.

Lagstiftningen kan inte endast bedömas utifrån de direkta verkningar den kan antas få i form av t.ex. utdömda skadestånd. Erfarenheterna från jämställdhetsområdet visar att lagstiftning kan påskynda utvecklingen i önskad riktning. Redan förekomsten av någon form av lagstiftning kan också tjäna som stöd från samhället för den som själv inte vill diskriminera men känner sig nödgad att tillmötesgå verkliga eller inbillade krav från t.ex. personal eller kunder. Från dessa synpunkter är det viktigare att lagstiftningen är distinkt utformad och lätt att förstå än att den får ett så vitt tillämpningsområde som möjligt. Det är de mer långsiktiga, normbildande effekterna av lagstiftningen som utredningen sett som de viktigaste.

Diskriminering kan inte lagstiftas bort. Särskilt stora förhoppningar bör därför inte knytas till en ny lags förmåga att snabbt förändra verkligheten för de invandrare som möter svårigheter på arbetsmarknaden. Alltför höga ambitioner med

ett lagförslag skulle endast ge intryck av handlingskraft och ge löfte om snabba förändringar som inte skulle komma att motsvaras av verkliga framsteg. Besvikelse och misstro mot samhällets seriösa strävan efter förbättringar skulle kunna bli följden.

Utredningen har mot denna bakgrund utgått från att lagstiftningens uppgift bör vara att skapa ett grundläggande skydd mot sådana fall av diskriminering som är direkt stötande för den allmänna rättskänslan och där det diskriminerande momentet har en framträdande roll, snarare än att täcka in så mycket som möjligt av "orättvist" beteende. Ett förbud mot avsiktlig diskriminering i samband med beslut från arbetsgivarens sida som är till påtaglig nackdel för den enskilde är då det som ligger närmast till hands. ILO:s granskningsorgan har också uttalat att staterna i första hand måste vidta åtgärder mot direkt diskriminering, främst genom lagstadgat förbud mot diskriminerande uppträdande och diskriminerande handlingar.

Slutsatsen har för utredningens del blivit att det är en förbudslagstiftning mot etnisk diskriminering i samband med arbetsgivares behandling av arbets sökande och arställda i särskilt avgörande avseenden som är den lämpligaste formen av reglering. Olika modeller för sådan lagstiftning finns redan i DU:s och DO:s förslag och i jämställdhetslagen. Utredningens ställningstagande innebär bl.a. att den nu föreslagna lagstiftningen inte innehåller någon särskild bestämmelse till skydd mot trakasserier. Det saknas enligt utredningens uppfattning skäl för en särreglering vad gäller trakasserier just på etnisk grund.

Förslag har förekommit i debatten om att arbetsgivare borde hålla noga reda på inslaget av etniska minoriteter bland sina anställda och redovisa vad som görs för att minska segregering m.m. Lagstiftning som går ut på s.k. aktiva åtgärder för att öka jämställdheten mellan könen finns redan och motsvarande kan förstås tänkas i fråga om etniska minoriteter. I detta sammanhang blir frågor som när man blir "svensk" och om det är

önskvärt att rastillhörighet eller etnisk tillhörighet lyfts fram och dokumenteras osv. aktuella. Så länge utländskt medborgarskap används som kriterium kan kanske knappast någon invändning ur integritetssynpunkt riktas mot särbehandling som inte i sig är negativ. Att kategorisera anställda efter hudfärg eller trosuppfattning förefaller betydligt mer betänkligt. Det förefaller naivt att tro att ras- och ursprungsuppgifter bara skulle komma att användas i positiva syften. Tendensen att betrakta alla som inte sedan generationer är "etniskt svenska" som "annorlunda" måste i sig befästa svårigheterna för "nya svenskar" att ta sin plats i samhället. De som själva betraktar sig som svenskar måste finna det irriterande att för alltid behålla identiteten som invandrare i den inhemska befolkningens ögon. Vad gäller aktiva åtgärder är det utredningens uppfattning att någon positiv målsättning för arbetet mot etnisk diskriminering inte låter sig formuleras på annat sätt än att varje individ skall behandlas utifrån sina personliga och yrkesmässiga förutsättningar, oavsett rastillhörighet eller annan etnisk eller nationell tillhörighet. Att omsätta ett så övergripande mål i krav på konkreta, framåtsyftande åtgärder på enskilda arbetsplatser är enligt utredningens uppfattning varken möjligt eller lämpligt på lagstiftningens generella plan.

Vad gäller det betydelsefulla framåtsyftande arbetet är det i stället DO:s insatser som kan förväntas ge resultat. Den förbudslagstiftning som utredningen föreslår kan snarast ses som ett komplement till lagen mot etnisk diskriminering, varigenom DO:s verksamhet regleras. DO:s uppgift är bl.a. att genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering (3 § DO-lagen). DO skall vidare särskilt motverka att arbetsökande utsätts för etnisk diskriminering samt i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet (4 §).

Utredningen föreslår inga ändringar i dessa bestämmelser utan anser DO:s fortsatta arbete vara av avgörande betydelse när det gäller att motverka bl.a. s.k. institutionell och indirekt diskriminering. Det diskrimineringsförbud som utredningen föreslår är med andra ord inte riktat mot alla former av diskriminering; kanske kan det t.o.m. sägas vara så att den diskriminering som antagligen drabbar flest, nämligen den som är strukturell och oavsiktligt inbyggd i olika rutiner eller system, lämnas utanför. Detta är emellertid följderna av utredningens ställningstagande att skilja mellan vad som är åtkomligt med ett skadeståndssanktionerat förbud med normskapande verkan och vad som behöver förebyggas och motarbetas med andra medel.

7.4 Arbetsrättslig lagstiftning för hela arbetsmarknaden

Lagstiftningen bör inordnas i det arbetsrättsliga regelsystemet samt gälla för alla arbetsgivare, arbetssökande och arbetstagare inom både offentlig och enskild sektor.

Enligt direktiven skall EDU:s förslag som sagt innebära en civilrättslig reglering. Huruvida förslaget skall gå ut på en arbetsrättslig eller en allmänt civilrättslig lag sägs däremot inte.

Det naturliga är enligt utredningens uppfattning att en lagstiftning med förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet hänförs till det arbetsrättsliga regelsystemet med AD som huvudsakligt forum. Lagstiftningen kan då anslutas till den övriga rättsliga regleringen av förhållandena på arbetsmarknaden.

Från att ha varit domstol endast i mål om den kollektiva arbetsrätten har AD:s kompetensområde utvidgats så att huvudtanken numera är att AD skall vara domstol i mål av principiell betydelse från arbetsrättslig synpunkt. Mål om etnisk diskriminering kommer att beröra arbetsgivares fria anställningsrätt och rätt att leda arbetet och kan alltså utan vidare hänföras till AD:s särskilda kompetensområde. Å andra sidan kan hävdas att frågor av så för demokratin grundläggande karaktär som rätt till likabehandling, oberoende av ras etc., inte naturligen hör dit utan till allmän domstol. Jämställdhetsmål har emellertid hänförts till det arbetsrättsliga regelsystemet. Frågor om etnisk diskriminering i arbetslivet bör behandlas i samma ordning. AD:s erfarenheter från jämställdhetsområdet kan tas till vara om även mål om etnisk diskriminering hänförs dit. Det kan över huvud taget ses som en fördel att diskrimineringsmål

med sin speciella karaktär så långt möjligt handläggs vid en och samma domstol, eftersom målen även fortsättningsvis kan antas bli så få att någon större erfarenhet knappast kan vinnas hos flera domstolar.

Mål där käranden inte är fackligt ansluten, mål där den fackliga organisationen inte vill företräda käranden eller där arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal kommer även vid en arbetsrättslig reglering att i första instans tas upp i tingsrätt. AD kommer emellertid som överinstans att utveckla praxis.

Utredningen har valt att i anpassning till jämställdhetslagen tolka begreppet *i arbetslivet* så att det endast omfattar relationen mellan arbetsgivare och arbetsökande/arbetstagare och inte t.ex. arbetstagare emellan.

En annan fråga i detta sammanhang är om även andra än arbetstagare och presumtiva arbetstagare skall skyddas av den nya lagstiftningen. Utredningen har stannat för att det skulle föra för långt att låta antidiskrimineringslagen omfatta även andra än de som söker en regelrätt anställning samt arbetstagare i sedvanlig civilrättslig bemärkelse. Anledning till detta är dels att något faktiskt behov av lagskydd vad gäller andra kategorier inte har framkommit, dels att redan det civilrättsliga arbetstagarbegreppet är vidsträckt. Begreppet har inte definierats närmare i gällande lagstiftning. Vissa grundläggande förutsättningar anses emellertid böra vara uppfyllda för att ett arbetstagarförhållande i civilrättslig mening skall föreligga. Förhållandet mellan parterna skall i princip vara grundat på avtal som går ut på att ena parten presterar eget arbete för andra partens räkning. Den närmare innebörden av arbetstagarbegreppet varierar sedan mellan olika rättsområden. I nu aktuellt sammanhang är det den genom AD:s praxis utvecklade avgränsningen som naturligen bör gälla. Det bör påpekas att det begrepp som utvecklats i rättspraxis anses tvingande till sin karaktär, dvs. enskilda parter kan inte genom att klassificera

avtalet på visst sätt undgå att förhållandet mellan dem rättsligt bedöms som ett arbetstagarförhållande.

Begränsningen till *arbetstagarare* innebär att tillämpningsområdet blir snävare än enligt MBL. Där används ett utvidgat arbetstagarbegrepp så till vida att som arbetstagarare anses även den som utför arbete åt annan utan att vara anställd hos denne men med en ställning av väsentligen samma slag som en anställd. Den för vars räkning arbetet utförs anses i sådant fall som arbetsgivare. Utredningen har inte ansett att det för närvarande finns anledning att föreslå användning av ett på motsvarande sätt utvidgat arbetstagarbegrepp i antidiskrimineringslagen. Den hittillsvarande utvecklingen har inneburit att det civilrättsliga arbetstagarbegreppet i sig fått en allt vidare innebörd. Utredningen anser därför att tillämpningsområdet för närvarande bör anges på föreslaget sätt. En viss tendens att undvika regelrätta anställningsförhållanden har emellertid på senare tid kunnat märkas. En fortsatt sådan utveckling kan ge anledning att framledes använda ett utvidgat arbetstagarbegrepp i lagtexten.

DO:s förslag går ut på att samma regler skall gälla för hela arbetsmarknaden. Det är även utredningens uppfattning att den nya lagen bör gälla både för offentlig och enskild sektor. Att det nuvarande skyddet mot diskriminering skiljer sig i vissa avseenden mellan sektorerna, främst genom att skydd mot diskriminering i anställningssituationer helt saknas på den enskilda sidan, är inte skäl mot en enhetlig lagstiftning för båda sektorerna. Erfarenheterna från jämställdhetsområdet visar att det principiella skydd som bl.a. grundlagens bestämmelser om saklighet och opartiskhet ger inom den offentliga sektorn behöver kompletteras med konkreta bestämmelser om den enskildes rätt. Redan i jämställdhetskommitténs betänkande *Jämställdhet i arbetslivet* (SOU 1978:38) uttalades att *Grundlagsstadgandena till förmån för jämställdhet mellan kvinnor och män är visserligen värdefulla målsättningsstadganden, men de*

ger inte den enskilde något effektivt skydd mot diskriminering (s. 134).

Någon begränsning till arbetsplatser av viss storlek bör inte heller göras. Med den utformning av lagstiftningen som utredningen tänker sig ställs inga särskilda krav på arbetsgivarens resurser eller liknande. Varje arbetssökande och arbetstagare skall åtnjuta skydd av lagen mot att behandlas oförmånligt på grund av sin ras eller någon annan etnisk faktor, oavsett vilken arbetsplats det gäller.

Som DO påpekat i sitt lagförslag är det vidare i överensstämmelse med det arbetsrättsliga regelsystemets uppbyggnad att olika lagar samtidigt kan komma att tillämpas på ett visst förfarande. Att diskrimineringsförbuden således kommer att täcka även situationer som redan enligt t.ex. LAS ger rätt till skadestånd/utgör ogiltighetsgrund behöver med andra ord inte inge betänkligheter. Detsamma gäller förhållandet till jämställdhetslagen. Genom samma anställningsbeslut kan en arbetsgivare tänkas bryta såväl mot förbud mot könsdiskriminering som mot förbud mot etnisk diskriminering. En person som samtidigt utsätts för båda slagen av diskriminering kan då välja att föra talan enligt det regelsystem han eller hon finner mest fördelaktigt eller att föra talan enligt båda lagarnas regler parallellt. Att två diskrimineringsförbud anses tillämpliga bör få till effekt att ett särskilt högt skadestånd döms ut. Ingenting hindrar att både JämO och DO företräder samma person. Talan i målet om könsdiskriminering och talan i målet om etnisk diskriminering i AD kan med stöd av reglerna i 14 kap. rättegångsbalken handläggas i en rättegång.

7.5 Skydd för både arbetssökande och arbetstagare

Lagen bör omfatta både arbetssökande och redan anställda.

Förbudet i DO:s förslag träffar diskriminering både vid anställning och under pågående anställningsförhållande (DO s. 37 f). Även om det nuvarande skyddet är relativt omfattande mot diskriminering av redan anställda har DO ansett att ett heltäckande förbud bäst överensstämmer med systematiken i övrig arbetsrättslig lagstiftning. Förbudet får självständig betydelse för de fall som trots allt hamnat utanför t.ex. LAS. Även inom utredningen är uppfattningen att lagstiftningen bör riktas både mot (vissa) förfaranden vid anställningsbeslutet och under anställningstiden. När det gäller den närmare avgränsningen av tillämpningsområdet har utredningen emellertid en annan uppfattning än DO.

DO:s förslag är mycket långtgående när det gäller att skydda arbetssökande. Alla som anmält intresse för ett arbete skall skyddas mot diskriminering inte bara i fråga om själva anställningsbeslutet, utan också under anställningsförfarandet som sådant. Arbetsgivaren skall kunna bli skadeståndsskyldig för att under något led, t.ex. vid utväljande till intervju eller vid inledande sortering av de arbetssökande, ha förfarit diskriminerande. Det skall inte krävas att den arbetssökande skulle ha kommit i fråga för arbetet om han eller hon inte blivit diskriminerad. En annan sak är att DO menar att avståndet från att ha haft en reell chans att få arbetet skall påverka det allmänna skadeståndets storlek och att endast den som verkligen gått

miste om arbetet på grund av diskriminering skall vara berättigad till ekonomiskt skadestånd.

Utredningen har haft anledning att konstatera att det är svårt att tillskapa ett skydd för arbetssökande under bibehållande av den i princip fria anställningsrätten, särskilt med ambitionen att det i diskrimineringsprocesserna inte skall bli fråga om ren meritvärdering. För att en normbildande effekt skall uppnås måste det anses mycket väsentligt att det är just det diskriminerande momentet som blir huvudsaken i processer enligt lagen. Det är det eventuellt otillbörliga hänsynstagandet till den etniska faktorn som skall stå i centrum för uppmärksamheten, inte arbetsgivarens måhända ofullkomliga förmåga att värdera olika meriter hos de sökande. Direktiven föreskriver att huvudsyftet med lagförslaget skall vara att ge arbetssökande skydd av samma omfattning som redan anställda. Det är också en utbredd och, som det förefaller, välgrundad uppfattning att de största svårigheterna på arbetsmarknaden möter invandrarna just i anställningssituationen. Att arbetssökande måste omfattas av lagförslaget är därför självklart. Enligt utredningens uppfattning bör de i viss mån ofrånkomliga tillämpningssvårigheterna i vart fall bli betydligt mindre jämfört med DO:s förslag om endast klara fall av diskriminering förbjuds och om som arbetssökande endast räknas den som för arbetsgivaren tydligt framstått som sökande till en viss tjänst eller befattning. En begränsning bör också göras till dem som objektivt sett kunnat komma i fråga. För att ILO-konventionens krav på *lika möjligheter och behandling* skall täckas av lagstiftningen räcker det emellertid möjligen inte att enbart ta sikte på om det slutliga valet av person varit diskriminerande.

Det är ett vanligt påstående att det just är i tidiga stadier av antagningsprocessen som invandrare sällas bort av diskriminerande orsaker. Den som per telefon hör sig för om ett arbete som utannonserats och talar bruten svenska får t.ex. felaktigt besked om att platsen är tillsatt. En tanke som förts fram är att

arbetsgivare på begäran skall vara skyldiga att formulera preciserade kvalifikationskrav inför tillsättningen eller att skriftligen motivera anställningsbeslut för att diskriminering i efterhand skall vara lättare att konstatera. Det är emellertid svårt att överblicka hur betungande sådana skyldigheter skulle bli och att bedöma vilken nytta insatserna skulle göra. Det stöter över huvud taget på stora svårigheter att reglera själva anställningsförfarandet, som ju kan ha helt olika karaktär beroende på företagets storlek, vilken typ av arbete det är fråga om osv. I vart fall i detta sammanhang kan det inte komma i fråga att mer generellt ge föreskrifter om hur ett anställningsförfarande bör gå till. Ofta får övriga sökande av en plats kanske inte alls kännedom om när eller ens om platsen tillsatts.

Självklart är det önskvärt att rekryteringsförfaranden i sig är utan diskriminerande inslag. Utredningen har emellertid funnit att det inte är möjligt att med sedvanliga krav på rättssäkerhet och stringens konstruera ett lagstadgat förbud riktat mot ett kanske i och för sig diskutabelt handlande i den mångfald av olika situationer som är tänkbara under ett anställningsförfarande. Med DO:s modell förefaller det inte finnas någon naturlig och bestämd begränsning av kretsen skadeståndsberättigade personer. Ett så omfattande förbud närmar sig också att tvinga arbetsgivaren till ett allmänt gott uppförande under hot om skadestånd. Ett sådant förbud kan inte upprätthållas eller vinna allmän respekt. Det är inte rimligt att en arbetsgivare skall behöva föra särskilda anteckningar om eller göra ens en översiktlig bedömning av alla som kontaktar henne eller honom, kanske t.o.m. utan samband med visst anställningsärende, vilket torde vara nödvändigt om ett sådant förbud infördes. En begränsning av den möjliga skadeståndsberättigade kretsen till den eller de som kan påstå sig ha blivit förbigångna genom själva anställningsbeslutet förefaller rimlig. Då skulle en sökande inledningsvis behöva visa att han eller hon haft tillräckliga kvalifikationer i och för sig för arbetet. Genom att

anknyta till själva beslutet att anställa någon annan än den diskriminerade blir förbudet mer distinkt än om inget konkret rättsfaktum, som så att säga utlöser förbudet, anges.

Utredningens förslag begränsas därför till att avse fall där själva beslutet om anställning varit diskriminerande. Beslutet skall för att vara skadeståndsgrundande innebära att någon annan än den som fått anställningen förbigåtts av diskriminerande orsaker. Tanken är emellertid att diskriminerande moment även tidigare under antagningsförfarandet, som fått till effekt att den diskriminerade blivit förbigången vid själva anställningsbeslutet, skall läggas arbetsgivaren till last.

Utredningen anser inte att förbudet bör sträcka sig längre än till att arbetsgivaren inte får välja bort en person just på grund av t.ex. hudfärg. Detta innebär visserligen att den som vill åberopa förbudet inför domstol får en svårare uppgift. Rimligen går det emellertid inte att undvika att den som påstår att diskriminering skett på grund av ras etc. måste visa (med någon grad av sannolikhet) att behandlingen haft sin grund just i rastillhörigheten osv. Utredningen har kommit fram till att en presumtionsregel inte är lämplig, därför att den skulle kunna ge upphov till en omvänd diskrimineringseffekt och ge opinion i oönskad riktning ("Man måste vara invandrare för att få ett arbete").

Till skillnad från vad som gäller vid könsdiskriminering går DO:s förslag ut på att även en ensam sökande kan bli diskriminerad. Resonemanget är i och för sig tilltalande. Det förefaller emellertid särskilt svårt att kunna nå framgång i ett sådant fall. Vid utformningen av nya jämställdhetslagen har fall med en ensam sökande inte tagits med. Eftersom en arbetsgivare alltid måste anses ha rätt att av företagsekonomiska skäl bestämma om någon skall anställas över huvud taget, menade man i fråga om jämställdhetslagen att det i praktiken aldrig skulle gå att leda i bevis att könsdiskriminering legat bakom ett beslut att inte anställa en ensam sökande. Detsamma torde gälla

vid etnisk diskriminering. Med den av utredningen föreslagna konstruktionen förutsätts alltid att ett anställningsbeslut fattats.

7.6 Vad är diskriminering? Vilka förfaranden skall träffas av förbud?

Förbud bör riktas mot avsiktliga otillbörliga förfaranden som innebär negativ särbehandling på etnisk grund.

Utredningen har tolkat begreppet diskriminering i direktiven som negativ särbehandling på osaklig grund. I begreppet ligger vidare att det skall vara fråga om ett missgynnande i något väsentligt avseende eller i viss icke obetydlig grad. I allmänt språkbruk används ordet *diskriminering* ofta i en otydlig bemärkelse. Begreppet finns emellertid även i lagtext och det får antas att det är i den mer lagtekniska betydelsen som utredningsdirektiven talar om åtgärder mot "diskriminering". Begreppet kan emellertid även i juridiska sammanhang ha något olika räckvidd.

I svensk lagstiftning förekommer ordet diskriminering i flera sammanhang. I brottsbalken 16:9 stadgas straff mot olaga diskriminering. Den straffbelagda gärningen består i att inte gå någon till handa eller inte ge någon tillträde på samma villkor som andra. Det är alltså fråga om en jämförelse med hur t.ex. andra kunder behandlas. I förarbetena till stadgandet diskuterades inte begreppet diskriminering särskilt ingående. Olaga diskriminering sades innebära en betydande kränkning av medborgarnas känsla för vad goda seder bjuder. Själva uttrycket diskriminera angavs vara avsett att uttrycka att bestämmelsen

endast skulle omfatta situationer där någon uppsåtligt missgynnar en person genom att behandla honom mindre förmånligt än andra.

I lagen mot etnisk diskriminering (DO-lagen) definieras i 1 § etnisk diskriminering som *att en person eller grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras,.....* I propositionen (1985/86:98) sägs att begreppet etnisk diskriminering skall omfatta sådana handlingar som enligt bestämmelser i annan lag eller enligt allmän rättsuppfattning utgör etnisk diskriminering. Vidare sägs (s. 80 f): *Etnisk diskriminering består i att en person missgynnas eller särbehandlas i förhållande till någon annan. Det kan också vara fråga om att missgynna en grupp av människor. Ett missgynnande innebär att någon får stå tillbaka för någon annan eller får en sämre behandling än någon annan på grunder som är osakliga. Diskriminering kan vara både direkt och indirekt. Med indirekt diskriminering menas att ett krav eller ett villkor uppställs som formellt gäller alla men vars effekt blir att vissa missgynnas. Om någon blir positivt särbehandlad på godtagbar grund anses det inte i någon mening föreligga ett missgynnande.*

Uttrycket missgynnande förutsätter enligt normalt språkbruk en jämförelse mellan olika handlingssätt eller åtgärder. Etnisk diskriminering kan emellertid även bestå i att någon behandlas illa eller kränkande utan att behandlingen direkt kan jämföras med hur någon annan blir behandlad. För att täcka in även sådana fall har i denna paragraf angetts att med etnisk diskriminering avses även att någon utsätts för orättvis eller kränkande behandling (på grund av sin etniska tillhörighet). Med orättvis behandling avses i detta sammanhang en behandling som naturligen framstår som osaklig eller orättfärdig.

DO-lagens diskrimineringsbegrepp förefaller alltså vara vidare än brottsbalkens och möjligen också än det begrepp, otillåten könsdiskriminering, som används i nya jämställdhetslagen och

som förutsätter en jämförelse med någon av motsatt kön. I jämställdhetslagen definieras i 15 § begreppet könsdiskriminering som *att någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet*. I 16 - 20 §§ anges när otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga. Så är fallet exempelvis när en arbetsgivare vid anställning eller befordran eller utbildning för befordran utser någon framför någon annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet eller utbildningen. Otillåten könsdiskriminering skall emellertid inte anses föreligga om arbetsgivaren kan visa att beslutet varken direkt eller indirekt har samband med den missgynnades könstillhörighet, om beslutet är ett led i strävanden att främja jämställdhet eller om det är berättigat av hänsyn till annat intresse som uppenbarligen inte bör vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet. Andra situationer där otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga är när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor beroende på kön eller när arbetsgivaren leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagare blir påtagligt oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön samt när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller genomför en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagare av det ena könet, om åtgärden direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet. Även i dessa fall gäller undantag om det är fråga om jämställdhetssträvanden eller andra intressekollisioner.

I DO:s förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet används begreppet diskriminering i samma innebörd som i DO-lagen men vissa preciseringar görs. Diskriminering definieras enligt förslaget som att på viss grund, etniskt ursprung etc., med avsikt otillbörligt särbehandla någon på ett sätt som är till skada eller nackdel av något slag för honom. Varje rent faktisk

särbehandling skulle enligt förslaget inte utgöra diskriminering, utan det skulle krävas att förfarandet strider mot *god sed* enligt arbetsrättslig terminologi. Bagatellartade förfaranden skall också lämnas utanför. Ordet *särbehandla* anges i DO:s förslag innebära att det skall vara fråga om något mer än uttalanden eller skymfligt beteende. Innebörden skall i stället vara att det krävs en *åtgärd* på motsvarande sätt som i föreningsrättsliga sammanhang.

En fråga för utredningen har varit om och hur begreppet diskriminering skall användas. Med hänsyn till att begreppet inte ens i juridiskt språkbruk har en bestämd innebörd har utredningen stannat för att i förbudsbestämmelserna i stället använda begreppet *otillbörlig särbehandling*.

Avsikten är att det tydligt skall framgå att vad som är förbjudet är att missgynna en person i något väsentligt avseende på grund av personens ras etc. I begreppet ligger att en jämförelse skall göras med hur andra personer i samma situation behandlats eller hur personen i fråga skulle ha behandlats om han eller hon inte haft den etniska faktorn i fråga. DO gör i sin motivering ett försök att förtydliga vad som ligger i begreppet *otillbörlig särbehandling* genom att hänvisa till det arbetsrättsliga begreppet stridande mot god sed. Utredningen delar DO:s uppfattning att ett överförande av den moraliska standard som tillämpas i andra situationer i arbetslivet i viss mån bör kunna ske. God sed tycks i de sammanhang där begreppet används inte innebära mer än krav på att ett handlande skall vara just inte otillbörligt, inte stötande för den allmänna rättskänslan. I *otillbörligt* ligger i allmänt språkbruk att det skall vara ett förfarande som strider mot vad anständigheten kräver. Det uttrycker med andra ord krav på ett övertramp, som allmänt upplevs som direkt stötande. För att motivera ett skadestånds-sanktionerat förbud och utpekande av en arbetsgivare som "skyldig" krävs en begränsning till fall som kan sägas vara "otillbörliga". Det är svårt att finna något tydligare uttryck för

att ange hur stort avsteg från det helt accepterade som krävs. Det går enligt utredningens mening heller inte att undvika att i lagtexten använda någon form av moralisk standard för att dra gränsen för det förbjudna.

DO:s förslag avser att träffa endast fall där arbetsgivaren haft för avsikt att diskriminera (s. 24 f). Om det bakom avsikten funnits rasistiska motiv, fördomar, förväntningar om andras (anställdas, kunders) inställning eller bara osäkerhet eller rädsla inför något okänt skall inte spela någon roll. Från bl.a. DO:s sida har påpekats att det ofta inte finns en önskan att diskriminera hos arbetsgivaren utan att diskriminerande åtgärder vidtas under antagande om att andra, t.ex. anställda eller kunder, helst ser etniska svenskar som anställda eller befordrade.

Det etniska motivet skall emellertid ha varit det huvudsakliga för arbetsgivarens handlande och den faktor som kan antas ha varit utslagsgivande. Arbetsgivaren skulle med andra ord ha handlat annorlunda under i övrigt samma omständigheter om motparten varit av annat etniskt ursprung.

Utredningen delar uppfattningen att lagstiftningen bör riktas endast mot avsiktliga fall. Med en sådan avgränsning bör en i det närmaste total uppslutning kring lagstiftningen kunna erhållas. Den moraliska dimensionen bli tydlig och därmed bör även den normbildande effekten bli stark. Nedan behandlas frågor i samband med de bevisvärigheter som det subjektiva rekvisitet medför (avsnitt 7.8.).

7.7 Indirekt diskriminering

Förbud bör inte riktas mot indirekt diskriminering.

Med indirekt diskriminering menas att till synes neutrala regler eller krav uppställs som gäller för alla men som får till följd att medlemmar ur en viss grupp eller ur vissa grupper missgynnas. Det är således effekten som blir diskriminerande. Indirekt diskriminering anses föreligga oberoende av om det funnits någon diskriminerande avsikt.

AD har uttalat sig om svårigheterna att bedöma frågan om indirekt etnisk diskriminering i ett interimistiskt beslut från 1986 (beslut 1986-05-22 i mål nr B 60/86) på följande sätt. *I avsaknad av arbetsrättslig lagstiftning på området är det långt ifrån givet, i vilken utsträckning ett skydd mot s.k. indirekt diskriminering kan anses följa av kravet på att en arbetsgivare iakttar god sed och vad som i så fall kan ligga i ett sådant skydd. Uppenbart är dock att man här måste komma in på frågan om vilken betydelse som skall tilläggas omfattningen av den diskriminerande effekten av ett visst för en anställning gällande villkor e d samt på frågan om tyngden av de skäl som arbetsgivaren åberopar till stöd för att ett sådant villkor e d bör få upprätthållas oavsett en eventuell diskriminerande effekt.*

Det av DO föreslagna förbudet omfattar det fall att arbetsgivaren tillämpar en generell diskriminerande föreskrift mot en enskild person med effekt att denne t.ex. inte anställs. Det krävs emellertid att arbetsgivaren insett eller rimligen bort ha insett att föreskriften hade en diskriminerande effekt. Som exempel på indirekt diskriminerande villkor nämner DO krav på genomgången svensk grundskola. DO påpekar emellertid också att

krav som får diskriminerande effekter för det mesta är mer subtila. T.ex. kan krav på bekantskap med en tidigare anställd i företaget eller på förmåga att utan vidare smälta in i miljön få till effekt att invandrare inte anställs. DO menar emellertid att det inte är rimligt att angripa sådana rekryteringsprinciper annat än i fall där principerna åberopas just för att undvika invandrare. I övrigt bör DO i ett sådant fall försöka få till stånd en ändring genom diskussioner med arbetsgivaren. DO nämner också föreskrifter om eller förbud mot viss klädsel hos personalen, som kan leda till svårigheter för t.ex. zigenare, muslimska kvinnor eller sikher. Enligt DO:s förslag skall en arbetsgivare träffas av diskrimineringsförbudet om han inser eller bör inse den diskriminerande effekten av föreskriften eller förbudet i fråga om klädsel och särbehandlar någon med hänvisning till föreskriften eller förbudet. Förutsättningen är emellertid att arbetsgivaren inte haft godtagbara skäl att ändå handla som han gjort, t.ex. genom att det verkligen är motiverat med enhetlig klädsel eller genom att det finns arbetarskyddsföreskrifter. Konflikter mellan motstående intressen i enskilda fall måste enligt DO överlämnas till rättstillämpningen. Vilken kunskapsnivå när det gäller svenska språket som skall anses som ett sakligt motiverat krav för olika arbeten är en särskilt svår fråga. Krav på svenska som modersmål kan enligt DO emellertid inte annat än i enstaka undantagsfall, om ens någonsin, anses rimligt och godtagbart. Normalt får man dessutom anta att arbetsgivaren inser effekterna av ett sådant krav.

I fråga om könsdiskriminering har begreppet indirekt diskriminering fått stor uppmärksamhet. Situationen förefaller emellertid inte jämförbar med vad som enligt det förslag som utredningen nu lägger fram skall gälla vid etnisk diskriminering. Jämställdhetslagstiftningen innehåller krav även på s.k. aktiva, framåtsyftande, åtgärder. I det sammanhanget är det naturligtvis av stor vikt att påverka just generella krav eller regler som får diskriminerande effekter för det ena eller andra könet. Att själva

könsdiskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen kan omfatta också indirekt diskriminering hänger logiskt samman med hur förbuden konstruerats, nämligen huvudsakligen som presumtioner för diskriminering under vissa faktiska förutsättningar. Reglerna - bortsett från den nya bestämmelsen i 17 § - uppställer inte krav på något diskriminerande uppsåt från arbetsgivarens sida. Jämställdhetslagen har utformats på detta sätt för att uppnå anpassning till EG:s regler.

Skillnaden mellan ett direkt diskriminerande förfarande och ett indirekt diskriminerande förfarande i ett enskilt fall är oklar.

Även en till synes indirekt diskriminering - att uppställa en föreskrift som i sig inte är diskriminerande men som får diskriminerande effekter - förefaller innebära en direkt diskriminering för det fall att föreskriften tillämpas mot en enskild person i diskriminerande avsikt. Eftersom den tänkta lagstiftningen mot etnisk diskriminering endast avses förbjuda uppsåtliga fall, drabbas arbetsgivarens handlande över huvud taget inte av lagstiftningen om föreskriften inte tillämpas i diskriminerande syfte. Anses å andra sidan ett diskriminerande syfte föreligga, måste kravet eller föreskriften betraktas som ett svepskäl. Det är då frågan om en sådan inte verklig orsak till arbetsgivarens handlande som varken förringar sannolikheten för att det är den etniska faktorn som varit orsaken eller övertygar domstolen om att det funnits ett objektivet godtagbart skäl för arbetsgivarens handlande oberoende av den etniska faktorn.

Avsiktlig diskriminering med användande av en indirekt diskriminerande "dimridå" faller alltså under de vanliga förbuden. Det saknas därför enligt utredningens uppfattning utrymme för förbud mot indirekt diskriminering vid sidan om dessa. Man kan visserligen teoretiskt tänka sig en särskild regel angående indirekt diskriminering, där även icke avsiktliga fall skulle omfattas. Det skulle kunna gälla fall där arbetsgivaren inte haft diskriminerande avsikt men ändå bortförstå att villkoret skulle få sådana effekter, med andra ord en slags

oaktsamhetsdiskriminering. Förbudet mot indirekt diskriminering skulle emellertid då bli mer långtgående än vad som gäller vid direkt diskriminering, vilket inte förefaller rimligt. Avgränsningen av förbudet skulle också kanske bli otydlig, eftersom det förefaller svårt att beskriva vad en arbetsgivare bort inse. Den moralbildande effekten av lagstiftningen kan inte antas öka med en oaktsamhetsregel. Snarast kanske en sådan regel uppfattas som mindre "rättvis". Möjligen kan dock den tänkta bevislättningen för kändesidan i fråga om det direkt diskriminerande syftet medföra att fall av särskilt grov oaktsamhet i själva verket drabbas av förbudet mot avsiktlig diskriminering. Till sist kan anföras att ett bifall till talan om etnisk diskriminering innebär en stämpel på arbetsgivaren, som bör förbehållas fall där dennes handlande kan anses klandervärt.

7.8 Bevisfrågor

En uppdelad bevisbörda enligt föreningsrättsmodell kan antas komma till användning i rättstillämpningen.

DO:s förslag innebär att bevisbördan i diskrimineringsmål skall fördelas på samma sätt som i föreningsrättskränkingsmål, där kändanden när det gäller det föreningsrättskränkande motivet endast behöver visa sannolika skäl för att arbetsgivaren skall vara tvungen att motbevisa påståendet om grunden för sitt handlande. DO:s förslag upptar en särskild bestämmelse om bevislättningen. DO anser att regeln fyller en pedagogisk funktion genom att parterna direkt i lagen får besked om vilka krav i bevishänseende som kommer att ställas på dem i en

rättegång. Det förefaller däremot inte som om DO menar att regeln har en materiell funktion, eftersom han verkar förutsätta att domstolarna även utan lagregel skulle komma fram till en uppdelad bevisbörda.

Antagandet att det krävs någon form av lättnad i bevisbördan för att ett diskrimineringsförbud över huvud taget skall kunna användas praktiskt förefaller välgrundat. Att fullt styrka ett diskriminerande motiv är säkert näst intill omöjligt. En uppdelning i likhet med vad som gäller vid föreningsrättskränkningar är rimlig. Käranden behöver då styrka att ett anställningsbeslut eller arbetsledningsbeslut till hans eller hennes nackdel fattats men beträffande det diskriminerande motivet till beslutet endast anföra sannolika skäl. För att undgå sanktioner behöver arbetsgivaren styrka att något annat motiv legat bakom beslutet. Uppdelningen kräver så pass mycket av käranden att rena okynnespåståenden inte uppmuntras, samtidigt som det är ett rimligt krav på en arbetsgivare att han kan motivera sina beslut på ett godtagbart sätt för att inte drabbas av förbudet.

DO:s skäl för att ta in en bevisbörderegeln i lagen är emellertid inte övertygande. Det kan som sagt förmodas att bevisbördan i rättstillämpningen även utan ett uttryckligt stadgande kommer att placeras så att lagstiftningen kan komma till praktisk användning. Det ligger mycket nära till hands att domstolarna tillämpar samma uppdelning av bevisbördan som i föreningsrättskränkingsfall. Så antas t.ex. komma att ske vid viss tillämpning av nya jämställdhetslagen. Den helt oinvidige får heller knappast ledning ens av en uttrycklig bevisbörderegeln, eftersom t.ex. redan begreppet *sannolika skäl* kräver sakkunskap för att förstås på rätt sätt. Så som regeln är skriven i DO:s förslag framgår det dessutom inte klart att arbetsgivaren har möjlighet att motbevisa ett påstående om diskriminerande grund för sitt handlande. Utredningen anser att det skulle kunna låsa domstolens hantering av bevisfrågan på ett olyckligt sätt om en bevisbörderegeln intogs i lagtexten.

7.8.1 Närmare om bevisbördan i mål om etnisk diskriminering

Processrättsligt är utgångspunkten att det alltid är käranden som har att bevisa sina påståenden. Svarandesidan har endast att föra bevisning i försvarssyfte. För att käromålet skall bifallas krävs att slutresultatet vid en sammanvägd bedömning av bevisning och motbevisning blir att kärandesidans grunder är styrkta. Avsteg från denna huvudprincip är emellertid fullt möjliga. Det är naturligt att sträva efter att placera bevisbördan så att de materiella reglernas funktion underlättas. Bevisbördan kan läggas på den av parterna som typiskt sett har lättast att skaffa fram bevisning om en viss omständighet. Sådant som är särskilt svårt att bevisa, t.ex. subjektiva rekvisit, kan bli föremål för en lättnad i bevisbördan, så att det t.ex. inte krävs full bevisning utan att det räcker att omständigheten görs *sannolik* eller *antaglig*. Ibland kan t.o.m. bevisbördan kastas om, så att den som får ett påstående emot sig har att motbevisa det.

I diskrimineringsmål är det beträffande orsakssambandet mellan den etniska faktorn och den oförmånliga behandlingen som en bevislättnad typiskt sett är motiverad för kärandesidan. Det kan nämligen antas vara så svårt för den som utsatts för diskriminering att fullt ut bevisa detta samband att utsikterna att vinna ett diskrimineringsmål med vanliga bevisregler skulle vara ytterst små.

Utgångspunkten för ett resonemang kring bevisbördans fördelning i mål om etnisk diskriminering måste vara ändamålet med den nu föreslagna lagstiftningen, nämligen att trygga rätten till likabehandling inom arbetslivet oberoende av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Lagen är avsedd att utgöra ett direkt skydd för den enskilde arbetssökanden eller arbetstagaren. Den enskilde har ett självklart krav på att hans eller hennes grundläggande rätt till lika behandling inte skall kränkas heller inom arbetslivet. Mot ändamålet bakom

lagen skall ställas arbetsgivares berättigade intresse av ett gott resultat av sin verksamhet samt av en effektiv anställningspolitik och arbetsledning. Vidare har naturligtvis arbetsgivaren rätt att inte drabbas av sanktioner om han inte diskriminerat i egentlig bemärkelse.

Tyngden av arbetssökandens eller arbetstagarens skyddsintresse motiverar i sig att inte hela bevisbördan läggs på henne eller honom. Å andra sidan måste även arbetsgivarsidans intressen tas till vara så att arbetssökanden eller arbetstagaren inte genom ett blankt påstående om diskriminering kan förhindra eller försvåra arbetsgivarens verksamhet eller få arbetsgivaren att framstå som förkastlig.

Vad gäller parternas tillgång till bevisning kan allmänt sägas att arbetsgivaren typiskt sett måste ha bättre möjligheter att bevisa ett godtagbart skäl för sitt handlande om ett sådant funnits än vad arbetssökanden eller arbetstagaren har att bevisa att ett sådant godtagbart skäl inte funnits.

Även för det fall den verkliga orsaken till arbetsgivarens handlande varit den etniska faktorn, har arbetsgivaren dessutom goda möjligheter att genom ogrundade anmärkningar eller svepskäl i en process göra det åtminstone sannolikt att det funnits en godtagbar, icke-diskriminerande, orsak. Inte ens att tillämpa den s.k. överviktsprincipen, dvs. att endast kräva att kärandesidan gör det mer sannolikt att det förhåller sig på visst sätt än att det inte gör det, tillgodoser därför ändamålet med lagstiftningen i tillräckligt hög grad. Arbetsgivarens stora möjligheter att anföra icke-diskriminerande orsaker, även när det verkligen varit fråga om diskriminering, innebär att ett strängare beviskrav än vad tillämpning av överviktsprincipen innebär måste riktas mot arbetsgivarsidan. Annars kommer inte diskriminerande förfaranden att kunna påtalas i rimlig utsträckning.

Detta är också vad AD gjort i mål om föreningsrättskränkningar. Den tyngsta delen av bevisbördan har lagts på arbets-

givarsidan både så till vida att den sidans bevisstema - vad man haft att bevisa för att vinna målet - har varit mer omfattande än arbetstagersidans och så till vida att en högre grad av sannolikhet har krävts beträffande svarsfaktum än beträffande arbetstagersidans påståenden. AD:s sätt att resonera i föreningsrättskränkningsmål beskrivs på följande sätt i kommentaren till MBL (s. 144). *Råder tvist i frågan om det över huvud har vidtagits någon åtgärd som kan innefatta föreningsrättskränkning, har käranden i rättegången enligt vanliga regler för bevisskyldighet att styrka att en sådan åtgärd har vidtagits. När det däremot gäller frågan huruvida syftet med en viss åtgärd har varit sådant att åtgärden skall anses föreningsrättskränkande, ställer det sig regelmässigt svårt eller omöjligt för käranden att föra full bevisning. I mål som rör påstående att ett avskedande eller en uppsägning har inneburit föreningsrättskränkning har AD därför gjort en fördelning av bevisbördan så att det ankommer på arbetstagarparten att först visa sannolika skäl för att en kränkning av föreningsrätten har förekommit, varefter det är arbetsgivarens sak att, om sådana skäl har framlagts, styrka att han har haft skälig orsak till sin åtgärd oberoende av föreningsrättsfrågan (-----). Nya arbetsrättskommittén fann att det inte fanns tillräckliga skäl att lagstifta om uppdelningen av bevisbördan i denna utpräglade rättstillämpningsfråga. AD har även efter tillkomsten av MBL tillämpat regeln om fördelningen av bevisbördan på i det väsentliga samma sätt som tidigare (----). Detta innebär att "regeln inte av domstolen uppfattas som ett enkelt och bindande schema för hur bevisprövningen skall genomföras i varje uppkommande fall, utan det är fråga om en regel som i tillämpningen i viss utsträckning anpassas efter omständigheterna och vars kärna är att det inte kan åläggas arbetstagersidan att lägga fram full bevisning om arbetsgivarens skäl för och syften med sitt handlande. Att bevisbörderegeln finns hindrar inte att arbetsdomstolen ibland låter det avgörande bli redan att ett föreningsrättskränkande syfte är styrkt*

genom vad arbetstagarparten har åberopat (-----). Det längst gående uttalandet innebär att arbetsgivaren skall, när sannolika skäl för föreningsrättskränkning har visats av motparten, visa saklig grund i anställningsskyddslagens mening, för att värja sig mot påståendet om föreningsrättskränkning" (a.a. s. 145).

En uppdelning av bevisbördan för det diskriminerande momentet enligt samma tankegångar som finns i föreningsrättskränkingsmål är vad som ligger närmast till hands också i mål om etnisk diskriminering. Överfört på sådana mål skulle "modellen" kunna se ut på följande vis. Vad gäller de faktiska omständigheterna i ett diskrimineringsmål finns ingen anledning att frågå den grundläggande principen att det är kärandens sak att bevisa sina påståenden. Särbehandlingen måste med andra ord styrkas. För att vinna framgång skall alltså krävas att en arbetssökande visar att han eller hon sökt arbetet och haft goda förutsättningar för arbetet men ändå inte kommit i fråga samt att den etniska faktorn framgått för arbetsgivaren. Av en arbetstagarare skall krävas att han eller hon visar att arbetsgivaren t.ex. vidtagit en åtgärd till skada för arbetstagararen eller uppställt särskilt oförmånliga villkor. Käranden behöver utöver de faktiska omständigheterna anföra sannolika skäl för att arbetsgivarens handlande berott på ras etc. (och varit otillbörligt). Det kan ske t.ex. genom bevisning om att uttagning till intervju varit systematiskt diskriminerande eller genom uppgifter om yttranden från arbetsgivarens sida i det aktuella ärendet eller i andra sammanhang. Arbetsgivaren behöver för att freda sig bevisa att han eller hon haft något annat skäl för att t.ex. välja bort käranden än den etniska faktorn.

Det kan diskuteras om bevisbördans placering och bevislättningen bör regleras uttryckligen eller om det är en rättstillämpningsfråga, dvs. om det bör överlämnas till domstol att i det enskilda fallet bedöma vilka beviskrav som skall ställas för att den materiella regeln skall få ett rimlig genomslagskraft. I en domstols bedömning av ett civilmål ingår normalt att ta ställning

till hur bevisbördan skall placeras och vilka beviskrav som skall ställas i olika avseenden. Enligt utredningens uppfattning finns det all anledning att förmoda att bevisfrågorna, även utan uttryckligt stöd i lag, kommer att lösas i rättstillämpningen på ungefär motsvarande sätt som i föreningsrättskränkingsmål. Särskilt AD är van att tillgripa en fördelning av bevisbördan mellan parterna för att dels ge kändesidan en rimlig bevislättning, dels upprätthålla kravet på rättssäkerhet för svaranden.

I mål om etnisk diskriminering kan domstolen tänkas föra ungefär följande resonemang. Av arbetssökanden eller arbetstagaren bör endast krävas att han eller hon anför ett visst mindre mått av bevisning för påståendet att den etniska faktorn varit en nödvändig betingelse för arbetsgivarens handlande. Vid prövningen av om arbetssökanden eller arbetstagaren gjort orsakssambandet sannolikt skall inte arbetsgivarens bevisning angående någon annan, godtagbar, orsak tas med i bedömningen. Endast den bevisning som direkt talar för eller emot att det varit just den etniska faktorn som varit avgörande skall beaktas. Arbetsgivarens bevisning i denna del kan därför endast försvaga bevisvärdet av vad arbetssökanden eller arbetstagaren anför. Så t.ex. kan den gå ut på att arbetsgivaren tidigare handlat utifrån en positiv syn på invandrad arbetskraft. Om domstolens prövning i detta inledande skede leder fram till ställningstagandet att arbetssökanden eller arbetstagaren inte lyckas göra sannolikt att särbehandlingen ägt rum på grund av den etniska faktorn skall talan ogillas. Om slutsatsen däremot blir att det är sannolikt att den etniska faktorn varit orsaken, övergår domstolen till att - på grundval av all bevisning i målet - pröva om arbetsgivaren bevisat att det i stället varit en annan orsak som legat till grund för hans handlande. Endast om så är fallet skall talan ogillas. Här är att märka att arbetsgivaren inte bör få försvara sig med vilken annan orsak till sitt handlande som helst. Vid föreningsrättskränkningar har sedan länge uppställts krav på att det skall vara fråga om sakligt godtagbara

krav. Möjligen krävs i dag t.o.m. sakliga skäl enligt LAS terminologi. Motsvarande bör gälla även i fråga om etnisk diskriminering. Rent ekonomiska motiv kan t.ex. i regel inte accepteras. Hit hör argument av typen "omsättningen minskar med invandrad personal". Uppenbara svepskäl kan domstolen förutsättas avfärda genom att helt enkelt anse att arbetsgivaren inte styrkt någon annan orsak än den etniska faktorn.

En bevismodell av detta slag har den fördelen att arbetstagarsidans bevisning kan inriktas på sådana bevisfakta som den har lättast att bevisa. Det kan gälla förekomsten av den etniska faktorn, arbetsgivarens uttalanden eller uppträdande i det aktuella fallet eller allmänt eller ett mönster i arbetsgivarens handlande mot arbetssökande eller arbetstagare av viss etnisk tillhörighet. Beskrivningen av tankemodellen är emellertid endast tänkt att tjäna som vägledning åt parterna inför en bedömning av utsikterna att vinna en process. Fördelen med att överlämna frågan om bevisbördans fördelning och beviskraven åt domstolen är just att det ger möjlighet att beakta förhållandena i det enskilda fallet.

7.9 Jämförelse med jämställdhetslagen

Lagstiftningen bör utformas på ett annat sätt när det gäller etnisk diskriminering än när det gäller könsdiskriminering.

De förbudsbestämmelser som utredningen föreslår är utformade på ett helt annat sätt än i jämställdhetslagen. Där är flertalet av förbudsreglerna mot könsdiskriminering uppbyggda kring presumtioner. Diskriminering av en arbetssökande antas föreligga om en arbetsgivare anställer någon av motsatt kön, trots att den förbigångna sökanden har bättre sakliga förutsättningar. I den nya jämställdhetslagen finns därtill en regel att könsdiskriminering skall anses föreligga om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens handlande är att missgynna på grund av kön i det fall att de sökande har likvärdiga sakliga förutsättningar. Processer i jämställdhetsmål kom till följd av uppbyggnaden av gamla jämställdhetslagen, som endast innehöll presumptionsregler, att i huvudsak handla om meritvärdering. Själva det diskriminerande syftet med arbetsgivarens handlande spelade oftast inte alls någon framträdande roll. Avsikten är att den nya jämställdhetslagen härvidlag skall medföra en ändring. Det finns enligt utredningens uppfattning emellertid anledning att förutse att syftet med arbetsgivarens handlande endast undantagsvis kommer att stå i centrum för uppmärksamheten också med den nya lagen.

Jämställdhetslagens förbudsregler har utformats för att bli så effektiva mot könsdiskriminering som möjligt. Strävan har varit att undvika svårigheterna med att visa ett könsdiskriminerande syfte. Utredningen anser att situationen vid etnisk diskrimine-

ring i flera grundläggande hänseenden inte är densamma som vid könsdiskriminering. Den tydligaste skillnaden är att det vid könsdiskriminering är fråga om att jämföra individer från två lika stora delar av befolkningen, medan det vid etnisk diskriminering är fråga om en oändligt mycket mer komplicerad faktisk situation. En enskild individ kan tillhöra olika etniska grupper beroende på vilken faktor som anses utslagsgivande i ett visst sammanhang. En mångfald olika etniska grupper kan tänkas ställas mot varandra. Någon självklar jämförelsegrupp är svår att definiera och något självklart positivt mål motsvarande jämställdhetsarbetets strävan mot 60/40- procentsfördelning inom alla yrkesområden och över hela landet kan inte heller gärna formuleras. I stället ligger det närmast till hands att uttrycka målsättningen så att ingen skall diskrimineras i arbetslivet på grund av sitt etniska ursprung etc.

Utredningen har sett det som väsentligt att lagstiftningen så långt möjligt ger ett materiellt riktigt resultat. Fall av verklig diskriminering på etnisk grund skall träffas av förbud, medan arbetsgivare som i själva verket inte haft diskriminerande avsikter skall gå fria. Utredningen har ansett att särskild omsorg skall ägnas åt att utforma förbudsreglerna så att risken för negativa återverkningar blir liten. En "bumerangeffekt" av allför långtgående regler är enligt utredningen en faktor att räkna med i högre grad än i fråga om jämställdhet mellan könen. Utredningen delar DO:s uppfattning att det är arbetsgivarens syfte med sitt handlande som bör bli avgörande. Det kan visserligen sägas att lagens effektivitet med denna utgångspunkt blir mindre i den bemärkelsen att det kan bli svårare än enligt jämställdhetslagen att vinna en process i det enskilda fallet. En lagstiftning som träffar just fall där arbetsgivaren uppsåtligen diskriminerat någon på grund av dennes ras, hudfärg eller liknande kan emellertid förväntas svara mot vad som enligt den allmänna rättskänslan bör vara förbjudet. Knappast någon vill försvara ett sådant handlande, eftersom lagens innehåll överensstämmer med

vad respekten för de mänskliga rättigheterna påbjuder. Lagstiftningen kan därför i den bemärkelsen komma att bli effektivare än jämställdhetslagen genom att den tydligt understryker gällande normer och genom att arbetsgivare kan förväntas hantera frågor om anställning och behandling av personal särskilt försiktigt i medvetande om att en anklagelse rörande etnisk diskriminering har en klart moraliskt nedsättande innebörd. Risken att offentligt utsättas för en anklagelse om uppsåtlig etnisk diskriminering kan med andra ord i sig tänkas få en avhållande effekt på ett annat sätt än risken att utsättas för en granskning i jämställdhetshänseende. Uppfattningen att etnisk diskriminering är förkastlig förstärks med all sannolikhet om rättegångarna verkligen kommer att handla om det diskriminerande uppsåtet och inte enbart om meritvärdering. Upprättelsen för den som vinner en sådan process blir också mer påtaglig. Samtidigt framstår det som direkt olämpligt att utsätta arbetsgivare för ett antagande om att ha handlat etniskt diskriminerande enbart därför att de gjort en meritvärdering som vid granskning visar sig felaktig. En överträdelse av förbud mot etnisk diskriminering kommer nämligen genom själva prövningen av arbetsgivarens uppsåt att ur moralisk synpunkt uppfattas ligga nära ett brottsligt förfarande.

8 Förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet m.m.

Utredningen föreslår en arbetsrättslig lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagen är uppbyggd kring två förbud mot otillbörlig särbehandling på etnisk grund. Det ena förbudet avser behandling av arbetssökande och det andra behandling av redan anställda. Otillbörlig särbehandling i strid mot förbuden skall ge upphov till skadeståndsskyldighet. Avtal och rättshandlingar med diskriminerande innebörd föreslås i vissa fall kunna drabbas av ogiltighet.

8.1 Diskrimineringsgrunderna

Utredningen föreslår att avgränsningen av vem som skall skyddas av lagstiftningen görs genom att vissa diskrimineringsgrunder anges. Diskrimineringsgrunderna bör vara desamma som i brottsbalkens bestämmelser om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp och som i DO-lagen, dvs. ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. (Även utredningens förslag om organiserad rasism innehåller dessa diskrimineringsgrunder, SOU 1991:75.)

Lagen får härigenom ett vidare tillämpningsområde än rasdiskrimineringskonventionen så till vida att även trosbekännelse tas med. I FN-sammanhang har frågan om religiös ofördragsamhet brutits ut till behandling i en separat konvention till följd av konflikten mellan Israel och arabvärlden.

Förslaget upptar inte medborgarskap som särskild diskrimineringsgrund. Krav på svenskt medborgarskap torde i de flesta fall där sådant medborgarskap inte kan sägas vara sakligt motiverat t.ex. av säkerhetsskäl emellertid regelmässigt kunna innebära diskriminering på någon av de i lagtexten angivna diskrimineringsgrunderna, t.ex. nationellt ursprung.

En jämförelse kan göras med begreppet *visible minorities*, som används i kanadensisk lagstiftning. Den som tillhör en minoritet utan att detta framgår av yttre omständigheter kan antas inte ha behov av minoritetsskydd. Helt klart är detta emellertid inte. Den som t.ex. är ute i antisemitiska syften kanske håller noga reda på judisk börd även hos personer med icke-judiska namn och utseenden. Det ligger emellertid nära till hands att vid konstruktion av anti-diskrimineringslagstiftning inte syfta till att allmänt skydda varje person som visar sig tillhöra en minoritet utan endast till att skapa ett skydd mot att den etniska faktorn utgör grund för ett missgynnande. Motsvarande avgränsning som görs genom att använda begrepp som *visible minorities* kan emellertid åstadkommas också på andra sätt. Utredningen har stannat för att använda rekvisiten *otillbörlig särbehandling på grund av t.ex. ras*.

8.2 Otillbörlig särbehandling

Utredningen har valt att i själva diskrimineringsförbuden använda uttrycket *otillbörlig särbehandling*. Innebörden är att det skall vara fråga om dels ett avsiktligt hänsynstagande till en etnisk faktor, dels att detta hänsynstagande skall strida mot den grundläggande principen om alla människors lika värde och därigenom vara stötande. En otillbörlig särbehandling har sin grund i att arbetsgivaren uppställer krav eller agerar utifrån förutsättningar som inte är sakliga i den bemärkelsen att de

verkligen behövs eller åtminstone är av värde för det arbete som skall utföras.

Genom otillbörlighetsrekvisitet uttrycks att den som utsatts för särbehandlingen skall ha drabbats av någon skada eller annan mer påtaglig olägenhet. Uttrycket markerar att förbuden inte riktar sig mot den brist på total rättvisa mellan olika arbetstagare som är så att säga självklar och förekommer överallt i samspel mellan människor, oavsett om de är av samma etniska bakgrund eller inte. Även om subjektiva upplevelser av sådana orättvisor kan vara svåra och kanske av den utsatte själv i förekommande fall kopplas till den egna etniska särarten, är det inte sådana orättvisor som avses. En behandling av arbetssökande eller arbetstagare som är sårande för rättskänslan genom att kränka den enskildes rätt till likabehandling oberoende av ras, hudfärg etc. finns det däremot all anledning att lagstiftningsvägen ingripa mot. Begreppet otillbörlig särbehandling skall läsas mot denna bakgrund.

För att en särbehandling skall anses föreligga krävs en jämförelse med hur arbetsgivaren behandlar andra anställda eller arbetssökande. Avsikten är emellertid att det inte skall vara nödvändigt med en faktisk jämförelse. Om en sådan inte går att göra, får domstolen i stället företa en fiktiv jämförelse och fråga sig hur arbetsgivaren skulle behandlat en anställd av annan ras etc. under i övrigt samma omständigheter. En annan sak är att en sådan fiktiv jämförelse naturligtvis måste göras med stor försiktighet och att det kan antas bli svårare att vinna en tvist om ett konkret jämförelsematerial inte står till buds.

8.3 Orsakssambandet

Ett centralt rekvisit i förbudsbestämmelserna är *på grund av ras* etc, som avser att uttrycka orsakssambandet mellan den etniska faktorn och arbetsgivarens handlande. Det är nämligen av

grundläggande betydelse för uppslutningen kring lagstiftningen och för den normbildande effekten att förbuden konstrueras så att det verkligen är diskriminerande handlingar, alltså handlingar som har sin grund i den etniska faktorn, som träffas. Det är inte rimligt att arbetssökande eller arbetstagare skall kunna skydda sig bakom förbuden när det i själva verket inte varit fråga om diskriminering. Å andra sidan är det inte heller godtagbart att arbetsgivaren skall kunna gå fri från misstanke om diskriminering så snart det funnits också andra skäl för hans handlande. För att talan angående överträdelse av förbuden skall ogillas måste med andra ord krävas att de orsaker - andra än ras etc - som arbetsgivaren uppger till sitt fredande också varit de verkliga orsakerna till hans handlande.

Betydelsen i normalt språkbruk av uttrycket *på grund av* får anses tillräckligt klar för att den huvudsakliga innebörden av orsakssambandet skall stå klar för även icke juridiskt skolade läsare. För den normbildande effekten är detta av stor betydelse. Emellertid är det också viktigt att söka precisera i vilken innebörd uttrycket används för att underlätta för parterna att förutse utgången av en rättslig prövning.

I DO:s förslag till lag mot etnisk diskriminering användes uttrycket *på grund av ras* etc. i betydelsen att det etniska ursprunget skulle ha utgjort det *huvudsakliga motivet till arbetsgivarens handlande och den faktor som kan antas ha varit utslagsgivande* (DO:s förslag s. 25). Det är emellertid svårt att bedöma vad som egentligen ligger i ett huvudsaklighetskriterium. Särskilt för parterna måste det inför en process vara svårt att väga olika orsaker och väga sig på en bedömning av vad domstolen kommer att anse vara just den huvudsakliga orsaken till arbetsgivarens handlande. En tankemodell med de i juridiskt språkbruk sedvanliga kriterierna *nödvändig* och *tillräcklig* betingelse förefaller ge parterna en något tydligare vägledning för bedömningen av orsakssambandet mellan den etniska faktorn och arbetsgivarens beslut eller agerande.

Det normala s.k. betingelsekriteriet i svensk rätt är att en faktor skall ha varit en nödvändig förutsättning för en viss effekt för att anses ha orsakat effekten. Om faktorn inte förelegat skulle effekten med andra ord ha uteblivit. Avsikten här är att uttrycket *på grund av* i den föreslagna lagtexten skall ha denna innebörd. Det är förmodligen också detta som ligger i DO:s uttryck utslagsgivande faktor. Arbetsgivaren skulle inte ha omplacerat eller sagt upp arbetstagaren om denna eller denne haft en annan hudfärg. Arbetstagaren skulle inte ha haft sämre löneförmåner än övriga anställda om han eller hon haft samma hudfärg som de. I anställningssituationen skall en förutsättning för att arbetsgivaren skall ha överträtt förbudet vara, att det kan sägas att arbetsgivaren inte skulle ha anställt den han anställde om inte den eller de förbigångna varit av viss ras etc. Å andra sidan skall en arbetsgivare inte anses ha överträtt förbudet om det står klart att en annan - godtagbar - faktor, t.ex. en annan sökandes överlägsna meriter, varit en tillräcklig orsak till anställningen av denne.

8.4 Förbud mot otillbörlig särbehandling av arbetssökande

Utredningen föreslår ett förbud mot diskriminering av arbetssökande. Avsikten är att arbetsgivare inte skall få förbigå någon arbetssökande vid anställning på grund av dennes etniska tillhörighet. Förbudet skall träffa endast otillbörligt handlande från arbetsgivarens sida. Med arbetsgivare förstås den hos vilken någon har sökt arbete. Med arbetssökande förstås var och en som givit sin önskan att erhålla en viss anställning tydligt till känna för arbetsgivaren. Om så skett får bedömas från fall till fall. Det får t.ex. avgöras om ett fattat anställningsbeslut avsett en anställning som omfattats av den sökandes ansökan. Den som endast förfrågat sig om arbete omfattas inte.

Utredningens förslag går ut på att arbetsgivaren för att träffas av förbudet skall ha anställt någon annan än den som gör gällande att han eller hon har blivit förbigången. Det är genom beslutet att anställa den andra personen som överträdelse av förbudet sker. I lagförslaget uttrycks detta med orden *vid anställning*.

Förslaget innebär att en ensam sökande som inte får ett arbete inte kan göra förbudet gällande. Liksom i fråga om könsdiskriminering bör bevissvårigheterna i ett sådant fall inte underskattas. Rättsligt sett tillkommer det en arbetsgivare att fritt bedöma om det i ett givet läge över huvud taget skall anställas arbetskraft. En domstol kan inte heller i en tvist om giltigheten av uppsägningar gå in på en överprövning av arbetsgivarens bedömning av att det föreligger arbetsbrist (prop. 1973:129 s.123). I propositionen om den nya jämställdhetslagen (prop. 1990/91:113) sägs följande (s. 82). *Ett förbud mot könsdiskriminering kan inte medföra någon principiell förändring i detta avseende. De skyddsintressen som det här är fråga om är inte sådana att det kan komma i fråga att överlåta på domstolarna att göra arbetsgivarnas företagsekonomiska bedömningar. En arbetsgivare måste kunna avvisa den som söker ett arbete under hänvisning till att det inte finns något behov av arbetskraft. Om arbetsgivaren inte anställer någon annan, blir det i praktiken i det närmaste omöjligt att komma fram till att en diskriminering har skett redan genom att en arbetssökande har blivit avisad.* Samma resonemang har enligt utredningen relevans också i fråga om etnisk diskriminering. En annan sak är att det blir en fråga för rättstillämpningen att avgöra om det i ett visst fall är fråga om ett kringgående av lagen, t.ex. om arbetsgivaren, efter att först ha förklarat att någon anställning inte skall ske, inom kort tar upp frågan om anställning på nytt. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet - arbetsgivaren kan t.ex. ha sparat alla svenskers ansökningar från det tidigare tillfället - kan domstolen finna att det i själva verket

varit fråga om ett och samma anställningsförfarande och förbudet kan då bli tillämpligt.

Ett diskriminerande beteende från arbetsgivarens sida under rekryteringsförfarandet träffas inte i sig av förbudet men kan, om det lett fram till att arbetsgivaren inte anställt den diskriminerade utan någon annan, läggas arbetsgivaren till last. Begränsningen av förbudets räckvidd genom uttrycket *vid anställning* innebär alltså inte att endast de kandidater som i ett slutskede ställs mot varandra skall jämföras. Tvärtom skall även en arbetssökande som av diskriminerande skäl sållats bort på ett tidigt stadium av anställningsförfarandet kunna göra förbudet gällande. Den arbetsgivare som av diskriminerande orsaker t.ex. inte kallar en sökande med utländskt namn till intervju skall inte kunna freda sig genom att påstå att han eller hon inte fått närmare kännedom om dennes förutsättningar för arbetet. Skyddet för arbetsgivaren ligger i ett sådant fall i att den arbetssökande, för att göra det sannolikt att det varit fråga om diskriminering, behöver visa att det verkligen förekommit ett diskriminerande urval till intervjun.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att bland flera likvärdiga sökande alltid välja den som tillhör en minoritet. Det är endast när det varit just den etniska tillhörigheten som på ett otillbörligt sätt varit avgörande för arbetsgivarens beslut att välja någon annan som förbudet är tillämpligt. Det vore olyckligt med en lagstiftning som skulle kunna sägas gynna personer av främmande härkomst på bekostnad av etniska svenskar eller som skulle medföra att arbetsgivare av rädsla för att dras in i en diskrimineringsprocess skulle anse sig tvingade att ge personer ur minoriteter företräde. En sådan lag skulle lätt kunna motverka sitt syfte.

För att diskriminering över huvud taget skall anses föreligga ligger det i sakens natur att det skall ha varit något annat än sakliga skillnader som motiverat särbehandlingen. En jämförelse av sakliga förutsättningar (i betydelsen både formella och

personliga kvalifikationer) för arbetet blir därför säkert ofrånkomlig i de flesta fall. Grundläggande skall emellertid som sagt vara arbetsgivarens avsikt med det handlande som lett till att en viss sökande inte fått anställning. Det krävs att det i det enskilda fallet kan sägas att det varit just diskriminerande orsaker som varit grund för att arbetsgivaren anställt någon annan. Det centrala rekvisitet är *på grund av ras* etc. Den närmare innebörden av uttrycket har diskuterats i avsnitt 8.3. Kravet på sakliga förutsättningar för arbetet innebär inte att arbetsgivarnas möjligheter att uppställa speciella behörighetskrav begränsas på annat sätt än att de normer som arbetsgivaren använder måste framstå som förklarliga och i huvudsak rationella för en utomstående.

Förbudet riktas mot otillbörlig särbehandling som består i att arbetsgivaren förbigår någon. I uttrycket *förbigå* ligger inte något krav på att den diskriminerade behöver ha haft överlägsna eller ens bättre sakliga meriter än den som anställts. Förbigången är var och en som skulle ha kommit i fråga för arbetet framför den som anställts, om den etniska faktorn inte hållits emot henne eller honom. I ordet *förbigå* finns ett värderande element, som ger domstolen utrymme för något utöver en mekanisk meritvärdering. I själva verket kan det nämligen antas att en strikt meritvärdering ofta varken föregått arbetsgivarens anställningsbeslut eller utgjort det huvudsakliga underlaget för det. En sådan meritvärdering bör därför heller inte i en process vara ensamt avgörande för om diskriminering skall anses ha skett eller ej. En annan sak är att en samlad bedömning i och för sig kommer att behöva göras av vilken typ av arbetskraft som arbetsgivaren egentligen sökt och av hur väl de olika sökandena svarat mot kraven. Det är en naturlig utgångspunkt för en bedömning av om diskriminering skett att domstolen tar ställning till om den som anser sig diskriminerad framstår som lämpad för arbetet i fråga. Uttrycket *förbigå* är emellertid, som sagt, inte avsett att uttrycka att den diskriminerade måste ha haft

bättre sakliga förutsättningar än den som anställts. Det avgörande skall i stället så långt möjligt vara den verkliga anledningen till att han eller hon fått stå tillbaka för den som anställts. En annan sak är att den som kan visa sig ha haft klart bättre sakliga förutsättningar naturligtvis redan genom detta kommer långt i sin bevisföring. Den som däremot haft likvärdiga sakliga förutsättningar kommer att behöva förebringa mer i fråga om andra omständigheter för att kunna vinna gehör för sitt påstående att diskriminering varit skälet till att arbetsgivaren inte valt henne eller honom. Kan emellertid diskriminerande skäl för arbetsgivarens beslut i ett sådant fall bevisas med tillräcklig grad av sannolikhet skall arbetsgivaren anses ha förbigått den arbetssökande. Tanken är att undvika att ge alltför stora möjligheter för en arbetsgivare, som i själva verket diskriminerat, att i efterhand visa på sådana i och för sig sakliga skillnader som faktiskt inte haft betydelse för hans eller hennes beslut. Avsikten med förbudsbestämmelsens utformning är därför att ge visst utrymme för en friare bedömning i det enskilda fallet av om diskriminering ägt rum än vad som vore fallet om krav på ett visst förhållande mellan de olika sökandenas sakliga förutsättningar uttryckligen uppställdes i lagtexten.

Otillbörlighetsrekvisitet blir av särskild betydelse i anställningsfallen. Avsikten med bestämmelsen är endast att inskränka arbetsgivares fria anställningsrätt på så sätt att ett avvisande av en arbetssökande som innebär en kränkning av rätten till likabehandling oberoende av ras, hudfärg etc. förbjuds. Det kan tänkas ett flertal situationer där det inte kan anses otillbörligt att lägga en etnisk faktor till grund för ett beslut. Att uppställa särskilda krav vad gäller utseende vid val av skådespelare eller modeller, att ge företräde åt egna landsmän eller trosfränder vid anställning i en invandrarorganisation eller i ett trossamfund kan i många fall inte anses otillbörligt. Gränsen mellan vad som i själva verket är sakligt motiverade krav för ett visst arbete och vad som är faktorer som inte är relaterade till arbetsuppgifterna

är i någon mån flytande. Ett visst ytterligare utrymme - utöver vad som i förhållande till själva arbetet kan sägas vara sakliga skäl - bör emellertid finnas. Vid s.k. intressekollisioner, dvs. när det föreligger ett berättigat intresse av att välja en särskild sökande, bör någon överträdelse av förbudet inte anses ske. Det kan t.ex. inte anses otillbörligt att ge företräde åt särskilt utsatta grupper. Som förbudet är utformat hindrar det därför inte en arbetsgivare från att i sin anställningspolitik ta hänsyn till väsentliga samhällliga, sociala och ideella intressen som jämställdhet mellan könen, främjande av arbetstillfällen för handikappade, rikets säkerhet m.m. Tillämpning av regler om omplaceringsskyldighet och återanställning innebär i regel inte att arbetsgivarens handlande är otillbörligt. I det enskilda fallet får en bedömning göras av vad som varit det egentliga motivet för arbetsgivarens handlande samt av om detta varit av godtagbart slag. För att domstolen skall kunna fästa vikt vid det skäl som arbetsgivaren anför måste naturligtvis krävas betydligt mer än ett påstående från arbetsgivarens sida. Här kommer frågor om bevisbörda och beviskrav in. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7.8.1. Har emellertid arbetsgivaren haft särskild saklig anledning att välja viss sökande kan han eller hon i flertalet situationer inte sägas ha förbigått en annan *på grund av* dennes ras etc. Redan härigenom kommer sådana fall inte att omfattas av förbudet.

8.5 Förbud mot otillbörlig särbehandling av arbetstagare

Utredningen föreslår vidare ett förbud mot diskriminering av redan anställda. Tre olika situationer avses. Den första gäller anställnings- och andra arbetsvillkor, den andra arbetsledningsbeslut och den tredje situationen särskilt ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida mot arbetstagaren.

För att arbetsgivaren skall träffas av förbudet skall han ha gjort sig skyldig till en otillbörlig särbehandling av den anställda. Det kan vara fråga om såväl en aktiv handling som en underlåtenhet. I uttrycket *särbehandla* ligger att en jämförelse skall göras med hur arbetsgivaren behandlar andra anställda. Även en fiktiv jämförelse skall kunna göras. Hur skulle en annan anställd i motsvarande situation ha behandlats av arbetsgivaren? Det avgörande skall även enligt denna bestämmelse vara om den etniska faktorn utgjort en nödvändig betingelse.

Otillbörlig särbehandling i fråga om anställnings- och andra arbetsvillkor, t.ex. lönevillkor, förutsätter att det skall vara fråga om annat än bagatellartade avvikelser från gängse villkor utan att dock lika stora avvikelser som enligt 36 § avtalslagen krävs. Det behöver med andra ord inte vara fråga om "oskäliga" villkor.

Vad gäller tillämpning av oförmånliga anställnings- och andra arbetsvillkor kan det endast undantagsvis tänkas att en sådan tillämpning på grund av ras etc. inte är otillbörlig. Det förefaller emellertid lämpligast att även i fråga om arbetsvillkor ge möjlighet för domstolen att göra en prövning av tillbörligheten.

Förbudet omfattar också fall där en arbetsgivare särbehandlar arbetstagare på ett otillbörligt sätt genom sin arbetsledning. Arbetsgivare har en grundläggande rätt att i princip fritt leda och fördela arbetet. Till de typiska arbetsledningsbesluten hör beslut om vilka och hur många arbetare som skall sättas att utföra ett visst arbete, hur arbetet skall organiseras och utföras, vilket material och vilken utrustning som skall användas, vem som skall utses till förman, vilka ordningsföreskrifter som skall gälla på arbetsplatsen och hur ordningen skall kontrolleras, t.ex. genom tidstämpling. Hit hör också beslut om vem som skall få genomgå utbildning. Det är alltså fråga om förhållanden som arbetsgivaren ensidigt bestämmer om, till skillnad från förhållanden som regleras genom avtal mellan arbetsgivare och

arbetstagare. För att omfattas av förbudet mot otillbörlig särbehandling på etnisk grund vid arbetsledningsbeslut skall det vara fråga om åtgärder i form av handling eller underlåtenhet som hänför sig till arbetsgivarens arbetsledning i denna vedertagna arbetsrättsliga mening. Andra former av nedsättande eller otrevlig behandling av arbetstagare får snarast behandlas som en arbetsmiljöfråga på samma sätt som "mobbing" på annan än etnisk grund.

Gränsdragningen mellan arbetsledningsbeslut och beslut om anställning är inte alltid klar när det gäller beslut att befordra en redan anställd till en ny post. Det får avgöras i det enskilda fallet om diskriminering i ett sådant fall skall hänföras under förbudet mot diskriminering av arbets sökande eller under andra ledet av förbudet mot diskriminering av arbetstagare.

Arbetsgivarens handlingsfrihet vad gäller arbetsledningen är redan i dag inskränkt genom kravet att iakta god sed på arbetsmarknaden. Härigenom har arbetstagare ett visst skydd mot diskriminerande arbetsledningsbeslut. Det föreslagna uttryckliga förbudet får därför möjligen inte någon större självständig betydelse. Begreppen god sed och lojalitet i anställningsförhållandet är emellertid svårtillgängliga och tar inte speciellt sikte på just etnisk diskriminering. Ett uttryckligt förbud kan således motiveras av att räckvidden av dessa grundsatser är oklar. Den föreslagna bestämmelsen har därför en klarläggande funktion och möjligen innebär den också en utvidgning av skyddet mot diskriminering vid arbetsledning. Regeln bör dessutom kunna användas för att klargöra att skadestånd skall kunna komma i fråga eller i vart fall för att höja nivån på skadeståndet till enskilda som drabbats av etnisk diskriminering genom arbetsgivarens arbetsledningsbeslut.

En motsvarande regel finns i 19 § jämställdhetslagen, där det talas om att arbetstagaren skall ha utsatts för en *påtagligt oförmånlig behandling* jämfört med arbetstagare av motsatt kön. Även den nu föreslagna regeln avses kunna användas endast vid

icke obetydliga orättvisor. I begreppet *otillbörlig särbehandling* ligger krav på att det skall vara fråga om något mer än bagatelartade händelser, förfaranden eller underlåtenheter eller om mer än obetydliga skillnader gentemot hur övriga anställda behandlas. I uttrycket ligger också att det skall vara fråga om fall där arbetsgivarens arbetsledning medfört en påtaglig olägenhet eller skada för den utsatte. För att en enstaka händelse skall medföra att arbetstagaren anses ha blivit utsatt för en otillbörlig särbehandling bör i princip krävas att händelsen fått ingripande följder för den anställde. Ständigt upprepade händelser kan däremot vara av mindre dignitet och ändå sammantagna innebära en otillbörlig särbehandling. Till slut måste det bli en fråga för domstolen att i det enskilda fallet ta ställning till om vad arbetsgivaren låtit komma sig till last i sin arbetsledning innebär att gränsen för det tillbörliga är passerad.

I fråga om uppsägningar, avskedanden, permitteringar och andra sådana särskilt ingripande åtgärder finns ett skydd mot etnisk diskriminering i kravet på saklig grund enligt LAS. Det här föreslagna förbudet får därför främst ses som en förstärkning och ett förtydligande. För sådana kategorier som inte omfattas av LAS kan förbudet dock få en självständig betydelse. Detsamma gäller möjligen också vid avbrytande av provanställning eller när en arbetsgivare inte vill låta en provanställning övergå i tillsvidareanställning.

Förbudet i det tredje ledet av bestämmelsen är avsett att träffa konkreta, aktiva åtgärder från arbetsgivarens sida till nackdel för den anställde. Vägledning vad gäller vilka åtgärder utöver uppsägning, avskedande och permittering, som avses kan hämtas från praxis vid föreningsrättskränkningar. Som exempel kan nämnas förflyttning av arbetstagare till sämre arbetsförhållanden, indragning av förmåner och underlåten befordran när en arbetstagare haft anledning att räkna med en sådan. Omplacement med mindre ingripande följder för den anställde kan ses som ett "vanligt" arbetsledningsbeslut, som faller under andra

ledet av bestämmelsen. En omplacering som påtagligt försämrar den anställdes inkomst- och/eller arbetssituation och kanske t.o.m. syftar till att förmå den anställde att säga upp sig får snarare hänföras till det sista ledet. Gränsdragningen är emellertid inte skarp. Utredningen har därför valt att till skillnad mot vad som görs i jämställdhetslagen inte nämna omplacering i lagtexten.

Otillbörlighetsrekvisitet får med nödvändighet en något olika innebörd beroende på om det är fråga om särbehandling i samband med tillämpning av anställnings- och andra arbetsvillkor, vid arbetsledningsbeslut eller vid särskilt ingripande åtgärder mot anställda. En uppsägning eller annan sådan åtgärd som har sin grund i den anställdes etniska tillhörighet är naturligtvis i princip alltid otillbörlig. Det måste här vara fråga om absoluta undantagsfall för att så ingripande åtgärder skall få företas på etnisk grund. Motstånd från övriga anställdas sida bör en arbetsgivare anses ha skyldighet att bemästra. Ett sådant motstånd bör därför inte kunna föranleda att en åtgärd anses godtagbar. I sista hand måste det här, liksom vid all otillbörlighetsprövning, överlämnas åt rättstillämpningen att dra upp gränserna för vad som kan accepteras.

8.6 Särskilt om lönediskriminering

Enligt rasdiskrimineringskonventionen har Sverige åtagit sig att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutande av vissa särskilt uppräknade rättigheter, bl.a. ekonomiska och sociala. I fråga om ekonomiska rättigheter avses enligt konventionstexten bl.a. rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till lika lön för lika arbete och till rättvis och gynnsam lön för arbete. Det är en öppen fråga om konventionsåtagandet endast innebär att den nationella lagstift-

ningen inte får innehålla diskriminerande föreskrifter i den mån t.ex. lönesättning regleras i lag eller om åtagandet också innebär skyldighet att ha lagstiftning som förbjuder diskriminering på området. Lydelsen av konventionstexten talar närmast för att den förstnämnda tolkningen är riktig.

I Sverige är det endast jämställdhetslagen som i viss mån innehåller regler om "rättvis" lön eller om "lika lön för lika arbete". Allmänt gäller emellertid att oskäligen avtalsvillkor kan åsidosättas enligt 36 § avtalslagen. Enligt denna kan domstol jämka eller lämna utan avseende ett avtalsvillkor som är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Att en arbetsgivare utnyttjat en till landet nyligen anländ persons dåliga kännedom om svenska förhållanden kan t.ex. förmodas innebära att en särskilt låg lön anses oskälig.

Den av AD tillämpade allmänna rättsgrundsatsen om att arbetsgivarens uppträdande måste överensstämma med god sed på arbetsmarknaden ger vidare visst skydd genom att kollektivavtal kan jämkas eller ogiltigförklaras i diskriminerande delar.

Nu föreslås ett förbud mot diskriminering på etnisk grund vid tillämpning av anställnings- och andra arbetsvillkor, däribland lönevillkor, bl.a. för att stärka den enskildes skydd mot diskriminerande lönesättning. (Professor Eskil Wadensjö har nyligen visat på statistiska löneskillnader mellan "svenskar" och invandrare, som han menar kan bero på diskriminering, se bilaga 1.)

I jämställdhetslagen lyder bestämmelsen om lönediskriminering: *Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar*

för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden.

Det gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att det i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet (18 §).

Oavsett hur ett förbud mot lönediskriminering konstrueras måste domstolens beslut grundas på en jämförelse med andra löner. Jämförelsen kan sedan vara konkret eller fiktiv. En uppfattning om löneläget för ifrågavarande typ av arbete förefaller domstolen emellertid alltid behöva skaffa sig. Som DO säger angående sitt lagförslag (s. 45) är frågan hur den som anser sig diskriminerad skulle ha behandlats om han hade haft annat etniskt ursprung. Samma fråga skall ställas med det nu föreslagna förbudet. DO fortsätter emellertid: *Det blir fråga om att granska lönestatistik, att jämföra andra personer med likartade arbetsuppgifter och deras förutsättningar för arbetet osv. Det är inte som vid motsvarande regel i jämställdhetslagen nödvändigt att jämföra med en person som har lika eller enligt arbetsvärdering likvärdigt arbete.*

DO gjorde sin jämförelse mot bakgrund av den gamla jämställdhetslagen. Det är därför möjligt att vad han avsåg med ovanstående yttrande framför allt var, att jämförelser skulle kunna göras också i andra fall än där det finns arbetstagare med helt lika arbeten eller där det föreligger en vederbörlig arbetsvärdering. Det är emellertid också möjligt att DO menade att jämförelsen skulle ske på ett generellare plan än vad som är tänkt enligt jämställdhetslagen. Särskilt framgår det att DO menar att jämförelsen av olika personers löner också skall ske mot bakgrund av deras olika *förutsättningar för arbetet.*

Det måste emellertid vara praktiskt taget omöjligt att göra en objektivt riktig värdering av olika arbeten och olika arbetstagares förutsättningar. Det står klart att en diskrimineringspro-

cess heller inte kan syfta till att i största allmänhet få en rimlig lönenivå fastslagen för en viss typ av arbete. Jämförelsen måste avgränsas till att åtminstone i huvudsak avse den ifrågakvarande arbetstagarens lönevillkor i förhållande till villkoren för övriga anställda, företrädesvis med samma eller i vart fall med näraliggande arbetsuppgifter, hos samma arbetsgivare. Därutöver kan kanske tänkas fall där lönen för t.ex. en ensam anställd är så uppseendeväckande låg att den nästan utan vidare framstår som diskriminerande. Möjligen är man då inne på tillämpningsområdet för 36 § avtalslagen.

Åtminstone enligt det nu föreslagna förbudet förefaller det därför kunna komma i fråga att göra en bedömning av vad som är lika eller likvärdigt arbete. Det får anses ligga i att domstolen skall konstatera om det föreligger en *otillbörlig särbehandling*. Någon form av jämförelse krävs och jämförelsen måste rimligtvis göras mot bakgrunden av vad arbete av aktuellt slag ger eller brukar ge för lön. Här redogörs därför kortfattat för begreppen lika och likvärdigt arbete.

Lika arbete betyder att olika arbetstagares arbetsuppgifter är desamma. Någon jämförelse med arbetsmarknaden i stort behöver inte göras. Jämförelsen skall begränsas till arbetstagare med samma uppgifter.

Bedömningen av om olika arbeten är likvärdiga är betydligt svårare att göra. I propositionen till nya jämställdhetslagen (prop. 1990/91:113 s.88 f) sägs bl.a.:

Den nuvarande bristen på överenskomna arbetsvärderingsinstrument bör enligt regeringens mening inte hindra möjligheterna att få frågor om vad som är att betrakta som likvärdigt arbete prövade i diskrimineringsmål. Lagstiftningen inom EG:s medlemsländer får anses visa att en lagstiftning med den innebörd som vi föreslår tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav.....

Vårt ställningstagande i denna del innebär att man står fast vid de principer som har kommit till uttryck i förarbetena till den nuvarande jämställdhetslagen i fråga om grunderna för den bedömning som de rättstillämpande instanserna skall göra. Utgångspunkten vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet bör således också i fortsättningen vara den värdering av olika arbetsuppgifter och normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden. Det sagda gäller dock under den självklara förutsättningen att normerna inte i sig själva är könsdiskriminerande.

Enligt förslaget mot etnisk diskriminering skall frågan om lönevillkor är diskriminerande bedömas på samma sätt som frågor om andra arbetsvillkor. Domstolen skall pröva om tillämpningen av villkoret har inneburit en otillbörlig särbehandling på grund av en etnisk faktor. En jämförelse skall göras med hur just den aktuella arbetsgivaren behandlar andra arbetstagare med jämförliga arbetsuppgifter eller, om det inte finns något verkligt jämförelsematerial, med hur arbetsgivaren skulle ha behandlat kåranden om han haft annan hudfärg etc. I rekvisitet *otillbörlig särbehandling* finns en spärr mot att varje löneskillnad betraktas som diskriminerande. Ett relativt stort utrymme måste finnas för arbetsgivaren att hävda att lönesättningen berott på individuella faktorer.

8.7 Skadestånd

Den huvudsakliga sanktionen mot överträdelse av diskrimineringsförbuden skall vara skadestånd. Lagstiftningen kan därigenom bäst passas in i det befintliga systemet av lagar och avtal på det arbetsrättsliga området. Skadeståndspåföljden fyller också på ett lämpligt sätt den dubbla uppgiften att avhålla från överträdelser av diskrimineringsförbuden och att ge dem som diskriminerats ersättning.

Skadestånd kan tänkas utgå såväl i form av s.k. ekonomiskt skadestånd, dvs. ersättning för förlust, som i form av allmänt (ideellt) skadestånd, dvs. en allmän kompensation för den kränkning som diskrimineringen inneburit. Utredningen har stannat för att i likhet med vad som gäller enligt jämställdhetslagen föreslå att endast allmänt skadestånd skall kunna utgå vid diskriminering av arbetssökande medan möjlighet till både ekonomiskt och allmänt skadestånd skall finnas för diskriminerade arbetstagare. Skälen till detta är följande.

Ekonomisk kompensation för utebliven lön och andra förmåner till den som inte erhållit ett arbete måste bygga på en tanke om rätt till anställning för den mest kvalificerade sökanden. Någon sådan rätt finns inte. Avsikten är inte heller att den föreslagna lagen skall medföra en ändring av principen om den fria anställningsrätten. Enligt utredningen är det därför principiellt riktigast att inte ge möjlighet till ekonomiskt skadestånd i anställningsfallen. Den ekonomiska skadan är dessutom svår att konstatera och uppskatta i sådana fall. Skulle sökanden tillträtt? Vilken lön skulle ha utgått? Hur länge skulle anställningen varat? Kunde den arbetssökande ha fått ett annat arbete? En annan svårighet uppkommer genom att flera arbetssökanden enligt förslaget kan komma att anses diskriminerade genom samma anställningsbeslut. Det är för frågan om diskriminering förekommit ointressant vem av de förbigångna inbördes som i själva verket borde ha fått anställningen. Situationen är alltså densamma som enligt jämställdhetslagen, där flera arbetssökande kan anses diskriminerade genom att en person av motsatt kön fått anställningen. Ekonomiskt skadestånd till arbetssökande har av denna anledning inte ansetts böra utgå vid könsdiskriminering. Så bör inte heller ske vid etnisk diskriminering.

Vid diskriminering av arbetstagare skall ersättning däremot kunna utgå för ekonomisk skada, t.ex. för mistad inkomst efter uppsägning eller omplacering. Här finns varken motsvarande

principiella eller praktiska invändningar mot att ersätta en ekonomisk förlust som i anställningsfallen. Beräkningen av det ekonomiska skadeståndet bör kunna överlämnas till rättstillämpningen. Utgångspunkter blir naturligen LAS regler. I enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer bör det krävas av den skadelidande att han gör vad han kan för att minska skadan, t.ex. genom att söka och ta annat arbete. Någon uttrycklig begränsning av det ekonomiska skadeståndets storlek bör inte göras i lagtexten. De begränsningsregler som finns i LAS kan förutsättas inverka på bedömningen. Allmänt kan sägas att sambandet mellan den mistade anställningen och utebliven inkomst blir svagare ju längre tid som förflyter. Skadeståndet kan vidare tänkas påverkas av arbetsmarknadsläget så att arbetsgivarens ansvar blir större i tider av arbetslöshet än när det är lätt att få arbete.

För ideell skada skall enligt arbetsrättslig terminologi s.k. allmänt skadestånd kunna utgå till både arbetssökande och arbetstagare som blivit otillbörligt särbehandlade på etnisk grund. Skadeståndet skall utgöra ersättning för den kränkning som arbetsgivarens uppträdande inneburit. En arbetsgivare är skadeståndsskyldig enligt LAS gentemot en anställd som sagts upp utan saklig grund eller som utsatts för annat förfarande i strid mot LAS regler. En arbetsgivare som bryter mot kollektivavtal blir också skadeståndsskyldig. I den mån ett diskriminerande förfarande ger upphov till skadeståndsskyldighet på flera grunder får en sedvanlig sammanvägning göras. Att arbetsgivaren brutit också mot de uttryckliga reglerna om förbud mot etnisk diskriminering bör ses som en försvårande omständighet, och förevarande skadeståndsregel kan då användas för att motivera ett högre skadeståndsbelopp än eljest.

Jämställdhetslagen innehåller en regel för det fall att flera yrkar skadestånd under påstående att de som arbetssökande blivit utsatta för könsdiskriminering (25 §). Skadeståndet skall i sådant fall bestämmas som om endast en blivit diskriminerad

och fördelas mellan de diskriminerade. Motsvarande regel bör gälla vid etnisk diskriminering. Vid bestämmande av skadestånd till flera arbetssökande finns enligt utredningen emellertid möjlighet för domstolen att sätta skadeståndet särskilt högt, om nämligen arbetsgivaren diskriminerat på ett systematiskt och därigenom särskilt kränkande sätt.

I andra stycket av bestämmelsen har intagits en jämningsregel av det slag som regelmässigt återfinns i arbetsrättslig lagstiftning. Avsikten är att ge möjlighet till anpassning av skadeståndet till förhållandena i det enskilda fallet. Domstolen kan i fråga om allmänt skadestånd t.ex. ha anledning att ta viss hänsyn till om arbetsgivaren vidtagit rättelse spontant eller efter påpekande.

8.8 Ogiltighet

En särskild fråga inför utformningen av ett förslag till lag mot etnisk diskriminering är om det vid sidan av skadeståndssanktionerade förbudsregler också skall finnas regler om ogiltighet och hur sådana regler bör utformas. Skadestånd fyller en reparativ funktion för en liden oförrätt och kan dessutom ha en preventiv verkan. Ogiltighetsregler kan ha en vidare innebörd och användas både för att ange att det är fråga om tvingande rätt och för att faktiskt korrigera en diskriminerande behandling.

Avsikten med de tänkta förbuden mot etnisk diskriminering i arbetslivet är naturligtvis att de skall vara tvingande, dvs. att skyddet enligt lagen inte skall kunna avtalas bort, varken genom kollektivavtal eller genom enskilda avtal. I lagtexten bör detta komma till uttryck genom en regel av innebörd att avtal som tillåter diskriminering eller varigenom någon avstår från lagens skydd är ogiltiga. Motsvarande bestämmelse i jämställdhetslagen är utformad i enlighet med lagrådets förslag, och motivuttalandena till jämställdhetslagen visar att bestämmelsen avser att uttrycka att lagen är tvingande just så som behövs också i den

nu föreslagna lagen. Bestämmelsen bör därför överföras till lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Förarbetena till jämställdhetslagen kan användas som vägledning även för tolkningen av en motsvarande bestämmelse i det nu framlagda förslaget.

Nära samband med lagens tvingande karaktär har frågan om det skall vara möjligt att träffa skiljeavtal i diskrimineringstvister. I fråga om könsdiskriminering sägs i 1 kap. 3 § arbetstvistlagen att det i en sådan tvist inte får göras gällande avtal som före tvistens uppkomst träffats om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen. Bakgrunden till regeln är att det har ansetts böra finnas garantier för att jämställdhetslagens grundläggande skyddsregler mot diskriminering skall kunna göras gällande i ett opartiskt och sakkunnigt förfarande. Vikten av en enhetlig lagtillämpning och av att JämO inte skall vara bunden av skiljeklausuler, som träffats av andra parter, samt de praktiska svårigheterna att göra gällande regeln om delat skadestånd till flera arbetssökanden, om skiljeklausuler tillåts, har också legat till grund för bestämmelsen. Samma slags överväganden bör göras när det gäller etnisk diskriminering. Utredningen föreslår därför att förbudet mot skiljeavtal skall gälla också vid tvister om sådan diskriminering.

Både jämställdhetslagen och DO:s förslag innebär att ogiltigförklaring skall kunna ske av avtal och ensidiga rättshandlingar från arbetsgivarens sida som i sig innebär diskriminering. Frågan är om även utredningens förslag bör ha den innebörden.

Redan i dag anses diskriminerande avtal strida mot god sed på arbetsmarknaden och därför kunna sättas åt sidan såsom innebärande kollektivavtalsbrott. AD har i sådana fall ansett sig kunna jämka avtalsinnehållet så att den diskriminerande effekten uteblir. Enligt 36 § avtalslagen kan vidare avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst,

senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. I bestämmelsen sägs vidare att om villkoret har sådan betydelse för avtalet att det icke skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende. Särskild hänsyn skall vid oskälighetsprövningen tas till behovet av skydd för den som intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. 36 § avtalslagen har tillämpats av AD, bl.a. för att fastslå att viss skälig lön skulle utgå i stället för den som avtalats.

Ogiltighet eller jämkning kan också redan i dag drabba en arbetsgivares ensidiga rättshandlingar. Reglerna i 36 § avtalslagen skall enligt paragrafens tredje stycke äga motsvarande tillämpning i fråga om villkor vid annan rättshandling än avtal. Vad gäller brott mot LAS genom t.ex. diskriminerande uppsägning eller avskedande gäller uttryckligen att uppsägningen eller avskedandet skall ogiltigförklaras. Anställningen består i sådant fall. Om arbetsgivaren ändå vägrar att behålla arbetstagaren anses anställningen dock ha upphört, men då skall i stället ett särskilt skadestånd, snarast konstruerat som ett kontraktsvite, utgå (39 § LAS).

I fråga om arbetsledningsbeslut saknas möjlighet till formell ogiltigförklaring. I AD:s praxis finns emellertid exempel på att arbetstagaren i vissa fall har rätt att få t.ex. ett omplaceringsbeslut som strider mot god sed "upphävt". AD skriver t.ex. i ett beslut från år 1986 följande: *För det fall domstol finner att arbetsgivaren genom en omplacering av en arbetstagare handlat i strid mot god sed på arbetsmarknaden och därmed i strid mot kollektivavtal kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig för brott mot kollektivavtalet. Det är emellertid tydligt att arbetstagaren i ett sådant fall inte heller kan vara skyldig att finna sig i den rättsstridiga omplaceringen, utan har rätt att få denna upphävd. Något lagstöd för att formellt ogiltigförklara ett omplaceringsbeslut som fattats av en arbetsgivare finns dock inte. Nyssnämnda förhållande har i stället ansetts kunna komma till uttryck i en*

domstols avgörande exempelvis så, att domstolen särskilt förklarar att omplaceringen utgör ett kollektivavtalsbrott eller att omplaceringsbeslutet skall anses sakna verkan mot arbetstagaren (jmf t.ex. AD 1978 nr 89 och 1982 nr 112). Bruket av sådana i och för sig icke exigibla förklaringar har gammal hävd såvitt gäller kollektivavtalsreglerade anställningsförhållanden (se NJA I 1960 s 63). Det blir därmed klarlagt att arbetsgivaren inte har rätt att genomdriva eller upprätthålla omplaceringsbeslutet mot arbetstagaren. En annan sak är att arbetsgivaren, om han inte respekterar en sådan förklaring från domstols sida, ytterst inte kan drabbas av någon annan rättslig påföljd än skadeståndsskyldighet." (Beslut i prot. 1986-05-22 i mål nr B 60/86.)

Den praktiska betydelsen av en lagregel om ogiltighet eller jämkning av avtal som innebär diskriminering kan diskuteras. I jämställdhetslagen har en sådan regel emellertid ansetts böra finnas. Vad gäller lönevillkor innebär redan den föreslagna förbudsregeln och den skadeståndsskyldighet som tillämpningen av ett diskriminerande avtalsvillkor ger upphov till att den anställda kompenseras ekonomiskt som om avtalsvillkoret jämkats. Även utan ogiltigförklaring eller jämkning av avtalsvillkoret bör nämligen det ekonomiska skadeståndet beräknas som en utfyllnad av lönen upp till icke-diskriminerande nivå. Det kan också antas att anställningsvillkoret ändras efter att i en dom förklarats vara diskriminerande. I det måhända teoretiska fallet att så inte sker står det arbetstagaren fritt att återkomma med en ny skadeståndstalan för senare inträffad tillämpning av det diskriminerande villkoret. Skillnaden om domstolen också formellt jämkar lönevillkoret blir att arbetstagaren, om han inte utfår rätt lön, i en kommande process kan stämma med det jämkade avtalsinnehållet som rättslig grund i stället för att driva en ny diskrimineringsrättegång. Möjligen är en sådan process enklare. Vad gäller andra arbetsvillkor och ensidiga beslut, t.ex. om omplacering, blir det i än högre grad fråga om arbets-

givarens benägenhet att följa domstolens beslut att ogiltigförklara och eventuellt ge nytt innehåll åt ett avtalsvillkor eller ett beslut. Ytterst blir det här, liksom i dagsläget när det gäller brott mot kollektivavtal, fråga om att arbetsgivaren kan bli skadeståndsskyldig om han inte rättar sig. Någon möjlighet att med tvång driva igenom domstolens beslut kommer inte att finnas. Det framstår emellertid som principiellt tilltalande att domstolen har möjlighet att för framtiden ogiltigförklara (eller jämka) avtalsvillkoret så att den diskriminerande innebörden försvinner. Normalt torde också en sådan förklaring från domstolens sida komma att följas. Det har som framgår av AD:s ovan citerade beslut i praktiken visat sig naturligt i arbetsrättsliga sammanhang att domstolen uttalar sig även i icke exigibla delar. Det har vidare ansetts lämpligt med en ogiltighetsregel av här avsedd innebörd i jämställdhetslagen. Slutsatsen blir att även lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör ha motsvarande innebörd.

När det gäller utformningen av ogiltighetsreglerna förefaller jämställdhetslagens modell lämplig. Den är tydlig och innebär att tveksamhet inte kan råda om giltigheten av t.ex. tredje mans anställningsavtal eller arbetskamraters mer förmånliga anställningsvillkor. Det kan ha ett värde i sig att reglerna utformas på liknande sätt i de båda anti-diskrimineringslagarna, eftersom förståelsen och tillämpningen av reglerna underlättas. Utredningen föreslår därför att reglerna tas upp i två olika paragrafer så som skett i jämställdhetslagen.

I ett avseende anser utredningen att en förändring i förhållande till utformningen i jämställdhetslagen bör göras. Domstolen bör ges en uttrycklig möjlighet att ändra avtalsinnehållet, vilket principiellt är något annat än att förklara en större eller mindre del av ett avtal ogiltigt. För den enskilde kan det ju sällan vara en fördel att ha vissa anställningsvillkor helt oreglerade. En ogiltigförklaring av gällande lönevillkor är med andra ord inte något positivt om domstolen inte samtidigt föreskriver vad som

skall gälla i stället. Eftersom det kan antas att det i vårt fall i fråga om avtalsvillkor i huvudsak kommer att bli fråga om jämkning av innehållet och inte om total ogiltighet, bör jämningsfallet uttryckligen framgå av lagtexten. En jämförelse kan göras med formuleringen av 36 § avtalslagen.

8.9 Uppgiftsskyldighet

Ett särskilt problem är hur det skall gå att utröna hur en arbetsgivare har förfarit i ett speciellt anställningsärende och kanske också som jämförelsematerial hur han förfarit generellt i anställningsfall. Någon form av skyldighet för arbetsgivaren att redovisa förfarandet bör finnas. Enligt DO:s förslag skall en arbetsgivare på begäran av en arbetstagare eller arbetssökande lämna sådana uppgifter som behövs för att bedöma om diskriminering förekommit (3 §).

Enligt jämställdhetslagen har en arbetssökande som inte har anställts eller en arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till utbildning för befordran rätt att på begäran få en skriftlig uppgift från arbetsgivaren om arten och omfattningen av utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den av motsatt kön som fick arbetet eller utbildningsplatsen (21 §).

Utredningen anser det rimligt att en arbetsgivare blir skyldig att för en enskild arbetssökande redovisa vissa grundläggande uppgifter om den person som anställts eller uttagits till utbildning eller befordran. En bestämmelse som motsvarar jämställdhetslagens regel om uppgiftsskyldighet föreslås därför.

För att visa sannolika skäl för att diskriminering förekommit kan, som framgått ovan, den som anser sig diskriminerad emellertid behöva visa ett mönster i arbetsgivarens anställningspolitik eller visa hur hela anställningsförfarandet gått till. En allmän skyldighet att på begäran av varje arbetssökande

redovisa t.ex. samtliga medsökandes meriter eller tillvägagångssättet vid tidigare anställningar är emellertid betydligt mer långtgående än den uppgiftsskyldighet som arbetsgivare åläggs enligt jämställdhetslagen och kan befaras bli orimligt betungande. Enligt utredningen bör det vara en uppgift för DO att avgöra i vilka fall det är rimligt att kräva uppgifter från arbetsgivaren om anställningsförfarandet som sådant eller om flera sökande. Någon skyldighet att redovisa sådant för en enskild arbetssökande bör därför inte föreskrivas.

Uppgiftsskyldigheten gentemot en enskild arbetssökande skall inte vara förenad med sanktioner. En enskild som blir avvisad kan emellertid vända sig till sin fackliga organisation eller till DO.

I dag finns enligt DO-lagen möjlighet för DO att begära in sådana upplysningar om förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetssökande eller arbetstagare som behövs för ombudsmanens verksamhet. Uppgiftsskyldigheten får emellertid inte vara alltför betungande för arbetsgivaren. DO kan använda vite som påtryckningsmedel. Utredningen föreslår, som framgår av kap. 9, att DO för tydlighetens skull också ges uttrycklig möjlighet att begära in uppgifter som en enskild behöver för att bedöma om han blivit diskriminerad och som arbetsgivaren inte lämnat ut på den enskildes begäran.

I MBL:s allmänna regler om förhandlingsskyldighet finns en skyldighet för arbetsgivaren att lämna för förhandlingsfrågan nödvändig information till arbetstagarorganisationen. AD har t.ex. uttalat (AD 1982 nr 7) att det vid MBL-förhandlingar kan vara nödvändigt att tillställa motparten meritförteckningar och betygsavskrifter, när förhandling avser tjänstetillsättning. MBL innehåller också i 19 §, som avser den löpande informationsplikten, en bestämmelse om att arbetsgivaren skall bereda arbetstagarorganisation tillfälle att granska handlingar som berör arbetsgivarens verksamhet i den omfattning som organisationen behöver för att tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen

i förhållande till arbetsgivaren. Om det kan ske utan oskäligen kostnad skall arbetsgivaren vidare biträda arbetstagarorganisationen med utredning som den behöver för sådant ändamål.

Vidare innehåller rättegångsbalken 38 kap. 2 § en regel om att den som innehar skriftlig handling, som kan antas äga betydelse som bevis i rättegång, är skyldig att förete den. Föreläggande att förete handlingen, s.k. editionsföreläggande, kan utverkas hos rätten.

8.10 Processuella regler

Lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet behöver innehålla vissa regler för hur rättegångar i diskrimineringstvister skall gå till. De i det följande föreslagna reglerna ansluter nära till jämställdhetslagens motsvarande processuella regler.

8.10.1 Tillämpliga regler

Tvister om etnisk diskriminering i arbetslivet bör lösas i arbetsrättslig ordning. Det föreslås därför att en hänvisning görs till arbetstvistlagen. Denna lag, liksom MBL, är tillämplig på tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. För att även tvister angående diskriminering av arbetssökande skall betraktas som arbetstvist i den mening som åsyftas i arbetstvistlagen föreslås en uttrycklig bestämmelse om att arbetssökande i detta sammanhang jämföras med arbetstagare och att den hos vilken någon har sökt arbete jämföras med arbetsgivare.

Att arbetstvistlagen blir tillämplig innebär att talan kan väckas av enskild arbetstagare eller arbetssökande samt av en facklig organisation för en enskilds räkning. Gäller tvisten ett kollektiv

tivavtal eller har den uppstått mellan parter som är bundna av kollektivavtal är arbetsdomstolen första och enda domstolsinstans, om talan väckts av en arbetstagarorganisation (2 kap. 1 § arbetstvistlagen). Detsamma gäller när den som gör gällande otillbörlig särbehandling på etnisk grund visserligen inte tillhör en avtalslutande organisation på arbetstagersidan men sysselsätts i eller söker ett arbete som avses med ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av. I dessa fall har arbetstagarens eller den arbets sökandes organisation rätt att väcka och utföra talan för sin medlem (i tvist om kollektivavtal även för sin förutvarande medlem) enligt 4 kap. 5 § arbetstvistlagen. Talan skall då föras mot arbetsgivaren och i vissa fall arbetsgivarens organisation. Vill en arbetstagarorganisation inte utnyttja sin rätt att föra talan, får den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden själv göra det. Talan skall då väckas vid tingsrätt som första instans med möjlighet att överklaga tingsrättens dom till AD.

Liksom andra arbetstvister bör i princip en rättegång rörande överträdelse av diskrimineringsförbuden föregås av fackliga tvisteförhandlingar, där sådana kan komma i fråga enligt en avtalad förhandlingsordning eller enligt bestämmelser i MBL om tvisteförhandlingar (4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § arbetstvistlagen). I syfte att säkerställa att tvisterna i förekommande fall blir förberedda på detta sätt även när det gäller arbetssökande föreslås en regel om facklig förhandlingsrätt även för en arbetssökandes organisation i likhet med vad som gäller enligt jämställdhetslagen. Regeln bör på samma sätt som i jämställdhetslagen hänvisa till de bestämmelser i MBL som hör samman med rätten till tvisteförhandlingar (främst 10 § och 15 - 17 §§ om själva förhandlingen, 18 § om rätt till information, 21 och 22 §§ om tystnadsplikt och 54 - 61 §§ om skadeståndspåföljd).

8.10.2 DO:s roll i diskrimineringstvister

Den nuvarande svenska lagstiftningen mot etnisk diskriminering innebär att DO som övervakande, utredande och opinionsbildande myndighet verkar mot diskriminering både i enskilda fall och generellt i förebyggande syfte. I avsaknad av ett sanktionerat diskrimineringsförbud har DO:s insatser i enskilda fall av diskriminering mot arbetssökande och arbetstagare hittills fått inskränkas till rådgivning till den diskriminerade om vilka andra vägar som stått till buds samt till undersökning av förhållandena och överläggningar med arbetsgivaren. Utredningen anser det naturligt att DO i och med att en sanktionerad förbudslagstiftning införs också ges möjlighet att använda de nya reglerna i sin verksamhet. En jämförelse med JämO:s roll i könsdiskrimineringstvister ligger nära till hands.

Enligt 35 § får JämO föra talan i mål om könsdiskriminering för en enskild arbetstagare eller en enskild arbetssökande, om den enskilde medger det och JämO finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Sådan talan skall föras vid AD. När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan får emellertid JämO göra det bara om organisationen inte för talan. Regler i arbetstvistlagen om enskilds ställning i rättegången gäller också när ombudsmannen för talan. Som särskilda skäl för JämO att föra talan även utan att ärendet har principiellt intresse anges i förarbetena till nya jämställdhetslagen (prop. 1990/91:113 s. 94 f) att det finns behov att ta till vara den enskildes rätt i fall där han eller hon befinner sig i ett utsatt läge, t.ex. i situationer där arbetstagarens relationer med arbetsgivaren eller med den fackliga organisationen är särskilt ansträngda. En bedömning av om särskilda skäl kan anses föreligga sägs i övrigt böra göras från fall till fall.

Det ligger enligt utredningens uppfattning nära till hands att föreslå att DO tilläggs en roll motsvarande JämO:s som processförande ombud för enskilda i diskrimineringstvister.

Det finns emellertid argument också mot en sådan ordning. Förutvarande DO Peter Nobel avvisade tanken på en förändrad roll för DO i sitt förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Bl.a. anförde han att *DO (skulle) i en processförande roll komma att ställas inför svåra avvägningar. Det kan knappast komma i fråga att driva enbart de tvister i vilken utgången framstod som given, alltså skulle DO, liksom alla andra som driver processer riskera att förlora; DO skulle i sitt ställningstagande till om en process skall inledas behöva väga in risken att myndigheten inte i längden skulle uppfattas som den saklige och vederhäftige rådgivare som lagstiftaren tänkt sig (prop. 1985/86:98 s. 68).*

En annan fråga som bör övervägas är hur DO:s arbete på det generella planet skulle påverkas av en processförande roll. DO ansåg i sitt lagförslag att DO:s påverkan på personer, organisationer, företag och andra om det rättfärdiga och det rimliga bör ske i en anda av frivillighet och samarbete och att en processförande roll därför skulle inverka negativt på förmågan att verka generellt. Det borde inte ses som en svaghet utan som en styrka att DO inte skall driva processer. Vidare kan som argument mot en ny ordning anföras att det kan uppstå oenighet mellan DO och den enskilde, vars sak DO skall driva t.ex. om hur talan skall utformas.

Utredningen anser emellertid att argumenten för att tillägga DO en roll motsvarande JämO:s i diskrimineringsprocesser väger tyngst. Bland de främsta argumenten för en sådan ordning är att det måste vara ett värdefullt stöd för en enskild person som anser sig utsatt för diskriminering att biträdas av en statlig myndighet med sakkunskap på området. Risken för den enskilde att stämplas som bråkmakare skulle också bli mindre om DO ställde sig bakom de rättsliga kraven. Kanske kommer härige-

nom flera personer att våga hävda sin rätt. Från såväl arbetsförmedlars som vissa invandrarorganisationers sida har till utredningen framförts att det vore önskvärt med DO:s biträde åt enskilda i diskrimineringstvister.

Det kan vidare förutsättas att de mål som förs till domstol av DO verkligen kommer att ha en sådan karaktär att rättsutvecklingen på området går framåt. Den prejudikatbildande och normbildande funktionen hos domstolsavgörandena kan antas bli god. Den näraliggande parallellen med fall av olaga diskriminering, som beivras i straffrättslig ordning och där allmän åklagare för talan, kan möjligen också ses som ett argument för att ett statligt organ skall engagera sig i processandet. Möjligheterna till framgång i domstol skulle förmodligen vara goda om DO med sin särskilda kunskap och sitt engagemang fick en aktiv roll. Detta är i sig ett argument för att ge DO möjlighet att föra talan. För utredningen har det emellertid framstått som det tyngsta argumentet för att ge DO en sådan möjlighet att DO-myndigheten själv i sitt arbete bör få nytta av den uppmärksamhet som diskrimineringstvister kan antas väcka. Myndigheten skulle å andra sidan riskera att hamna vid sidan av massmedialt och annat intresse i rättegångssammanhang, dvs. när diskrimineringsfrågor verkligen lyfts fram och debatteras, om DO inte spelade en framträdande roll där. Utredningen anser inte att risken för långsiktiga negativa effekter av publicitet kring förlorade mål är så stor att den bör avhålla från att ge DO en aktiv roll.

Det är vidare utredningens uppfattning att DO:s viktiga förebyggande arbete inte behöver bli lidande av att DO ges möjlighet att processa i diskrimineringstvister. Tvärtom kan respekten för DO mycket väl komma att öka genom att det finns möjligheter för myndigheten att föra frågor till rättsligt avgörande. Att DO i dag inte har befogenhet att föra talan vid domstol har påtalats som en brist i den svenska lagstiftningen i

rasdiskrimineringskommittén. Utredningen anser att denna brist nu bör rättas till.

Det har i olika sammanhang, inte minst från förutvarande DO:s sida, yppats farhågor för att DO-myndigheten inte skulle ha praktiska möjligheter att förbereda och genomföra rättegångar, främst på grund av myndighetens mycket begränsade resurser. Utredningen förutser emellertid att antalet processer där DO för talan med största sannolikhet kommer att bli ringa, särskilt sedan lagen varit i kraft ett antal år. DO:s talerätt föreslås bli subsidiär till arbetstagarorganisationernas. Detta bör begränsa antalet fall där det blir aktuellt för DO att ens pröva om myndigheten skall föra talan. Det bör emellertid också medföra att DO företrädesvis kommer att uppträda som part i tvister som rör diskriminering av arbets sökande, som ännu inte blivit organiserade eller som inte har stöd av sin fackförening. Anställningsfallen kan möjligen antas vara de mest arbetskrävande. Det faktum att DO föreslås få en helt diskretionär rätt att bestämma vilka fall myndigheten skall driva innebär dock att DO kan anpassa sitt agerande till de resurser som står till buds. Det är alltså möjligt att farhågorna för att DO:s generella arbete skulle bli lidande är överdrivna. Utredningen inser å andra sidan att behovet av arbete på det generella planet är mycket stort och att det inte är önskvärt att alls dra ned på varken det eller på DO:s nuvarande insatser i enskilda fall. Frågan om utvidgade resurser bör därför övervägas på nytt. Detta bör emellertid lämpligen ske i samband med den förutskickade allmänna utvärderingen av DO:s verksamhet om ett par år. Först då kan effekterna av den nu föreslagna lagstiftningen möjligen överblickas. En som utredningen ser det annan viktig aspekt när det gäller resursfrågan är att DO-myndigheten inte kan förutsättas inom sig alltid ha den särskilda kompetens för och vana vid processande som utan tvekan är en fördel i rättegångssammanhang. Enligt utredningen bör emellertid en ordning där DO självständigt prövar om myndigheten skall

driva ett diskrimineringsfall till domstol och i så fall uppträder som part mycket väl kunna förenas med att DO anlitar en väl förfaren advokat som rättegångsombud. Advokaten skulle kunna handha såväl de egentliga processförberedelserna som själva processandet i teknisk mening. DO:s erfarenhet och kunskaper på sakområdet kan då tas till vara och DO kan dra fördel av uppmärksamheten kring rättegångarna samtidigt som myndigheten i vart fall inte inledningsvis permanent behöver tillföras mer personal på grund av den nya processförande rollen. Tyngdpunkten i myndighetens arbete bör därigenom alltså kunna ligga på det generella planet.

Förslaget att DO skall kunna anlita ombud vid processer innebär en avvikelse från vad som gäller för JämO. JämO anses inte kunna ställa annat ombud för sig i AD än ställföreträdande JämO. Detta har ansetts följa av att instruktionen för JämO gör det möjligt att delegera viktigare uppgifter endast till ställföreträdaren. Enligt utredningens uppfattning skulle emellertid anlitan av ett rättegångsombud inte innebära att DO delegerar sin uppgift att föra talan vid AD till ombudet. Anlitan av ett rättegångsombud skulle nämligen rättsligt sett inte innebära att DO avhänder sig bestämmanderätten över hur processen skall drivas eller t.ex. om förlikning skall ingås. Rättegångsombud är naturligtvis alltid skyldiga att följa huvudmannens instruktioner. Med hänsyn till att motsatsen har ansetts gälla beträffande JämO föreslår utredningen emellertid att det i förordningen med instruktion för DO görs den ändringen att där införs en uttrycklig möjlighet för DO att anlita rättegångsombud. Härigenom klargörs det att delegationsregeln inte begränsar DO:s möjlighet att ställa ombud för sig i diskrimineringsprocesser. Motsvarande regel återfinns i instruktionen för JK, där det i 14 § sägs att *"I mål som rör statens rätt får justitekanslern förordna ombud att föra talan.* Tanken att en ombudsman kan anlita ombud är med andra ord inte ny.

Det framstår som mycket viktigt att DO tilläggs befogenhet att själv välja ut vilka fall som myndigheten skall driva, givetvis under förutsättning av den enskildes samtycke till att så sker. DO:s uppgift att välja ut de ärenden där myndigheten skall föra talan kan komma att bli grannlaga. Med hänsyn till den trygghet ur kostnadshänseende som det kommer att innebära för den enskilde att DO för talan kan det antas att många kommer att vända sig till DO, som säkert kommer att behöva avböja att driva diskrimineringstvister i många fall. Detta kan emellertid inte ses som ett hinder mot att över huvud taget ge DO en processförande roll. Det innebär för det första inte att enskilda kommer att behöva lämnas helt utan råd och hjälp. Samma möjligheter för DO att agera som finns i dag kommer att finnas kvar. Det behöver inte heller medföra besvikelse över bristande engagemang från DO:s sida. Ett klargörande av att DO:s roll är att driva främst prejudicerande fall får naturligtvis göras.

Utredningen har alltså kommit till slutsatsen att DO bör tilläggas en processförande roll i tvister om etnisk diskriminering som motsvarar JämO:s roll i tvister om könsdiskriminering. Detta innebär bl.a. att DO:s rätt att föra talan blir subsidiär till arbetstagarorganisations rätt och att DO jämställs med enskild vid beräkning av preskriptionstider. DO skall alltid föra talan vid AD.

Gränsdragningsproblem angående DO:s processbehörighet och praktiska olägenheter kan uppstå om i ett visst fall tvisten med arbetsgivaren inrymmer även sådant som inte utgör etnisk diskriminering. JämO har endast rätt att föra talan om könsdiskriminering. Utredningen anser att det är lämpligt att DO tilläggs rätt att föra talan även på annan grund än etnisk diskriminering om han bedömer att så lämpligen bör ske i samma rättegång. Det kan t.ex. vara fråga om att angripa en uppsägning även med stöd av LAS. För det fall talan även grundas på jämställdhetslagens diskrimineringsförbud bör DO och JämO kunna uppträda parallellt i samma rättegång. En talan

som väckts av JämO och en talan som väckts av DO och som rör samma arbetssökande och samma arbetsgivare kan med stöd av rättegångsbalkens regler om förening av mål handläggas i samma rättegång, eftersom det kan antas vara till gagn för utredningen (RB 14:6).

8.10.3 Gemensam handläggning

För det fall att flera arbetssökande yrkar skadestånd på grund av att de blivit föremål för otillbörlig särbehandling i samband med en anställning krävs särskilda bestämmelser för att säkerställa att målen kan avgöras i ett sammanhang så att skadeståndsfördelningsregeln kan komma till praktisk användning.

Regler om gemensam handläggning i motsvarande fall finns i 48 - 52 §§ jämställdhetslagen. De innebär att den arbetsgivare som vill att skadeståndsfördelningsregeln skall tillämpas ges rätt att begära sammanförande av flera mål till samma rättegång, vare sig målen har väckts vid samma domstol men inte förts samman med stöd av andra regler om s.k. kumulation eller de har väckts vid skilda domstolar. Av förarbetena till jämställdhetslagen framgår att arbetsgivarens begäran om gemensam rättegång bör bifallas även när det i det enskilda fallet är oklart om skadeståndsfördelningsregeln är tillämplig, såsom när det kan sättas i fråga om det rör sig om ett och samma eller flera skilda diskriminerande förfaranden. Är det å andra sidan klart att arbetsgivaren saknar grund för att påstå att delning av skadeståndet skall ske, får det anses följa av grunderna för skadeståndsregeln och kumulationsregeln att han inte har någon rätt till sammanläggning av målen (prop. 1979/80:129 s.24 f, vartill hänvisas i prop. 1990/91:113 s. 121). I en särskild bestämmelse ges vidare arbetsgivaren rätt till uppskov med handläggningen av ett skadeståndsmål i den mån det behövs ett sådant uppskov för att målet skall kunna handläggas gemensamt med en annan

skadeståndstalan mot arbetsgivaren som bör handläggas i samma rättegång. I jämställdhetslagen återfinns vidare en regel om att skadeståndstalan med anledning av en offentlig arbetsgivares beslut om tjänstetillsättning inte får prövas innan beslutet om tjänstetillsättningen har vunnit laga kraft. Bestämmelsen är utformad i enlighet med lagrådets förslag och innebär att en arbetssökande har möjlighet att överklaga arbetsgivarens beslut till sista instans och därefter föra skadeståndstalan. Beslutet behöver dock inte överklagas för att skadeståndstalan skall få väckas. Väcks skadeståndstalan innan tillsättningsbeslutet vunnit laga kraft får handläggningen av målet skjutas upp (prop. 1990/91:113 s. 121). Bland preskriptionsreglerna återfinns en bestämmelse enligt vilken preskriptionstiden för en skadeståndstalan i sådana fall räknas först från den dag då tillsättningsbeslutet vinner laga kraft.

Jämställdhetslagens regler kan överföras till lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet utan större ändringar.

8.10.4 Preskription m.m.

Jämställdhetslagen hänvisar i ett flertal avseenden när det gäller talan med anledning av uppsägning och avskedande till LAS. Det är naturligt att vissa av reglerna i LAS görs tillämpliga också för det fall talan förs under åberopande av den nu föreslagna lagen. Oftast torde rättegångar om uppsägning eller avskedande komma att föras under åberopande av både LAS och det särskilda diskrimineringsförbudet. Hänvisning bör således ske till reglerna i 34 § andra stycket resp. 35 § andra stycket om att en anställning inte upphör förrän tvisten om uppsägningen eller avskedandet är slutligt avgjord, om förbud mot avstängning och rätt till förmåner så länge anställningen består samt till reglerna i 34 § tredje stycket respektive 35 § tredje stycket som ger möjlighet till interimistiska avgöranden.

I jämställdhetslagen hänvisas till hela 34 och 35 §§. Hänvisningen till första stycket i resp. paragraf förefaller emellertid inte böra tas med. Styckena innehåller regler om att uppsägning och avskedande under vissa omständigheter kan ogiltigförklaras. En självständig ogiltighetsregel för sådana fall återfinns emellertid i det nu framlagda lagförslaget. Hänvisning bör också göras till förbudet i 37 § LAS mot att avstänga en arbetstagare från arbete på grund av de omständigheter som föranlett uppsägning eller avskedande sedan domstol genom lagakraftvunnen dom ogiltigförklarat uppsägningen eller avskedandet. Det förefaller också lämpligt att genom en hänvisning göra regeln i 38 § andra stycket andra meningen LAS tillämplig. Regeln innebär att ersättning för förlust som avser tid efter anställningens upphörande under alla förhållanden får bestämmas högst till det belopp som kan utgå när en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande. Även regeln i 39 § LAS om sådant särskilt skadestånd bör göras tillämplig i mål enligt den nya lagen.

Vad gäller preskription bör motsvarande regler som i jämställdhetslagen gälla. Med hänsyn till risken för rättsförluster är det särskilt viktigt att reglerna så långt möjligt överensstämmer med vad som redan är känt för t.ex. arbetsmarknadens organisationer.

När det gäller mål med anledning av uppsägning eller avskedande föreslås därför en hänvisning till 40 - 42 §§ LAS. Därigenom kommer följande att gälla. Ogiltighetstalan preskriberas efter en jämförelsevis mycket kort tid. Arbetsgivaren skall underrättas inom två veckor från avskedandet eller uppsägningen om arbetstagarens avsikt att föra talan. Dock är underrättelsefristen i stället en månad från den dag då anställningen upphörde, om arbetstagaren inte i beskedet om uppsägningen eller avskedandet informerats om vad som skall iakttas för en ogiltighetstalan. Talan vid domstol om ogiltighetsförklaring skall sedan väckas inom ytterligare en kort frist, nämligen antingen

två veckor efter det att tvisteförhandlingar mellan arbetsgivaren och fackföreningen har avslutats eller inom två veckor från det att tiden för underrättelsen om ogiltighetstalan gick ut. Samma preskriptionsfrist gäller vid talan mot att anställning tidsbegränsats på ett otillåtet sätt. Underrättelsefristen är då emellertid en månad från anställningstidens utgång. Hänvisning bör också, liksom i jämställdhetslagen, göras till 43 § första stycket andra meningen och andra stycket, där det stadgas att mål som gäller giltigheten av uppsägning eller avskedande skall handläggas skyndsamt samt om kommunikationsskyldighet inför interimistiska beslut och om möjlighet att överklaga tingsrätts beslut under rättegången särskilt genom besvär.

När det gäller någon annan talan än på grund av uppsägning eller avskedande föreslås i stället att en hänvisning liksom i jämställdhetslagen görs till 64 - 66 §§ och 68 § MBL, dock med förlängning av tidsfristen i visst fall på samma sätt som i jämställdhetslagen. Detta innebär i huvudsak att arbetstagarorganisation skall påkalla förhandling inom fyra månader efter det att den fått kännedom om att särbehandlingen inträffat. Talan skall därefter väckas inom tre månader efter det att förhandlingen avslutats. Om organisationen försuttit någon av fristerna får den enskilde väcka talan inom två månader efter det att fristen löpt ut. Om arbetstagaren eller arbetssökanden inte företräds av organisation skall han väcka talan inom fyra månader efter det att han fått kännedom om den otillbörliga särbehandlingen. En yttersta gräns för när skadeståndstalan får väckas bör anges till åtta månader efter särbehandlingen samt ytterligare två månader för enskild i fall där den fackliga organisationen försuttit tiden för att likhet med reglerna i jämställdhetslagen skall uppnås.

En särskild bestämmelse föreslås uppta jämställdhetslagens regel, som har formulerats av lagrådet, om att tidsfristen för skadeståndstalan i anledning av en tjänstetillsättning av arbets-

givare med offentlig ställning skall räknas från den dag då beslutet vunnit laga kraft.

8.11 Rättegångskostnadsfrågor

Rättegångsbalkens vanliga regler om rättegångskostnader i dispositiva tvistemål gäller också i arbetsrättsliga tvister som diskrimineringstvister. Det innebär som huvudregel att förlorande part får betala även motsidans kostnader. Arbetstvistelagen innehåller emellertid ett undantag från denna huvudregel av innebörd att domstolen kan förordna att vardera parten skall bära sin kostnad även när den förlorande parten med hänsyn till målets beskaffenhet haft skälig anledning att få tvisten prövad av domstol. Denna regel kan antas komma att tillämpas i en del diskrimineringstvister, t.ex. där utgången i målet har berott på omständigheter som från början var okända för en tappande arbetssökande. Genom att arbetstvistelagen görs tillämplig i rättegångar om etnisk diskriminering anser utredningen att det kommer att finnas tillräckliga möjligheter att frångå eljest gällande regler om fördelning av rättegångskostnaderna för de fall där dessa regler slår alltför hårt mot käranden. Utredningen har därför inte funnit anledning att tillskapa än mer speciella rättegångskostnadsregler för diskrimineringstvisterna.

I fall där DO för talan kommer den enskilde arbetssökanden eller arbetstagaren inte att få några rättegångskostnader för eget ombud. Han löper inte heller risk att få svara för motsidans kostnader. Det är i sådana fall DO som part som står hela kostnadsansvaret. Det gäller även när DO har ansett sig böra föra talan också på annan grund än etnisk diskriminering. Inte heller i de fall talan förs av arbetstagarorganisation får den enskilde några sådana kostnader. För det fall den enskilde själv för talan blir sedvanliga regler om allmän rättshjälp tillämpliga.

8.12 Sekretess

I mål om tillämpning av förbuden mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör liksom i andra rättegångar inför domstol huvudregeln vara att domstolsförhandlingen är offentlig (se 5 kap. 1 § rättegångsbalken). Det kan emellertid i diskrimineringsprocesserna bli nödvändigt att behandla uppgifter av känslig natur, som inte utan den eller de berördas medgivande bör få spridas för allmän kännedom. Företrädesvis kan sådana uppgifter tänkas avse enskilds personliga förhållanden, men det kan också i undantagsfall vara fråga om ett företags affärs- eller driftsförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden, som det kan vara berättigat att skydda mot offentliggörande. Det bör därför finnas möjlighet för domstolen att hålla förhandling i diskrimineringsmål inom stängda dörrar på samma sätt som i mål enligt LAS, MBL och jämställdhetslagen. Motsvarande regler om handlingssekretess hos domstol som i mål enligt dessa lagar bör också gälla. Det föreslås därför att i 9 kap. 20 § sekretesslagen (1980:100) införs en hänvisning också till lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Vad gäller sekretess hos DO omfattas redan uppgifter i ärende enligt DO-lagen om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden av sekretess, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs (9 kap. 21 § andra stycket sekretesslagen). Även uppgifter hos DO som har samband med en diskrimineringstvist eller som DO begärt in för att bistå en enskild att få uppgifter om en medsökande faller in under begreppet "uppgifter i ärende enligt DO-lagen". Någon ändring av sekretessbestämmelsen i 21 § behövs därför inte, utöver en formell följdändring till det namnbyte på DO-lagen, som utredningen föreslår (avsnitt 9).

9 Förslag beträffande DO-lagen

Enligt direktiven har det ingått i utredningens uppdrag att *mot bakgrund av de tankar som DO framfört och att en särskild lag mot diskriminering i arbetslivet skall övervägas göra en översyn av lagen mot etnisk diskriminering*. Uttalandet syftar på DO:s skrivelse i november 1989 och, som utredningen uppfattat det, främst på den där framförda tanken att arbetslivet inte bör betonas särskilt i DO-lagen. DO:s förslag om en RO (Rättighetsombudsman) för ärenden rörande olika former av orättvis behandling kan för närvarande inte anses aktuellt. Utredningen har därför begränsat översynen till vad som kan ses som följdändringar till ett (eventuellt) lagstadgat förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

En huvudsaklig begränsning till sådana frågor är också naturlig mot bakgrund av den genomförda utvärderingen av DO:s verksamhet, som även innebar ställningstagande till behov av andra eventuella ändringar i lagen. En förnyad allmän utvärdering är också förutskickad till om ett par år. Utredningen har därför inte funnit anledning att ta upp allmänna frågor om DO:s inriktning och arbetssätt eller om nämndens mot etnisk diskriminering fortsatta existens som självständig myndighet eller liknande frågor. På en punkt anser sig utredningen emellertid ändå böra föreslå en mer allmän ändring av lagen. Eftersom arbetet mot rasism och främlingsfientlighet naturligtvis, som DO påpekat, är det mest centrala i myndighetens verksamhet bör detta också framgå av DO-lagens lydelse. Utredningen föreslår därför att lagen formuleras så att ombudsmannen "*skall verka mot rasism och främlingsfientlighet och för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet*".

Att just arbetslivet framhålls i DO-lagen som ett särskilt viktigt verksamhetsområde för DO beror just på den hittillsvarande avsaknaden av diskrimineringsförbud på detta område. Att ta bort särreglerna vad gäller arbetsmarknaden från DO-lagen kan därför i och för sig synas följdriktigt om en särskild förbudslagstiftning kommer till stånd. Utredningen vill trots detta inte föreslå att den särskilda inriktningen på arbetslivet tas bort ur lagtexten. Någon faktisk ändring av DO:s verksamhet avses inte ske genom införandet av den nya förbudslagstiftningen annat än att DO får möjlighet att föra talan i diskrimineringsstämmer. DO:s arbete i hittillsvarande former mot diskriminering i arbetslivet kan inte förutses få mindre betydelse sedan den nya lagstiftningen trätt i kraft. Som påpekats tidigare kan för stora förhoppningar inte knytas till den föreslagna lagstiftningens eller liknande lagars effekter. Lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet kommer endast att kunna användas i ett begränsat antal fall och riktar sig över huvud taget endast mot vissa former av diskriminering. DO:s förebyggande och breda arbete kommer därför även i fortsättningen att vara av samma grundläggande betydelse som hittills. Förbudslagstiftningen skall snarast ses som ett komplement till DO:s nuvarande verksamhet. Utredningen föreslår därför ingen ändring av 2 § i DO-lagen.

Vad gäller 4 §, där DO:s uppgifter vad gäller arbetslivet särskilt anges, föreslår utredningen endast ett tillägg, där ombudsmannens uppgift att föra talan i mål om etnisk diskriminering enligt den nya lagen anges. Enligt bestämmelsen i dess nuvarande utformning skall DO särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering samt i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Dessa formuleringar bör behållas, oavsett att DO tilläggs också den nya rollen. Diskrimineringsförbuden kan då ses som en förstärkning av DO:s argument i överläggningarna med arbets-

givarna. Förbuden kan däremot inte ersätta DO:s positiva och framåtriktade arbete, varför prioriteringen av verksamheten vad gäller arbetssökande och goda etniska relationer på arbetsmarknaden bör finnas kvar. Detta stämmer också med DO:s i november 1989 framförda uppfattning.

Vad gäller DO:s möjligheter att begära in och genom vite tvinga fram uppgifter från arbetsgivare föreslås ett tillägg. Nuvarande regler ger enligt utredningens uppfattning möjlighet för DO att begära in uppgifter som behövs t.ex. för DO:s egen bedömning av om en process bör inledas. Avsikten är att i framtiden en enskild arbetssökande eller arbetstagare som inte på begäran frivilligt fått uppgifter om en medsökandes meriter enligt den föreslagna 3 § i lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet skall kunna vända sig till DO för att få hjälp med att få fram uppgifterna. Detta fall, där DO agerar i första hand för att bistå en enskild och inte som ett led i den egna verksamheten, har av utredningen ansetts böra uttryckligen nämnas i lagtexten.

Slutligen föreslår utredningen att DO-lagen får ett nytt namn. Det är enligt utredningens uppfattning naturligt att den nu föreslagna arbetsrättsliga lagen mot etnisk diskriminering ges namnet *lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet*. Den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering innehåller egentligen endast bestämmelser om DO:s och nämndens mot etnisk diskriminering verksamhet. Både för att undvika förväxling mellan lagarna och för att bättre ange vad den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering egentligen innehåller föreslås därför att dess namn ändras till *lagen om ombudsmannen mot etnisk diskriminering*.

Utredningen har även övervägt att föra in den nya lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet i den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering. Utredningen har emellertid stannat för att i det framlagda förslaget behålla reglerna om DO i en särskild lag och föreslå en ny, självständig och rent arbetsrättslig lagstiftning. Skälet härför är att DO:s verksamhet - till

skillnad från JämO:s - omfattar hela samhällslivet och inte är begränsad till arbetslivet. Reglerna om DO passar därför mindre väl in i en lag med i övrigt rent arbetsrättsligt innehåll. Utredningen är emellertid inte främmande för att det ändå kan ses som en fördel att ha lagregler av olika slag angående etnisk diskriminering samlade. De arbetsrättsliga reglerna kan i så fall föras in som en avdelning i den nuvarande DO-lagen. Utredningen föreställer sig att detta i så fall kan ske utan någon mer genomgripande omarbetning av de föreslagna reglerna.

10 Specialmotivering

10.1 Föreslagen lydelse av lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Diskrimineringsförbuden i 1 och 2 §§ är annorlunda utformade än förbuden mot könsdiskriminering. I övrigt har lagförslaget till stor del utformats efter modell från jämställdhetslagen (1991:433). Särskilt gäller detta avsnitten om påföljder och rättegången i diskrimineringstvister. I dessa delar kan därför ledning hämtas också i förarbetena till jämställdhetslagen, dvs. främst prop. 1990/91:113, Olika på lika villkor, med dess hänvisningar till prop. 1978/79:175 angående den gamla jämställdhetslagen.

Förbud mot etnisk diskriminering

Anställning

1 § En arbetsgivare får inte vid anställning otillbörligt särbehandla en arbetssökande genom att förbigå arbetssökanden på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.

I bestämmelsen behandlas förbud mot diskriminering av arbetssökande. Bestämmelsen kommenteras utförligt i allmänmotiveringen (avsnitt 8.4).

Avsikten är att arbetsgivare inte skall få välja bort en eller flera personer som söker arbete på grund av denna eller dessa

personers etniska tillhörighet. Förbudet skall träffa endast otillbörligt handlande från arbetsgivarens sida.

Med arbetsgivare förstås den hos vilken någon har sökt arbete.

Med arbets sökande förstås var och en som givit sin önskan att erhålla en viss anställning tydligt till kända för arbetsgivaren. Frågan om vem som skall anses som arbets sökande behandlas närmare i den allmänna motiveringen.

För att förbudet skall bli tillämpligt krävs att ett anställningsbeslut fattats, varigenom den eller de diskriminerade kan sägas ha blivit *förbigångna*. Det är genom beslutet att anställa någon annan som överträdelse av förbudet sker. Detta innebär att en ensam sökande som inte får ett arbete inte kan göra förbudet gällande. Ett diskriminerande beteende från arbetsgivarens sida under rekryteringsförfarandet träffas inte i sig av förbudet, men kan, om det lett fram till att arbetsgivaren inte anställt den diskriminerade utan någon annan, läggas arbetsgivaren till last. Även en arbets sökande som av diskriminerande skäl sållats bort på ett tidigt stadium av anställningsförfarandet kan alltså göra förbudet gällande. Förutsättningen är emellertid alltid att den arbets sökande kan påstå sig ha blivit förbigången genom själva anställningsbeslutet, dvs. arbetsgivaren har valt bort henne eller honom på grund av den etniska orsaken samt att han eller hon annars skulle ha kommit i fråga före den som fått arbetet. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att bland flera likvärdiga sökande alltid välja den som tillhör en minoritet. I ett sådant fall är det endast när det varit just den etniska tillhörigheten som på ett otillbörligt sätt varit avgörande för arbetsgivarens beslut att välja någon annan som förbudet är tillämpligt.

Uttrycket *på grund av* innebär krav på att den etniska faktorn skall ha varit en nödvändig betingelse för arbetsgivarens beslut att förbigå den arbets sökande. En förutsättning för att arbetsgivaren skall ha överträtt förbudet är alltså att det kan sägas att arbetsgivaren inte skulle ha anställt den person som fått arbetet

om inte den eller de diskriminerade haft en viss hudfärg etc. Å andra sidan skall en arbetsgivare inte anses ha överträtt förbudet om det står klart att en annan - godtagbar - faktor än ras etc., t.ex. en annan sökandes överlägsna meriter, varit en tillräcklig betingelse för att anställa den andra sökanden. I ett sådant fall skulle arbetsgivaren alltså ha fattat samma anställningsbeslut, även om den eller de som inte fått arbetet haft t.ex. samma hudfärg som den som anställdes.

För att diskriminering över huvud taget skall anses föreligga ligger det i sakens natur att det skall ha varit något annat än sakliga skillnader som motiverat särbehandlingen. En viss jämförelse av sakliga förutsättningar (i betydelsen både formella och personliga kvalifikationer) för arbetet kommer därför att behöva göras. Innebörden av uttrycket *förbigå* har närmare diskuterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.4). I uttrycket ligger inte något krav på att den diskriminerade skall ha haft bättre sakliga förutsättningar än den som anställdes. Även den som haft likvärdiga förutsättningar för det ifrågavarande arbetet skall anses förbigången, om det är den etniska faktorn som styrt arbetsgivarens val.

Det krävs inte att den diskriminerade kan visa att han haft bäst sakliga förutsättningar av alla sökande och att han med andra ord "borde" ha fått arbetet. Vad som krävs är att han i jämförelse med den som fått arbetet visar sig ha blivit förbigången. Detta innebär att arbetsgivaren kan ha diskriminerat flera sökande genom ett anställningsbeslut, nämligen om t.ex. två utländska sökande haft bättre sakliga förutsättningar än den svenske som anställdes.

Grundläggande skall vara arbetsgivarens avsikt med det handlande som lett till att en eller flera sökande valts bort. Till skillnad mot vad som i allmänhet gäller enligt jämställdhetslagen krävs alltså att det i det enskilda fallet kan sägas att det varit just diskriminerande orsaker som varit grund för att arbetsgivaren anställt någon annan. I den allmänna motiveringen

(avsnitt 7.8.1) har närmare utvecklats hur domstol kan förut-sättas behandla bevisfrågorna så att bestämmelsen kan ge ett materiellt riktigt resultat.

Den grundläggande innebörden av *otillbörlig särbehandling* är att det skall vara fråga om dels ett avsiktligt hänsynstagande till en etnisk faktor, dels att detta hänsynstagande skall strida mot den grundläggande principen om alla människors lika värde och därigenom vara stötande. Innebörden av otillbörlighets-rekvisitet diskuteras i den allmänna motiveringen. Fall kan tänkas där den etniska faktorn har saklig betydelse på grund av arbetets innehåll och där det därför inte kan anses otillbörligt att grunda ett anställningsbeslut på förekomsten eller icke-förekomsten av den etniska faktorn. Som exempel kan tänkas krav på viss religiös övertygelse vid kyrkligt arbete eller krav på visst utseende vid val av skådespelare. Därutöver kan tänkas fall där speciella godtagbara skäl att välja en annan i och för sig objektivt "sämre" sökande medför att underlåtenheten att välja sökanden med en viss etnisk faktor inte kan anses otillbörlig. Det är med andra ord fråga om s.k. intressekollisioner. I en del sådana fall är det strängt taget inte fråga om ett förfarande som över huvud taget faller in under diskrimineringsförbudet, eftersom det inte är på grund av den etniska faktorn som en person blivit bortvald, utan på grund av att någon annan sökande blivit utvald av särskilda skäl, oberoende av etniska förutsättningar. Det kan vara fråga om återanställningsfall eller om en arbetsgivare som särskilt vill gynna personer med arbets-handikapp, främja jämställdhet mellan könen eller som vill anställa en släkting. Avsikt att diskriminera på etnisk grund saknas i sådana fall.

Förbudet omfattar otillbörlig särbehandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Behandling av arbetstagare

2 § *En arbetsgivare får inte otillbörligt särbehandla en arbetstagare på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse*

- *genom att tillämpa oförmånliga anställnings- eller andra arbetsvillkor,*
- *genom att leda och fördela arbetet på ett för arbetstagaren påtagligt oförmånligt sätt eller*
- *genom att säga upp, avskeda, permittera eller vidta annan jämförlig åtgärd mot arbetstagaren.*

I bestämmelsen behandlas diskriminering av redan anställda. Tre olika fall avses. Det rör sig om motsvarande situationer som träffas av förbuden i 18 - 20 §§ jämställdhetslagen. Det första fallet gäller anställnings- och andra arbetsvillkor, det andra arbetsledningsbeslut och det tredje särskilt ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida.

Även förbuden mot diskriminering av arbetstagare omfattar diskrimineringsgrunderna ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

En jämförelse skall enligt bestämmelsen göras mellan hur arbetsgivaren behandlar andra anställda. Även en fiktiv jämförelse skall kunna göras. Hur skulle en annan anställd i motsvarande situation ha behandlats av arbetsgivaren? Detta ligger i begreppet *särbehandla*. Det avgörande skall även enligt denna bestämmelse vara om den etniska faktorn utgjort en nödvändig betingelse för arbetsgivarens handlande eller underlåtenhet. I uttrycket *otillbörlig särbehandling* ligger att det skall vara fråga om ett avsiktligt handlande i betydelsen ett avsiktligt hänsynstagande till den etniska faktorn från arbetsgivarens sida.

Vad gäller tillämpning av oförmånliga anställnings- och andra arbetsvillkor, t.ex. lägre lön, kan det endast undantagsvis tänkas

att en sådan tillämpning på grund av ras etc. inte är otillbörlig. Det förefaller emellertid lämpligast att även i fråga om anställnings- och andra arbetsvillkor ge möjlighet för domstolen att göra en prövning av tillbörligheten. Frågan om när löne-diskriminering kan anses föreligga behandlas särskilt i avsnitt 8.6.

Förbudet omfattar också fall där en arbetsgivare särbehandlar arbetstagare på ett otillbörligt sätt genom sin arbetsledning. Arbetsgivare har en grundläggande rätt att i princip fritt leda och fördela arbetet. Till de typiska arbetsledningsbesluten hör beslut om vilka och hur många arbetare som skall sättas att utföra ett visst arbete, hur arbetet skall organiseras och utföras, vilket material och vilken utrustning som skall användas, vem som skall utses till förman, vilka ordningsföreskrifter som skall gälla på arbetsplatsen och hur ordningen skall kontrolleras, t.ex. genom tidsämpling. Hit hör också beslut om vem som skall få genomgå utbildning. Det är alltså fråga om förhållanden som arbetsgivaren ensidigt bestämmer om, till skillnad från förhållanden som regleras genom avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. För att omfattas av förbudet mot otillbörlig särbehandling på etnisk grund vid arbetsledningsbeslut skall det vara fråga om åtgärder som hänför sig till arbetsgivarens arbetsledning i denna vedertagna arbetsrättsliga mening.

Arbetsgivarens arbetsledning skall ha medfört en olägenhet eller skada för den utsatte. Bestämmelsen träffar endast fall där arbetsgivaren kan sägas ha behandlat en arbetstagare på ett påtagligt oförmånligt sätt. Det skall vara fråga om något mer än bagatellartade händelser eller förfaranden eller om mer än obetydliga skillnader gentemot hur övriga anställda behandlas. För att en enstaka händelse skall medföra att arbetstagaren anses ha blivit utsatt för en förbjuden särbehandling bör i princip krävas att händelsen fått tämligen ingripande följder för den anställde. Ständigt upprepade händelser kan däremot vara av mindre dignitet och ändå sammantagna innebära en otillbörlig

särbehandling. Till slut måste det bli en fråga för domstolen att i det enskilda fallet ta ställning till om vad arbetsgivaren låtit komma sig till last i sin arbetsledning innebär att gränsen för det tillbörliga och för vad som är påtagligt oförmånligt är passerad. Avsikten är att uttrycket *påtagligt oförmånligt* skall ges samma innebörd som enligt motsvarande bestämmelse i 19 § jämställdhetslagen.

Gränsdragningen mellan arbetsledningsbeslut och beslut om anställning är inte alltid klar när det gäller beslut att befordra en redan anställd till en ny post. Det får avgöras i det enskilda fallet om diskriminering i ett sådant fall skall hänföras under 1 § eller det andra ledet i 2 §.

Förbudet i det tredje ledet av bestämmelsen är avsett att träffa konkreta, aktiva åtgärder från arbetsgivarens sida till nackdel för den anställde. Vägledning vad gäller vilka åtgärder som avses kan hämtas från praxis vid föreningsrättskränkningar. Som exempel kan nämnas förflyttning av arbetstagare till sämre arbetsförhållanden, indragning av förmåner och underlåten befordran när en arbetstagare haft anledning att räkna med en sådan. Omplacering med mindre ingripande följer för den anställde kan ses som ett "vanligt" arbetsledningsbeslut, som faller under andra ledet av bestämmelsen. En omplacering som påtagligt försämrar den anställdes inkomst- och/eller arbets-situation och kanske t.o.m. syftar till att förmå den anställde att säga upp sig får snarare hänföras till det sista ledet. Gränsdragningen är emellertid inte skarp.

Otillbörlighetsrekvisitet får med nödvändighet en något olika innebörd, beroende på om det är fråga om särbehandling i samband med tillämpning av arbetsvillkor, vid arbetsledningsbeslut eller vid särskilt ingripande åtgärder mot anställda. En uppsägning eller annan sådan åtgärd som har sin grund i den anställdes etniska tillhörighet är naturligtvis nästan alltid otillbörlig. Det måste här vara fråga om absoluta undantagsfall för att så ingripande åtgärder skall få företas på etnisk grund.

Motstånd från övriga anställdas sida bör en arbetsgivare anses ha skyldighet att bemästra. Ett sådant motstånd bör därför inte kunna föranleda att en åtgärd anses godtagbar. I sista hand måste det här, liksom vid all otillbörlighetsprövning, i sista hand överlämnas åt rättstillämpningen att dra upp gränserna för vad som kan accepteras.

Uppgift om meriter

3 § En arbetssökande, som inte har anställts, eller en arbetstagare, som inte har befordrats eller tagits ut till utbildning, har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om arten och omfattningen av utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den som i stället fick arbetet eller utbildningsplatsen.

Bestämmelsen motsvarar 21 § jämställdhetslagen och är utformad på samma sätt.

Skadestånd och andra påföljder

Ogiltighet

4 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan särbehandling som är otillåten enligt 1 och 2 §§.

Bestämmelsen motsvarar 23 § jämställdhetslagen och har utformats på samma sätt. Den innebär att lagen är tvingande och inte kan avtalas bort varken i det enskilda fallet eller genom kollektivavtal.

5 § Särbehandlas en arbetstagare på något sätt som är otillåtet enligt 2 § genom en bestämmelse i ett avtal med arbetsgivaren, skall bestämmelsen jämkas eller förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det. Har bestämmelsen sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas, även i annat hänseende, eller i sin helhet förklaras ogiltigt.

Särbehandlas en arbetstagare på något sätt som är otillåtet enligt 2 § genom att arbetsgivaren säger upp ett avtal eller vidtar en annan sådan rättshandling, skall rättshandlingen förklaras ogiltig, om arbetstagaren begär det.

Vad nu har sagts gäller inte när 4 § är tillämplig.

Bestämmelsen motsvarar 24 § jämställdhetslagen och innebär att diskriminerande avtal, villkor eller rättshandlingar kan förklaras ogiltiga på arbetstagarens begäran. Till skillnad från jämställdhetslagens regel ges i bestämmelsen domstol uttrycklig möjlighet att jämka avtalsinnehållet så att den diskriminerande innebörden försvinner. I sak innebär detta ingen skillnad mot hur jämställdhetslagens regel tillämpas.

Skadestånd

6 § Om diskriminering av arbetsökande sker genom att arbetsgivaren bryter mot förbudet i 1 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till den eller de diskriminerade för den kränkning som diskrimineringen innebär.

Om flera diskriminerade i ett sådant fall begär skadestånd, skall skadeståndet bestämmas som om bara en av dem hade blivit diskriminerad samt delas lika mellan dem.

I bestämmelsen behandlas skadestånd med anledning av diskriminering av arbetssökande. Endast allmänt skadestånd skall utgå i sådant fall. Orsakerna härtill har behandlats i den allmänna motiveringen.

Andra stycket innebär att om flera arbetssökande blivit förbigångna genom samma anställningsbeslut skall de dela på "ett skadestånd", dvs. på ett skadestånd, vars storlek bestäms på samma sätt som om endast en person blivit utsatt för diskriminering. Detta är en följd av att det inte behöver utredas vem av flera diskriminerade som borde ha fått arbetet, utan att samtliga förbigångna enligt 1 § anses diskriminerade. Andra stycket är utformat på liknande sätt som motsvarande regel i jämställdhetslagen (25 § andra stycket). Även redan anställda kan i vissa fall vara att betrakta som arbetssökande i fråga om en viss tjänst. Frågan om delat skadestånd har behandlats närmare i den allmänna motiveringen.

7 § Om diskriminering av arbetstagare sker genom att arbetsgivaren bryter mot förbudet i 2 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som diskrimineringen innebär.

I bestämmelsen behandlas skadestånd till diskriminerade arbetstagare. Såväl ekonomiskt skadestånd som allmänt skadestånd kan utgå. Det ekonomiska skadeståndet kan avse t.ex. löneutfyllnad. Förlusten i ett fall där arbetsgivaren tillämpat lägre lön för en viss anställd av diskriminerande orsaker får anses motsvara skillnaden mellan vad som skulle ha tillkommit arbetstagaren enligt ett icke-diskriminerande avtal och vad som faktiskt har utgivits av arbetsgivaren. Arbetstagaren kan göra anspråk på denna mellanskillnad för förfluten tid, med den begränsning som följer av tillämpliga preskriptionsregler. För det fall skadestånd också utgår enligt annan lagstiftning, t.ex.

enligt LAS för utebliven lön efter en felaktig uppsägning, kan bestämmelsen användas för att höja nivån på det allmänna skadeståndet.

Bestämmelsen är utformad på samma sätt som 26 § jämställdhetslagen.

8 § Om det är skäligt kan skadestånd enligt 6 och 7 §§ sättas ned eller helt falla bort.

Bestämmelsen innebär att det finns möjlighet att jämka skadestånd till arbetsökande och arbetstagare på samma sätt som enligt annan arbetsrättslig lagstiftning. Avsikten är att ge möjlighet till anpassning av skadeståndet till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. finnas anledning att ta viss hänsyn t.ex. till om arbetsgivaren vidtar rättelse spontant eller efter påpekande. Bestämmelsen har utformats på samma sätt som motsvarande regel i jämställdhetslagen (28 §).

Rättegången i diskrimineringstvister

Tillämpliga regler

9 § Mål enligt denna lag skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Därvid anses som arbetstagare också arbetsökande och som arbetsgivare också den som någon har sökt arbete hos.

Andra stycket gäller också vid tillämpningen i en tvist enligt denna lag av reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Bestämmelsen är utformad på samma sätt som 45 § jämställdhetslagen och innebär att diskrimineringstvister enligt lagen

skall betraktas som arbetstvister i den mening som åsyftas i arbetstvistlagen.

Genom en uttrycklig regel i andra stycket jämställs i detta sammanhang arbetssökande med arbetstagare och den hos vilken någon söker arbete med arbetsgivare.

Genom tredje stycket säkerställs att rättegångar om diskriminering av arbetssökande blir förberedda på samma sätt som övriga arbetstvister genom att föregås av fackliga tvisteförhandlingar, där sådana kan komma i fråga enligt en avtalad förhandlingsordning eller enligt bestämmelser i medbestämmandelagen om tvisteförhandlingar.

Rätt att föra talan

10 § 1 en tvist enligt 9 § får ombudsmannen mot etnisk diskriminering föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetssökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Om ombudsmannen finner det lämpligt får han eller hon i samma rättegång föra också annan talan som ombud för den enskilde.

Sådan talan förs vid arbetsdomstolen.

Bestämmelsen är utformad på i huvudsak motsvarande sätt som 46 § jämställdhetslagen, varigenom JämO ges talerätt i mål om könsdiskriminering.

Genom paragrafen ges ombudsmannen rätt att föra talan för en enskild arbetssökande eller arbetstagare i fall där ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller om det finns andra särskilda skäl för det. DO har härigenom rätt att föra talan för en enskild inte bara i fall där det finns prejudikatintresse, utan också i fall där det finns ett särskilt starkt behov av att ta till vara en enskild persons rätt,

främst i sådana fall där individen befinner sig i ett utsatt läge. Liksom i fråga om motsvarande situation för JämO får det bli DO:s sak att från fall till fall bedöma om DO:s biträde och engagemang är erforderligt och lämpligt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det förutsätts att den enskilde ger sitt samtycke till att DO för talan, men ombudsmannen skall självständigt bedöma om han anser sig böra biträda den enskilde. Ombudsmannen blir med denna konstruktion part i rättegången på samma sätt som när en organisation för talan med stöd av 4 kap. 5 § arbetstvistlagen eller när JämO för talan i mål om könsdiskriminering.

Innebörden av andra meningen i första stycket är att DO är behörig att föra talan också på annan grund och att framställa också annat yrkande än vad han kan göra med stöd av den här aktuella lagen, under förutsättning att sådan annan talan enligt ombudsmannens uppfattning bör föras i samma rättegång. I detta avseende skiljer sig bestämmelsen från jämställdhetslagens regel.

I andra stycket föreskrivs att en rättegång om etnisk diskriminering alltid skall tas upp direkt i AD i fall där DO för talan.

11 § När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får ombudsmannen mot etnisk diskriminering föra talan bara om organisationen inte gör det.

Vad som i den nämnda lagen föreskrivs om den enskildes ställning i rättegången skall tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Bestämmelsen motsvarar 46 § jämställdhetslagen och innebär att DO:s rätt att föra talan är subsidiär till arbetstagarorganisations rätt att föra talan för en enskild.

Andra stycket innebär att den enskilde behandlas som part när det gäller jävsförhållanden, personlig inställelse, hörande under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen, trots att det är DO som har egentlig partsställning.

Gemensam handläggning

12 § När flera arbetssökande väcker skadeståndstalan mot samme arbetsgivare och arbetsgivaren menar att skadeståndet skall delas mellan dem enligt 6 § andra stycket, skall målen på arbetsgivarens begäran handläggas i samma rättegång.

13 § Har talan i fall som avses i 12 § väckts vid skilda domstolar, skall handläggningen ske hos arbetsdomstolen, om något av målen hör dit. Annars skall handläggningen ske hos den tingsrätt där talan först väcktes eller, om talan väcktes samtidigt hos flera tingsrätter, den tingsrätt som arbetsgivaren väljer.

*14 § Mål som väckts vid någon annan domstol än den där den gemensamma handläggningen skall ske skall lämnas över dit.
Beslut att lämna över mål får inte överklagas.*

15 § Har flera väckt talan vid samma domstol, tillämpas 12 §, om målen inte ändå handläggs gemensamt med stöd av någon annan lag.

16 § Handläggningen av ett mål om skadestånd enligt 6 § skall på begäran av arbetsgivaren skjutas upp, i den mån det behövs för att målet skall kunna handläggas gemensamt med någon annan sådan skadeståndstalan som redan väckts eller kan komma att väckas.

Talan om skadestånd enligt 6 § med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med

offentlig ställning får inte prövas innan beslutet i fråga om tjänsteillsättningen har vunnit laga kraft.

Bestämmelserna om gemensam handläggning är utformade på liknande sätt som motsvarande regler i jämställdhetslagen (48 - 52 §§).

Syftet med reglerna är att möjliggöra tillämpning av den materiella regeln om uppdelning av ett skadestånd mellan flera arbetssökande som diskriminerats genom samma anställningsbeslut. (Även redan anställda kan här vara att betrakta som arbetssökande, om de sökt en ny tjänst hos sin arbetsgivare.) På arbetsgivarens begäran skall sådana mål alltid handläggas i en och samma rättegång, även om de väckts vid olika domstolar eller som skilda mål vid en och samma domstol. Arbetsgivaren ges också möjlighet att uppskjuta ett sådant måls handläggning för att gemensam behandling skall kunna bli möjlig.

Regeln i 16 § andra stycket att talan om skadestånd till en sökande av en offentlig tjänst inte får prövas förrän tillsättningsbeslutet har vunnit laga kraft innebär att en arbetssökande har möjlighet att överklaga arbetsgivarens beslut till sista instans och därefter föra skadeståndstalan. Beslutet behöver dock inte överklagas för att talan skall få väckas.

Preskription m.m.

17 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande, skall 34 § andra och tredje stycket, 35 § andra och tredje stycket, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39 - 42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

18 § I fråga om någon annan talan än som avses i 17 § skall 64 - 66 §§ och 68 § lagen (1976:580) om medbestämmande i

arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

En sådan skadeståndstalan som avses i 6 § får dock inte väckas senare än åtta månader efter den otillbörliga särbehandlingen. När en organisation har försuttit denna tid kan den som är eller har varit medlem i organisationen väcka talan inom två månader efter det att åttamånaderstiden har löpt ut.

19 § I fråga om en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om tjänstetillsättning som har meddelats av en arbetsgivare med offentlig ställning, räknas tidsfristerna enligt 18 § från den dag då beslutet i fråga om tjänstetillsättningen vann laga kraft.

Bestämmelserna i 17 - 19 §§ innebär att samma preskriptionsregler som enligt jämställdhetslagen skall gälla.

20 § Talan som förs av ombudsmannen mot etnisk diskriminering behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren eller den arbetssökande.

Bestämmelsen motsvarar 56 § jämställdhetslagen. Den innebär att DO, som ju enligt 11 § har att avvakta arbetstagarorganisationens besked om den vill föra talan, har samma förlängda frister för att väcka talan som en enskild arbetssökande eller arbetstagare.

10.2 Förslag till ändring av 1 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Nuvarande lydelse

Tvist som skall handläggas enligt denna lag får i stället genom avtal hänskjutas till avgörande av skiljemän. Detta gäller dock ej fall som avses i 31 § första eller tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Ej heller får i tvist rörande föreningsrätt eller könsdiskriminering göras gällande avtal, som före tvistens uppkomst träffats om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen.

Föreslagen lydelse

3 §

Tvist som skall handläggas enligt denna lag får i stället genom avtal hänskjutas till avgörande av skiljemän. Detta gäller dock ej fall som avses i 31 § första eller tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Ej heller får i tvist rörande föreningsrätt, könsdiskriminering eller etnisk diskriminering göras gällande avtal, som före tvistens uppkomst träffats om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen.

Tillägget innebär att avtal, som före tvistens uppkomst träffats om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedom, inte får göras gällande.

10.3 Förslag till ändring av 9 kap. sekretesslagen

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 15 - 21 och 23 - 28 §§ jämställdhetslagen (1991:433) samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Föreslagen lydelse

20 §

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning, 15 - 21 och 23 - 28 §§ jämställdhetslagen (1991:433) och lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Hänvisningen i sekretesslagen till lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet innebär att samma möjlighet till förhandling

inom stängda dörrar och annan sekretess för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som i andra arbetsrättsliga rättegångar ges i diskrimineringsstämmer enligt den nya lagen.

21 §

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt jämställdhetslagen (1991:433) för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen 1986:442) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt *lagen (0000:00) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering* för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Ändringen innebär endast att hänsyn tagits till det föreslagna namnbytet på lagen.

10.4 Förslag till ändring av lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering

Nuvarande lydelse

Lagen mot etnisk diskriminering

Regeringen utser en ombudsman som skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet.

Föreslagen lydelse

Lagen om ombudsmannen mot etnisk diskriminering

2 §

Regeringen utser en ombudsman som skall verka mot rasism och främlingsfientlighet och för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet.

Tillägget innebär att DO:s arbete mot rasism och främlingsfientlighet framgår av lagtexten. Någon faktisk ändring av inriktningen på ombudsmannens nuvarande arbete är inte avsedd.

4 §

Ombudsmannen skall särskilt motverka att arbets sökande utsätts för etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall också i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika

Ombudsmannen skall föra talan i mål om etnisk diskriminering enligt vad som sägs i lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Nuvarande lydelse

etniska grupper i arbetslivet.

Föreslagen lydelse

Enligt ett nytt andra stycke ges DO rätt att föra talan i diskrimineringsstvister enligt lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet. DO:s processförande roll och hans ställning i processerna har behandlats i den allmänna motiveringen.

6 §

En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att komma till sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som berör arbetsgivarens förhållande till arbetssökande och arbetstagare och som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område. Genom uppgiftsskyldigheten får arbetsgivaren inte betungas onödigt. Föreligger särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter. Även i övrigt bör arbetsgivare och andra komma till överläggningar och lämna uppgifter, om ombudsmannen begär det.

En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att komma till sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som berör arbetsgivarens förhållande till arbetssökande och arbetstagare och som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område *samt att lämna uppgifter när ombudsmannen biträder en begäran enligt 3 § lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet*. Genom uppgiftsskyldigheten får arbetsgivaren inte betungas onödigt. Föreligger särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut upp-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

gifter. Även i övrigt bör arbetsgivare och andra komma till överläggningar och lämna uppgifter, om ombudsmannen begär det.

Genom tillägget sägs uttryckligen att en arbetsgivare är skyldig att lämna uppgifter på ombudsmannens uppmaning, även när uppgifterna inte direkt kan sägas behövas i ombudsmannens verksamhet, utan där ombudsmannen främst agerar för att bistå en arbetssökande eller arbetstagare som inte på egen hand fått uppgifter från arbetsgivaren efter att ha framställt en begäran enligt 3 § lagen om etnisk diskriminering i arbetslivet.

10.5 Förslag till ändring av förordningen (1988:895) med instruktion för ombudsmannen mot etnisk diskriminering

Nuvarande lydelse

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har de uppgifter som anges i lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering.

Föreslagen lydelse

1 §

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har de uppgifter som anges i lagen (1986:442) *om ombudsmannen mot etnisk diskriminering och i lagen (0000:00) mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*

2 a §

I mål enligt lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet får ombudsmannen mot etnisk diskriminering förordna ombud att föra talan.

Ändringarna i intstruktionen för DO innebär dels en hänvisning till att ombudsmannen också har uppgifter enligt lagen mot diskriminering i arbetslivet, enligt vilken han skall föra talan i diskrimineringstvister, dels att det uttryckligen anges att DO har rätt att anlita rättegångsombud.

11 Ekonomiska konsekvenser

De framlagda förslagen kommer om de genomförs att innebära vissa ökade utgifter för staten.

Förslaget innebär att DO ges den nya uppgiften att föra talan för enskilda i diskrimineringstvister. Enligt utredningens mening kan det, som anförts i avsnitt 8.10.2, vara lämpligt att DO i sådana fall anlitar en väl förfaren advokat som rättegångsombud. DO kommer att behöva tilldelas medel för att kunna bekosta anlitaandet av advokat i sådana fall. Utredningen har funnit det mycket svårt att uppskatta kostnaderna för detta. Det går inte att förutse hur många fall som DO kommer att välja att driva till rättegång och hur mycket av arbetet som DO kommer att vilja utföra inom myndigheten. Antalet tvister kan emellertid förutses bli fler de första åren som lagstiftningen är i kraft för att sedan bli lägre. Det är vidare svårt att uppskatta hur mycket arbete som genomsnittligt kommer att krävas i varje tvist. Omfattningen kan antas bli mycket varierande från fall till fall. Skönsmässigt har utredningen stannat för att ange 500 000 kr per år som en rimlig uppskattning av advokatkostnaderna de första åren. För det fall DO i stället anses böra driva processerna helt på egen hand kan på sikt i stället förutses ett visst ökat personalbehov hos DO. Vad gäller kostnader för resor etc. i samband med förberedelse av processer visar erfarenheterna från jämställdhetsområdet att de inte behöver befaras bli särskilt höga.

Förslaget innebär att enskilda personer ges möjlighet att driva en diskrimineringsprocess till domstol och därvid i förekommande fall kan anlita den allmänna rättshjälpen. Ökade kostnader för denna kan därför också förutses. Även här är det emellertid osäkert i vilken utsträckning processer kommer att föras och vilken omfattning sådana processer kommer att få.

Utredningens uppskattning av de ökade rättshjälpskostnaderna är därför ytterst osäker. Kanske kan 500 000 kr anges som en rimlig, uppskattad årlig kostnad.

Mot de ovan uppskattade kostnaderna måste emellertid ställas de mer långsiktiga samhällsekonomiska vinster som kan förutsättas bli följden av att all tillgänglig arbetskraft utnyttjas på ett rationellt sätt.

Statistik och forskning m.m. kring invandrarnas villkor i arbetslivet

Nedan lämnas en kortfattad redogörelse för viss statistik, forskning m.m. som har bedömts vara av intresse för den som söker göra en bedömning av i vad mån diskriminering på etnisk grund förekommer i det svenska arbetslivet.

Statistik

Den senaste officiella statistiken om den s.k. relativa arbetslösheten i Sverige utvisar följande. År 1991 var 2,7 % av totalbefolkningen i åldern 16 - 64 år arbetslösa och beredda att omedelbart ta ett arbete (utan behov av utbildning eller utredning). Motsvarande procent bland samtliga utländska medborgare var 6,6 %. Bland dessa skilde sig förhållandena mellan nordiska medborgare, där 4,4 % var arbetslösa i samma bemärkelse och utomnordiska medborgare, där 8,5 % var arbetslösa.

I mars 1991 utkom publikationen *Tema Invandrare* från Statistiska centralbyrån med statistik om invandringen och om invandrarna i Sverige. Bl.a. finns särskilda avsnitt om utbildning, arbetsmarknad och ekonomi. SCB:s uppgifter har legat till grund för olika bearbetningar och en del av statistiken återkommer därför i följande beskrivningar av vissa forskningsprojekt.

Beskrivningen av arbetsmarknaden sker i *Tema Invandrare* med avseende på arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet, frånvaro, förvärvsintensitet, näringsgrens- och yrkesfördelning, socioekonomisk indelning och arbetsmiljö. De statistikkällor som

använts är årsmedeltal från arbetskraftsundersökningar år 1989, folk- och bostadsräkningen år 1985 och levnadsförhållandeundersökningarna (ULF) åren 1984 - 1988. Bl.a. följande uppgifter framgår.

Vid FoB år 1985 var det totala antalet förvärvsarbetande i åldersgruppen 16 år och äldre 4 285 109 personer, varav drygt 386 000 eller 9 % var födda i utlandet och drygt 190 000 eller 4,5 % var utländska medborgare. De flesta förvärvsarbetande födda i utlandet kom från Finland. Därefter kom i antal personer födda i Jugoslavien, Danmark, Västtyskland, Norge, Polen, Turkiet, Ungern, Grekland och Estland. Förvärvsintensiteten, dvs. andelen förvärvsarbetande i befolkningen i dess helhet eller i en viss grupp, var vid samma tidpunkt betydligt högre bland födda i Sverige (83,8 %) än bland födda i utlandet (73,4 %). Förvärvsintensiteten varierade mycket med avseende på var de utlandsfödda kommit ifrån. Faktorer som när och varför invandringen skett samt skillnader i åldersstruktur antas av SCB ligga bakom variationerna. Födda i Norden och Europa hade den högsta förvärvsintensiteten (77,8 resp. 76,2 %), födda i Asien den lägsta (54,9 %). Födda i Libanon, Irak och Iran, varifrån Sverige på senare tid mottagit många flyktingar, hade allra lägst förvärvsintensitet.

År 1989 fanns det 237 000 utländska medborgare i åldrarna 16 - 64 år i arbetskraften i Sverige, varav 126 100 män och 110 800 kvinnor. Arbetskraftsdeltagandet var klart lägre bland utländska än bland svenska medborgare. Detta framgår av att det relativa arbetskraftstalet, dvs. andelen personer i arbetskraften i procent av samtliga, för utländska medborgare jämfört med befolkningen i dess helhet var ca 10 % lägre.

Vid FoB år 1985 var den invandrade befolkningen jämfört med den inrikes födda i betydligt högre utsträckning sysselsatt inom näringsgrenen tillverkning, särskilt inom transportmedelstillverkning. Även förvärvsarbete inom restaurang- och hotellverksamhet och inom renings-, renhållnings- och ren-

göringsverksamhet var mycket vanligare bland invandrare än bland befolkningen i övrigt. Nästan var fjärde förvärvsarbete inom dessa verksamheter var född utomlands, liksom mer än var sjunde förvärvsarbete med servicearbete och liknande. De vanligaste yrkena bland utrikes födda män var verkstads-mekaniker och maskin- och motorreparatör. Bland utrikes födda kvinnor var det vanligast att vara städare, undersköterska eller sjukvårdsbiträde. Statistiken utvisar också att det år 1985 var vanligare att tillhöra gruppen arbetare, särskilt gruppen ej facklärda arbetare, bland utrikes födda personer och bland utländska medborgare än bland födda i Sverige resp. bland svenska medborgare. Det var däremot ovanligare att tillhöra grupperna tjänstemän och företagare.

ULF 1984 - 1988 visar emellertid att av andra generationens invandrare, dvs. personer som är födda i Sverige och har minst en förälder som är eller varit utländsk medborgare, arbetar tre av fyra inom tjänstesektorn, vilket är samma andel som bland infödda svenskar. En fjärdedel av andra generationens invandra-re arbetar inom tillverkningsindustrin.

Statistik om arbetsmiljö under åren 1984 -1988 som grundas på intervjuundersökningar utvisar att en klart högre andel bland invandrarna än bland de i Sverige födda upplevde dagliga tunga lyft, öronbedövande buller och jäktigt och enformigt arbete. Enligt SCB:s kommentar förefaller skillnaderna i arbetsmiljö emellertid mindre än vad som kunnat förväntas med hänsyn till att invandrare betydligt oftare är arbetare inom tillverknings-industrin. En förklaring anges kunna vara att invandrare har lägre anspråk på arbetsmiljön än infödda svenskar.

Ungefär 18 % av de infödda svenskarna hade obekvämt arbetstid. Motsvarande andelar för första resp. andra generati-onens invandrare var 27 resp. 21 %.

Arbetslösheten var mycket låg i Sverige år 1989. Av arbets-kraften i dess helhet var 1,4 % arbetslösa. För utländska medborgare var talet 3,4 %. För hela arbetskraften i åldern 16 -

24 år var arbetslöshetstalet 3 %. För utländska ungdomar låg motsvarande tal istället på 5,4 % för män och på 5,1 % för kvinnor. Statistiken utvisar vidare att arbetslösheten varierade mellan olika nationaliteter. Bland både män och kvinnor med turkiskt medborgarskap var t.ex. arbetslösheten hög, 8,3 resp. 7,4 %, medan män och kvinnor med jugoslaviskt medborgarskap sällan var arbetslösa (0,8 resp. 1,0 %). Av första generationens invandrare var 7 % långvarigt arbetslösa eller förtidspensionerade. Motsvarande siffra för födda svenskar låg på 4,5 %. 8 % av de födda svenskarna var undersysselsatta, dvs. var arbetssökande eller ville arbeta mer. Bland invandrare som helhet var motsvarande andel ca 11 %. Störst var problemen bland första generationens invandrare födda utom Norden, 13 %, och bland dem som invandrat de senaste 15 åren, 18 %.

Frånvaron bland de sysselsatta var högre bland utländska medborgare än bland svenska. Dock förhöll det sig tvärtom bland unga män och kvinnor samt bland äldre män. I dessa grupper var frånvaron större bland svenska medborgare.

Svenska medborgare tjänade mer än utländska medborgare. Statistik från år 1987 utvisar följande. 82 % av männen och knappt 80 % av kvinnorna med utländskt medborgarskap hade arbetsinkomst mot 94 resp. 90 % av de svenska medborgarna. Bland personer med utomnordiskt medborgarskap var motsvarande procental endast drygt 77 resp. 71. Bland männen låg medelinkomsten högre för svenska medborgare än för utländska, drygt 126 000 kr jämfört med 102 000 kr. För nordiska medborgare låg medelinkomsten dock på drygt 115 000 kr. Kvinnor med svenskt medborgarskap tjänade 84 800 kr, medan utländska kvinnor tjänade 75 600 kr i genomsnitt. Bland både män och kvinnor var det personer med utomnordiskt medborgarskap som föranledde de stora statistiska skillnaderna. Utländska kvinnor med nordiskt medborgarskap tjänade t.o.m. mer än svenska kvinnor, i första hand beroende på att de i större utsträckning arbetade heltid. En större andel

av de utländska än av de svenska medborgarna hade särskilt låga inkomster. Motsatsen gällde särskilt höga inkomster. Enligt SCB kan förklaringar till skillnaden i arbetsinkomst mellan svenskar och utlänningar vara bl.a. att det är vanligare med utländsk arbetskraft i låglöneyrken, att den genomsnittlige invandraren är yngre än den genomsnittlige svensken samt att arbetslösheten är högre bland utlänningar. Skillnaderna utjämnas emellertid med högre ålder. Detta anser SCB kan bero bl.a. på att äldre utländska medborgare vistats i Sverige en längre tid. Allmänt gäller att arbetsinkomstens storlek visar starkt samband med när invandringen till Sverige ägde rum. För invandrare som kom till Sverige för ca 20 år sedan eller mer ligger inkomsten på ungefär samma nivå som för svenska medborgare. De som invandrat efter år 1975 har en väsentligt lägre arbetsinkomst än svenskar.

SCB:s statistik visar att invandrarna ur utbildningssynpunkt är en långt ifrån homogen grupp. Utomnordiska invandrare har en utbildningsnivå som är högre än infödda svenskers. Dock är en hög andel av de sydeuropeiska invandrarna lågutbildade. Utbildningsskillnaderna mellan olika nationaliteter beror antagligen på att olika politiska eller ekonomiska skäl legat bakom invandringen från olika länder och att därför inte alltid invandrargruppen från ett visst land är representativ för det landets befolkning. Av hela den vuxna befolkningen (16 - 74 år) i Sverige har ca 9 % en längre eftergymnasial utbildning (minst tre år inkl. forskarutbildning). Detsamma gäller för infödda svenskar. Totalt har invandrarna något oftare en så hög utbildning. Högst är andelen bland invandrare med utomnordiskt medborgarskap, ca 15 %. Bland invandrare med sydeuropeiskt medborgarskap är andelen med längre eftergymnasial utbildning däremot 6 %. Lägst utbildningsnivå har de finska invandrarna. Endast 5 % har längre eftergymnasial utbildning. (Någon statistik över antalet invandrare med akademisk examen finns inte. Inom AMS räknar man emellertid

med att 15 - 20 % av de invandrare som på senare år kommit till Sverige är högskoleutbildade. Det skulle innebära ett tillskott med 20 000 - 30 000 invandrarakademiker enbart under 1980-talet.) När det gäller någon form av eftergymnasial utbildning har nästan en lika stor andel av sydeuropéerna som av de infödda svenskarna sådan utbildning. Bland män med utomnordiskt medborgarskap har hela 43 % en eftergymnasial utbildning. Bland invandrade finska män är motsvarande andel endast 11 %, bland invandrade finkor däremot 19 %. (Källa: Välfärdsbulletinen nr 1, 1991, artikel av Lars-Gunnar Strand, SCB.)

SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden ger också material angående i vilken utsträckning välutbildade invandrare får arbeten som motsvarar deras utbildning och som är eftertraktade och välbetalda. Viktigt att observera är emellertid att denna statistik utvisar förhållandena bland förvärvsarbetande. Arbetslösa och studerande ingår inte. Om det är vanligt att invandrare inte får arbete på grund av sitt etniska ursprung ger alltså statistiken en alltför positiv bild av invandrarnas möjligheter.

Av alla förvärvsarbetande i åldrarna 25 - 64 år är det 14 % bland infödda svenskar som har ett arbete som högre tjänsteman (inräknat fri yrkesutövare i akademikeryrke) mot 10 % av invandrarna. I statistiken räknas här även andra generationens invandrare. Bland invandrare som anser sig läsa svenska bra är andelen högre tjänstemän 11 %. (Förklaringen till språkets till synes ringa betydelse är att det är ytterst få yrkesarbetande invandrare som inte anser sig kunna läsa svenska bra.) Skillnaderna mellan män och kvinnor är stora inom båda grupperna. Bland invandrade män är andelen högre tjänstemän 14 %, medan motsvarande andel för svenska kvinnor är 9 %.

Bland infödda svenskar med längre eftergymnasial utbildning arbetar 64 % som högre tjänsteman. Motsvarande siffra för invandrarna är 57 %. Gruppen infödda svenskar har en högre

genomsnittsålder och bör av den anledningen ha en något större andel högre tjänstemän. Större skillnader jämfört med svenskar finns för invandrade kvinnor och på lägre utbildningsnivåer. Längre arbetslivserfarenhet och längre tjänstetid i företaget för svenskar utan längre eftergymnasial utbildning jämfört med invandrare med motsvarande utbildningsnivå kan vara en förklaring till varför svenskar går längre i yrkeskarriären. Erfarenhet och senioritet kan kanske antas ha större betydelse bland dem som saknar formell kompetens i form av högre utbildning. Enligt Lars-Gunnar Strand, som arbetar med välfärdsanalyser vid SCB, är den begränsade slutsats som går att dra att högt utbildade invandramän, som över huvud taget har ett arbete, nästan lika ofta som högt utbildade infödda svenskar har ett arbete som högre tjänsteman, medan situationen är sämre för invandrade kvinnor. (Källa: Välfärdsbulletinen nr 2, 1991.)

Vad gäller utbildning i Sverige utvisar statistiken från SCB bl.a. följande. Inom den kommunala vuxenutbildningen, som motsvarar grundskolans högstadium och gymnasium, var år 1988 andelen invandrare bland eleverna 18 %. Var tredje elev som läste grundskolekurs var invandrare. Utländska medborgare hade gått arbetslösa längre tid än svenskar innan de antogs till arbetsmarknadsutbildning. Lägre andel av de utländska medborgarna än av de svenska fullföljde påbörjad arbetsmarknadsutbildning. Av samtliga som fullföljde yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning år 1988 hade 72 % anställning ett halvår efter utbildningens slut. Bland de utländska medborgarna var denna andel klart lägre, 63 %. De utländska medborgare som fullföljt utbildningen hade inte heller fått ett i förhållande till utbildningen adekvat arbete i lika hög utsträckning som svenskarna.

Var fjärde yrkesverksam på den svenska arbetsmarknaden erhöll någon form av personalutbildning betald av arbetsgivaren våren 1987. Invandrare erhöll inte sådan utbildning i lika stor utsträckning som personer födda i Sverige. Bland personer med

afrikanskt eller asiatiskt medborgarskap erhöll endast ca 8 - 9 % någon personalutbildning.

Diskrimineringsutredningens undersökningar

Diskrimineringsutredningen (DU) genomförde år 1980 en ingående intervjuundersökning av 201 invandrare ur fem olika etniska grupper, finnar, italienare, turkar, latinamerikaner och svarta. Analysen av materialet visade att några större skillnader i fråga om erfarenheter av diskriminering inte fanns mellan de olika grupperna. Mer än 60 % av de intervjuade tog upp händelser där de ansåg sig ha blivit särbehandlade på arbetsmarknaden. I DU:s betänkande *I rätt riktning* redovisades resultatet av undersökningen bl.a. så här (SOU 1984:55 s. 51 f. Hela undersökningen redovisades i rapporten *Vittnesmål*):

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

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

De flesta redovisningar av diskriminering i arbetslivet gäller utsagt eller underförstått arbetsgivare eller deras företrädare. Ett viktigt led mellan arbetssökande och arbetsgivare är dock arbetsförmedlingen, som bl.a. har att bedöma den sökandes kvalifikationer i förhållande till anmälda lediga arbeten.

Arbetsförmedlingen personifierar för många invandrare en diskriminerande arbetsmarknad. Så här hette det i en av intervjuerna:

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

Det finns många utsagor om upplevelser av diskriminering som intervjupersonerna lämnat om möten med arbetsgivare och personalanställare. I intervjuerna heter det bl.a. att vissa företag över huvud taget inte anställer invandrare, att arbetsgivare bryter mot ingångna muntliga avtal om anställning när de fått klart för sig att den sökande var invandrare eller hade svart hudfärg eller något annat liknande skäl.

En del av den negativa särbehandlingen upplever invandrare från arbetsgivarnas sida, men också från de fackliga företrädarna och från arbetskamraterna under själva anställningen.

Ett intervjuuttalande låter så här:

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

DU redovisade vidare i sitt betänkande *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet* (SOU 1983:18) statistik över arbetskraftens fördelning på näringsgrenar. Där framgick att inom verkstadsindustrin arbetade 21 % av finnarna, 30 % av jugoslaverna, 26 % av italienarna men bara 10 % av svenskarna. Inom restaurangbranschen fanns 15 % av italienarna, 7 % av grekerna, 12 % av turkarna och 1,3 % av svenskarna. Inom renhållning arbetade 16,8 % av grekerna men bara 2,2 % av finnarna och 0,7 % av svenskarna. Arbetslösheten bland utländska medborgare var när DU lade fram sitt slutbetänkande år 1984 ungefär dubbelt så hög som bland svenska medborgare

och inslaget av långtidsarbetslösa betydligt högre bland utländska medborgare och naturaliserade än bland befolkningen i övrigt. DU visade att det fanns belägg för att den uppåtgående sociala rörlighet som finns för svenskar t.ex. med stigande ålder inte var lika stor för invandrare.

DU lät också göra en undersökning av svenska folkets attityder till invandrare och invandring, vars resultat redovisades i rapporten *Majoritet om minoritet* år 1984. En del av undersökningen utgjordes av djupintervjuer med bl.a. arbetsförmedlare och personalanställare. Deras svar angav att arbetsförmedlare hade en mer positiv syn på invandrare än personalanställare. Jämfört med en tolv år tidigare gjord attitydundersökning bland svenskar i allmänhet visade DU:s undersökning en mycket klar förändring i riktning mot större tolerans och generositet mot invandrare.

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet sade sig i sitt slutbetänkande *Mångfald mot enfald* (SOU 1989:14, del II s. 92) inte ha funnit något som talade emot DU:s slutsatser att invandrare mötte problem på arbetsmarknaden, som kunde hänföras till deras etniska tillhörighet, och att etnisk diskriminering kunde antas förekomma i arbetslivet. Kommissionens egna erfarenhet var att många invandrare fortfarande kände sig diskriminerade på olika sätt inom arbetslivet just på grund av sin etniska tillhörighet. Kommissionen sade sig ha fått uppgifter både från invandrare och från deras organisationer om att sådan diskriminering var vanlig.

Högskolan i Växjö

Vid högskolan i Växjö bedrivs forskning om invandrarnas ställning i Sverige. Fil.dr. Jan Ekberg har genomfört projektet *Arbetsmarknadskarriär för en invandringskohort* och publicerat resultaten i rapporten *Yrkeskarriär och yrkessegregering bland invandrare* (Högskolan i Växjö, Ser. 1 Ekonomi och Politik 15, april 1988). Han har också på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet studerat invandrarnas situation på arbetsmarknaden (bilaga till Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1989, Ds 1990:35). Ekbergs ena frågeställning har varit om hypotesen att arbetarinvandrarna från 1950- och 1960-talen även långsiktigt tenderar att stanna kvar i yrken med låga löner, höga arbetslöshetsrisker och dåliga arbetsmiljöer kan beläggas empiriskt. Den andra frågeställningen har varit hur sysselsättningen utvecklats för de invandrare som kommit till Sverige sedan mitten av 1970-talet.

Ekberg konstaterar att det finns en hel del uppgifter om invandrarnas sysselsättningsläge och inkomster vid en viss tidpunkt, s.k. tvärsnittsdata. I allmänhet avser dessa uppgifter utländska medborgare. Detta är en brist, eftersom utländska medborgare numera utgör mindre än hälften av invandrarbefolkningen. Ekberg efterlyser framför allt data om den andra generationen invandrare. Ekberg påpekar också att jämförelser av tvärsnittsdata från olika tidpunkter försvåras av att invandrarbefolkningens sammansättning ständigt förändras. Att följa samma individer över en längre period, s.k. longitudiella studier, är därför mer givande. Det finns emellertid endast ett fåtal sådana studier som belyser utveckling av sysselsättning och arbetsmarknadskarriär bland invandrare.

Ekberg påpekar att invandringen under långa perioder uppvisat ett starkt samband med konjunkturläget i Sverige. Från mitten av 1970-talet har detta samband emellertid varit mycket svagt. En bidragande omständighet till detta är säkerligen invandring-

ens ändrade sammansättning. Inslaget av flyktingar och anknypningsinvandrare (släktingar till tidigare invandrare) är numera betydligt större än tidigare.

53 % av utomlands födda personer i Sverige har svenskt medborgarskap. Variationerna är mycket stora mellan olika delgrupper, från 97 % för invandrare från Estland till 8 % för invandrare från Iran. Inte endast olikheter i vistelsetid, utan också benägenhet att söka medborgarskap, anser Ekberg ligga bakom skillnaderna. Ekberg påpekar att avgränsningen av invandrapopulationen inte är självklar. I befolkningsstatistiken kan i Sverige födda barn med utländskt medborgarskap eller som naturaliserats år 1968 eller senare identifieras. År 1989 uppgick dessa grupper till ca 200 000 personer. Antalet födda i Sverige som naturaliserats före år 1968 har uppskattats till 40 000. Förstagerationsinvandrare, dvs. utrikes födda, och deras barn som fötts som utländska medborgare skulle då tillsammans uppgå till knappt en miljon personer. Om även barn med invandrarbakgrund i den andra eller tredje generationen som fötts i Sverige som svenska medborgare medräknas, uppgår invandrapopulationen till långt över en miljon, kanske upp mot 1,5 miljoner individer.

Ekberg konstaterar att efterkrigstidens invandring till Sverige fram till mitten av 1970-talet i allt väsentligt var en arbetskraftsinvandring, som bestod dels av välutbildade specialister, som läkare och tekniker, dels av arbetare som gick till industrin och servicesektorn. Den senare typen av arbetskraftsinvandring var den klart största, vilket avspeglas i invandrarnas yrkes- och näringsgrenssammansättning. Ekberg har specialstuderat statistiken genom en uppdelning mellan personer med utländskt medborgarskap och naturaliserade. De utländska medborgarna visade sig ha större andel inom tillverknings- och servicearbeten än både totalbefolkningen och de naturaliserade. De sistnämnda har en yrkes- och näringsgrenssammansättning som ligger närmare majoritetsbefolkningens. Det kan bero på längre

vistelsetid i Sverige och/eller på att tidiga invandrargrupper redan från början gick in i andra yrken och näringar än senare grupper. Invandrare födda i Sydeuropa befinner sig till nästan 70 % inom tillverknings- och serviceyrken, medan motsvarande tal för invandrare från Västeuropa är ca 30 %, dvs. lägre än för totalbefolkningen. Däremot har sydeuropéerna låg andel, 8 %, och västeuropéerna hög andel, 24 %, inom tekniskt, natur- och samhällsvetenskapligt, humanistiskt och konstnärligt arbete. Andelen egna företagare bland utrikes födda utländska medborgare är något lägre än bland totalbefolkningen, medan de naturaliserade har ungefär samma andel. Genomsnittet för de utrikes födda påverkas starkt av att finska invandrare har låg andel företagare. Många andra invandrargrupper förefaller ha större andel företagare än totalbefolkningen, nästan 14 % bland utrikes födda män och 8 % bland utrikes födda kvinnor.

Ekberg har även studerat de utländska medborgarnas förvärvsintensitet jämfört med totalbefolkningens. Under 1950- och 1960-talen låg de utländska medborgarnas förvärvsintensitet högre än totalbefolkningens. Under 1970-talet förändrades bilden och för hela gruppen utländska medborgare blev arbetsintensiteten då lägre än totalbefolkningens. För de naturaliserade som grupp har förändringen av förvärvsintensiteten följt med totalbefolkningens mot en högre förvärvsintensitet. Under senare år förefaller emellertid en mindre sänkning ha skett även av de naturaliserades relativa förvärvsintensitet. Gruppen ligger emellertid fortfarande ganska nära totalbefolkningen. En orsak till relativt lägre förvärvsintensitet sedan 1970-talet hos utländska medborgare menar Ekberg kan vara invandringens ändrade karaktär. En större del av de nyttillkomna invandrarna hade kanske inte yrkesfärdigheter som var omedelbart efterfrågade på den svenska arbetsmarknaden. Invandrarna var också i större utsträckning än svenskarna anställda inom den konjunktur känsliga tillverkningsindustrin. Ekberg finner det oroande att förvärvsintensiteten fortsatte att minska bland de

utländska medborgarna trots att efterfrågan på arbetskraft var stor under 1980-talet. Han pekar också på att arbetslösheten bland utländska medborgare legat på en högre, ofta dubbelt så hög, nivå än i svenskbefolkningen, oberoende av konjunkturläget. Till detta kommer att det finns en stor andel utländska medborgare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, främst arbetsmarknadsutbildning. Detta gäller även bortsett från undervisningen i svenska.

Sammanfattningsvis säger Ekberg att arbetsmarknadsläget varierar starkt mellan olika årgångar av invandrare. För de som invandrat tidigt - före 1970 - är arbetsmarknadsläget ungefär detsamma som för landets totalbefolkning. Med senare invandringsår minskar förvärvsintensiteten och ökar arbetslösheten. Mycket låg förvärvsintensitet och hög arbetslöshet uppvisar de som invandrat sedan år 1984. Den öppna arbetslösheten är cirka fem gånger så hög som i totalbefolkningen. I detta fall får anknytningen till arbetsmarknaden anses vara uppseendeväckande svag. Förutom låg sysselsättning och hög arbetslöshet är också andelen av de sysselsatta med tidsbegränsade anställningar hög (s. 28). Statistiken utvisar en mycket hög öppen arbetslöshet bland invandrare från vissa länder i Mellersta Östern som kom till Sverige under första hälften av 1980-talet. Storleksordningen ligger på 20 %. Ekberg säger (s. 29): *Kanske något förvånande är att förvärvsintensiteterna är ganska låga även för dem som invandrade redan på 1970-talet, dvs. i genomsnitt ca 12 år före observationstillfället. Det förefaller således som om vi fått en kvardröjande låg sysselsättningsgrad bland invandrare som anlänt sedan mitten av 1970-talet. Situationen är helt annorlunda än för de invandrare som anlände under 1960-talet. Dessa kom snabbt ut på arbetsmarknaden. En undersökning av 1969 års invandrare till Stockholms län visade att dessa redan ett år senare (vid FoB 1970) hade högre förvärvsintensitet än svenskbefolkningen.* Ekberg anser det sannolikt att det finns en samvariation mellan

arbetsmarknadens efterfråge- och utbudssida som orsakat den numera låga sysselsättningsgraden bland invandrare. En svag efterfrågan gör benägenheten att söka arbete mindre. Arbetsgivare är kanske också mer osäkra om kompetensen hos flyktingar från mer avlägsna länder. Ekberg menar emellertid att den låga sysselsättningsgraden också kan vara institutionellt betingad, t.ex. genom att de program som nyanlända flyktingar måste genomgå innan de kommer ut på arbetsmarknaden är alltför omfattande eller att arbetsförmedlingarnas arbete påbörjas för sent.

Ekberg gör för närvarande den första större longitudiella studien om yrkeskarriär och inkomstutveckling bland invandrare i Sverige. Vissa resultat har publicerats. Invandrare följs i studien under ca 15 år från år 1970. För jämförelser med svenskbefolkningen har använts den s.k. tvillingmetoden, dvs. för varje utrikes född person har valts en infödd svensk "tvilling" med samma ålder, kön, yrke och bostättningslän. Hänsyn har däremot inte kunnat tas till utbildning. Ekberg påpekar att studien härigenom i viss mån kan bli missvisande, exempelvis om högt utbildade nyanlända invandrare år 1970 mer tillfälligt arbetade i yrken under sin utbildningsnivå. Frågan i studien är om invandrarnas karriär och inkomstutveckling skiljer sig från förloppet för de svenska tvillingarna. När det gäller s.k. socioekonomisk ställning har Ekberg funnit att skillnaderna är små om hela gruppen utrikes födda jämförs med den svenska tvillinggruppen. Tendensen uppåt är dock något långsammare bland de utrikes födda. Skillnaderna mellan olika invandrargrupper är emellertid stora. Invandrare från Tjeckoslovakien och Västeuropa har rört sig uppåt snabbare än sina svenska tvillingar. Manliga invandrare från Grekland, Jugoslavien och i någon mån Finland har haft en relativt långsam socioekonomisk rörlighet uppåt. Andelen företagare varierar också kraftigt mellan olika grupper. Bland finska invandrare är andelen låg, medan däremot flertalet övriga invandrargrupper år 1980 hade

högre andel företagare än de svenska tvillingarna. De mycket stora skillnaderna mellan olika invandrargrupper kan enligt Ekberg bero på att det bland vissa grupper funnits en negativ selektion från början. En flyttning inom Norden kan t.ex. ha varit ett alternativ för konkurrenssvaga grupper, medan en mer långväga flyttning kan antas kräva större initiativförmåga och beslutsamhet. Något stöd för den teorin ges emellertid inte av undersökningens resultat. Avsikt att flytta tillbaka till ursprungslandet kan också ha varierat mellan olika grupper och medfört olikhet i benägenhet att satsa på t.ex. yrkesutbildning resp. eget företag i Sverige. Vid återutvandring kan ju ett företag säljas, medan värdet av en svensk utbildning är tveksamt. Det kan också vara så att ursprungliga planer på att arbeta ihop kapital i Sverige under några år för att sedan återutflytta kan ha medfört stora arbetsinsatser under de första åren i Sverige. Om planerna inte infriats har kanske arbetsbenägenheten sjunkit och resultatet i stället blivit förslitningsskador och en hög andel förtidspensionerade. En annan möjlighet är, säger Ekberg, att söka förklaringarna på den svenska arbetsmarknaden. Förändringarna på denna med bl.a. stora överflyttningar från den tillverkande till den tjänsteproducerande sektorn har ställt krav på kunskaper och erfarenheter om svenska förhållanden. De svenska tvillingarna kan också tänkas ha haft lättare att tillgodogöra sig erforderlig vidareutbildning än invandrare med kanske otillräckliga språkkunskaper. Lagen om svenskundervisning på betald arbetstid gjorde vissa invandrargrupper mindre attraktiva på arbetsmarknaden under 1970-talet. *Diskriminering kan inte heller uteslutas*, säger Ekberg.

Beträffande de grupper som haft en bättre utveckling än sina svenska tvillingar säger Ekberg bl.a. att de kan ha bestått av motivationsmässigt starkt selekterade personer med måhända en större potentiell förmåga än den svenska jämförelsegruppen. Dessa invandrare fick med andra ord sin svenska "tvilling" när de var nyanlända till Sverige och befann sig i en tillfällig social

svacka innan deras utbildningar och yrkesfärdigheter gick att utnyttja. Att de östeuropeiska grupperna bestod av flyktingar utan möjlighet att återvända kan också ha varit starkt bidragande till att de varit beslutna att skapa en framtid här. Av betydelse kan också ha varit graden av likhet i ekonomisk-industriell struktur och allmän kulturell miljö mellan in- och utvandrarnalaget. Detta kan enligt Ekberg vara en bidragande orsak till att invandrare från Västeuropa och de nordiska länderna (utom Finland) haft så lika socioekonomisk utveckling gentemot sina svenska tvillingar.

Yrkesmässig segregering sägs föreligga när två befolkningsgrupper har olika fördelning över yrken i större utsträckning än vad som kan motiveras med hänsyn till slumpen. I Ekbergs studie av yrkessegregering från år 1988 förklarar han att det finns olika teorier och modeller för beräkning av graden av sådan segregering. Av de två grundläggande ansatserna utgår den ena från utbudssidan, t.ex. att kvinnor kanske planerar sin yrkesverksamhet med hänsyn till större arbetsinsats i hemmet och återkommande föräldraledigheter eller att invandrare kanske planerar för en framtida återutvandring, vilket kan ge skillnader i utbildningsinvesteringar i förhållande till män resp. till den inhemska befolkningen. Ekberg har genomfört en studie på 1969 års invandrare till Stockholms län som han jämfört med svenskar som flyttat till länet samma år. Resultatet av jämförelsen mellan de båda inflyttade grupperna gentemot länets totalbefolkning blev att invandrarna var mer segregerade än de inrikes inflyttade. Under tiden fram till år 1980 minskade segregeringen mellan de olika grupperna. Även jämförelser mellan åren 1977, 1981 och 1984 visade på en viss minskning av yrkessegregeringen för utländska medborgare i hela riket.

Vid högskolan i Växjö, Centrum för Arbetsmarknadspolitisk Forskning, är också högskolelektor Lars Andersson verksam. Han har på uppdrag från Arbetsmarknadsdepartementet studerat invandrare som kommit till Sverige fr.o.m. år 1985 med

avseende på deras bakgrund, situation på arbetsmarknaden, inställning till arbete osv. Resultaten har publicerats i juni 1992 i rapporten *Det tar tid att bli svensk. En enkät och intervjuundersökning av flyktingars och företags beteenden på den svenska arbetsmarknaden.*

Rapporten inleds med att Andersson pekar på följande som han menar intressanta och oroväckande tendenser vad gäller invandrarnas ställning på den svenska arbetsmarknaden. Förvärvsfrekvensen har sjunkit på ett dramatiskt sätt för invandrargruppen under efterkrigstiden. Tidigare hade invandrarna lägre arbetslöshet än den infödda befolkningen i högkonjunkturer och högre i lågkonjunkturer. Nu har invandrarna permanent högre arbetslöshet. För de grupper som kommit efter år 1980 är situationen uppseendeväckande dålig med låg sysselsättning, hög arbetslöshet och en stor andel deltidsarbetande. Den åldersstandardiserade arbetslösheten för män invandrade efter år 1984 var i slutet av år 1990 fem gånger så hög som för infödda. För kvinnor var arbetslösheten sju gånger så hög bland invandrare. Åldersstandardiserade jämförelser visar också att det är något fler invandrare som söker nya arbeten än infödda, medan antalet faktiskt genomförda arbetsbyten ligger 50 % lägre för invandrare. Vad gäller arbetsinkomster kännetecknades invandrargruppen tidigare av få låginkomsttagare och få höginkomsttagare. År 1967 hade invandrargruppen ca 20 % högre inkomst än infödda, år 1980 låg inkomsterna på samma nivå och i dag ligger de ca 20 % lägre än hos infödda. Det finns emellertid mycket stora skillnader mellan olika invandrargrupper inbördes. Andersson urskiljer tre stora grupper. Bland de från 1950- och 1960-talens arbetskraftsinvandring sjunker förvärvsfrekvensen och sysselsättningen. Arbetslösheten ökar och tenderar att kvarstå även i högkonjunkturer. Arbetslöshetsperioder tenderar att bli längre. Många lämnar arbetsmarknaden och andelen förtidspensionerade är stor. Arbetsfrånvaron är betydande. Den andra stora gruppen

bland invandrarna utgörs av de senaste dryga tio årens flykting-
invandrare från utom-europeiska länder. Denna grupp har hela
tiden haft en uppseendeväckande svag anknytning till den
svenska arbetsmarknaden. Gruppen kännetecknas av mycket
låga förvärvsfrekvenser och sysselsättningstal samtidigt som
arbetslösheten är mycket hög och permanent. Den tredje
gruppen utgörs av invandrare från Europa samt dem från den
tidiga arbetskraftsinvandringen som blivit naturaliserade
svenskar. Denna grupp har en situation på arbetsmarknaden som
är mycket lik de infödda svenskarnas, i vissa fall t.o.m. bättre
i betydelsen lägre arbetslöshet och snabbare socioekonomiska
karriärer.

Frågeställningen i Anderssons undersökning är hur den andra
gruppens, dvs. flyktinginvandrarnas, dåliga anknytning till den
svenska arbetsmarknaden kan förklaras. Huvudfrågan är om den
låga förvärvsfrekvensen och den höga arbetslösheten bland
flyktingarna kan vara resultatet av diskriminering på arbets-
marknaden eller av en frivillig arbetslöshet. Andersson använder
begreppet humankapital i betydelsen marknadsvärdet av en
människas kompetens på arbetsmarknaden och undersöker om
arbetsgivares beslut om anställning och lön styrs av utvärdering-
ar av objektiva mått på humankapitalet eller om diskriminerande
attityder gentemot flyktingarna medför att deras humankapital
värderas särskilt lågt. Undersökningen består dels av en
enkätundersökning bland ett stort antal flyktingar, dels av ett
antal företagsintervjuer.

Andersson påvisar ett antal statistiskt säkerställda samband
mellan egenskaper hos en flykting (kön, ålder, födelseland,
tidigare sysselsättning, flyktorsak, tidigare utbildning, civilstånd
och släkt i Sverige) och hans framgång på arbetsmarknaden.
Bl.a. framkommer i undersökningen att flyktingar från asiatiska
länder har svårare att få arbete men inte särskilt mycket svårare
att behålla ett arbete än andra flyktingar. Det är vidare svårare
för anknytningsfall och de med humanitära skäl att komma in

på arbetsmarknaden, men det är inte heller svårare för dem att behålla ett arbete jämfört med andra flyktingar. Den stora skillnaden mellan dem som lyckas och dem som misslyckas på den svenska arbetsmarknaden har Andersson funnit mellan dem som lyckas få ett arbete och dem som aldrig kommit in på arbetsmarknaden. Den viktigaste faktorn för framgång på den svenska arbetsmarknaden visar sig vara den tid som flyktingen har varit i Sverige. De näst viktigaste faktorerna är flyktingens kön, utbildningsnivå, ålder och födelseland. Andersson menar att om anställandet av flyktingar beror på den tid som de varit i Sverige, tid som ger dem kunskaper om svensk arbetsmarknad och svenskt samhälle, indikerar det ett rationellt icke-diskriminerande beteende från arbetsgivarnas sida, medan däremot de andra förklaringsfaktorerna som kön och födelseland indikerar att diskriminering förekommer. Andersson konstaterar vidare att det finns en systematisk skillnad i framgång mellan flyktingar från olika länder, som statistiskt är säkerställd även om man tar hänsyn till flyktingens andra egenskaper, och anser att den enda rimliga slutsats som kan dras av detta är att det finns en diskriminering mellan flyktingar beroende på hemland. Det går t.ex. "oförklarligt bra" för flyktingar från Östeuropa och Latinamerika och "oförklarligt dåligt" för flyktingar från Iran, Irak och Afrika och i viss mån för flyktingar från Bortre Asien och Mellan-Östern.

Andersson visar vidare att det finns en tendens att flyktingar tar med sig sitt arbetsmarknadsbeteende hit. Den som arbetade i hemlandet tenderar att göra det också här, den som var hemarbetande eller studerade där tenderar att fortsätta att vara hemma eller studera, den som var arbetslös är det oftare än andra också i Sverige.

Anderssons enkätundersökning visar att flyktingarna har en pessimistisk syn på sina möjligheter att få ett arbete eller att byta arbete. De är missnöjda med mycket på den svenska arbetsmarknaden och de flesta anser sig diskriminerade. De

arbetslösa vill förvärvsarbeta och anser inte att socialbidraget utgör ett hinder för viljan att arbeta. Flyktingarna är emellertid mycket missnöjda med de låga löner som de har eller skulle få om de arbetade. Andersson drar slutsatsen att det finns en frivillig arbetslöshet och att den har ekonomiska orsaker, i första hand låga löner.

Av enkätundersökningen framgår vidare att det finns en systematisk, om än inte stor, skillnad mellan hur offentliga och privata arbetsgivare behandlar flyktingar. Offentliga arbetsgivare behandlar generellt sett flyktingarna bättre. De rekryterar mera efter kvalifikation och utbildningsnivå och mindre efter ålder och ursprungsland. De lyckas bättre med att anpassa flyktingarna till arbetsuppgifter som överensstämmer med deras utbildningar och erbjuder oftare flyktingarna internutbildning. Flyktingar anställda hos offentliga arbetsgivare är generellt sett mer nöjda med arbetet än de hos privata arbetsgivare. Andersson menar att detta ger klara indicier på att diskriminering i anställningssituationen förekommer på den svenska arbetsmarknaden, främst inom privata företag, och riktar sig dels mot kvinnor, dels mot vissa nationaliteter.

Vad gäller behandlingen av redan anställda visar undersökningsresultaten angående vad som avgör om en flykting får vidareutbildning inom anställningen eller ej att flyktingens nationalitet är utan betydelse. En möjlig tolkning är enligt Andersson att den diskriminering som kan misstänkas föreligga i anställningssituationen inte finns vad gäller behandlingen av redan anställda flyktingar. Detta innebär, påpekar Andersson, inte att flyktingen får lika mycket vidareutbildning som svenskar, utan bara att flyktingar som grupp behandlas lika dåligt oavsett hemland.

Andersson har vidare fått fram ett statistiskt säkerställt samband mellan långa väntetider för att få permanent uppehållstillstånd och den tid det tar för flyktingen att efter tillståndet få sitt första arbete. Sambandet innebär att långa utredningstider

ger korta väntetider på ett första arbete. Tydligt uppvägs den försämring av flyktingens yrkeskompetens som lång väntetid innebär mer än väl av att flyktingens s.k. kulturkompetens ökar. Detta beror troligen på att arbetsgivares värdering av flyktingars yrkesutbildning och yrkeserfarenhet från hemlandet är låg redan i utgångsläget.

Företagsintervjuerna visar att flyktingarna behandlas som lågutbildade, trots att de inte är det. Flyktingarna är ofta överkvalificerade för de arbetsuppgifter som de utför. De tenderar att få mindre internutbildning än svenskar, vilket leder till att de får låg rörlighet internt inom företaget. Externt försvåras deras möjligheter att få ett bättre arbete av det motstånd mot att anställa flyktingar som finns. Svenskar med motsvarande utbildning går alltid före. Andersson skriver att *Språkproblem och generaliserande föreställningar om flyktinggrupperna fungerar som hinder för arbete. Flyktingarnas kompetens bedöms efter en annan måttstock än svenskar.*

Anderssons slutsatser blir att det finns klara indicier på att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden och att diskrimineringen i sin tur skapar också frivillig arbetslöshet. Han skriver i en avslutande kommentar (s. 130): *Många av de flyktingar som kommer till Sverige är genomsnittligt högt utbildade, har yrkeserfarenheter och är relativt unga. De har naturligtvis höga förväntningar på att kunna få arbeten som är anpassade till detta. Då de söker arbeten som svarar mot dessa förväntningar får de inte anställning. Deras utbildning och yrkeserfarenheter nedvärderas och flera möter direkt diskriminering beroende på nationalitet och kön. De hänvisas till andra arbeten, i huvudsak dåligt betalda tempoarbeten och städjobb. Det är gentemot denna andra arbetsmarknad som man uppvisar frivillig arbetslöshet. En förutsättning för att man kan vara frivilligt arbetslös är att det finns ett socialt skydds nät utanför arbetsmarknaden. Det är diskrimineringen som skapar den frivilliga arbetslösheten.* Andersson påpekar att undersökningen

inte kan bevisa om arbetsgivarnas beteende är utslag av diskriminering eller om det är fråga om rationellt beslutsfattande. Rapporten visar emellertid att *den allt överskuggande faktorn som förklarar flyktingens framgång på den svenska arbetsmarknaden är den tid han har vistats i Sverige. En tolkning av detta är att det är "graden av svenskhet" som avgör anställning. Ju längre tid man har varit i Sverige desto större "kulturkompetens" besitter man, desto flera svenska referenser kan man uppvisa, desto flera svenska utbildningar kan man uppvisa. I och för sig påskyndas processen om flyktingen har hög utbildning, om han arbetat tidigare, om han är man eller om han inte kommer från asiatiska länder, men "den tid det tar att bli svensk" är avgörande för framgången (s. 131).*

Umeå universitet

Under ledning av forskningsassistent Carl-Ulrik Schierup görs en undersökning som syftar till att kartlägga arbetsvillkor, kvalifikationskrav och möjligheter till självbestämmande för invandrare på Volvo Torslandaverken i Göteborg. Projektet kallas *Invandrarna och den tekniska utvecklingen*. Bl.a. behandlas frågan vad övergången till en mer decentraliserad och demokratisk organisation inom produktionen, s.k. självstyrande grupper, inneburit för invandrarnas ställning. Undersökningen görs i samarbete mellan de sociologiska institutionerna vid Umeå och Göteborgs universitet samt Arbetslivscentrum i Stockholm. Slutrapporten från projektet föreligger ännu inte.

Sahra Britz vid Umeå universitet har skrivit en delrapport, *Problem eller resurs?*, som redovisar intervjuer med invandrade kvinnor på Volvo. Rapportens syfte är att belysa hinder och möjligheter för invandrade kvinnor i ett skede av intensiv teknisk utveckling: *En central fråga handlar här om de faktiska svårigheter invandrade kvinnor har när det gäller yrkeskvalifika-*

tion och språklig kompetens, något som speciellt gäller kvinnor som befinner sig i ett utsatt läge i den moderna produktionen. Samtidigt visar sig stereotypa förhållningssätt stå som hinder för att kvinnor skall kunna ta del av möjligheterna till fortbildning och yrkesavancemang. Ytterst har detta att göra med kulturell arbetsdelning, etnisk underordning och även diskriminering. Trots att materialet i rapporten inte kan ge underlag för generaliseringar syns ändå ett mönster av missförhållanden.. (s. 8). Britz säger bl.a. vidare (s. 10): ... i de fall som språket inte är till några som helst problem, vilket tillsynes är fallet för vissa av kvinnorna i intervjuerna, upplever de ändå en diskriminering och ett åsidosättande av sina kunskaper och sin vilja att utveckla sig själva och sin omgivning. I intervjuerna är det ofta förmännen som utpekats för att hindra de invandrade kvinnornas utveckling genom att inte ta till vara deras kapacitet. Britz skriver att bl.a. måste de informella strukturer som hindrar dessa kvinnors strävan till utbildning och avancemang elimineras. Här borde fackets uppgift vara uppenbar, i intervjumaterialet belyser kvinnorna även fackets blindhet för de specifika och individuella problem som kan existera (s. 82 f.).

Forskningsassistenten Sven Paulson vid Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet har genomfört intervjuundersökningar med bl.a. förmän på Volvo Torslandaverken, som utvisat en tydlig motvilja mot att rekommendera invandrare till fortbildning och avancemang. Finska män har i viss mån utsetts till förmän i tider av arbetskraftsbrist och har i sin tur rekommenderat andra finska män. I övrigt tycks det enligt undersökningen inte finnas utrymme för avancemang för invandrare inom arbetsplatsen.

Docenten Aleksandra Ålund har i rapporten *Marta och Mira, En diskussion om etnocentrism speglad i två invandrar-kvinnors arbetslivskarriärer* (mars 1991) påpekat att missförhållanden på arbetsmarknaden tenderar att bortförklaras som orsakade av kulturella konflikter. Bl.a. kan en etniskt uppdelad arbets-

marknad komma att rättfärdigas genom en otydlig hänvisning till att vissa grupper är kulturellt främmande och oanpassningsbara. Aleksandra Ålund talar i artikeln om en ny *kulturrasism*.

Forskning på SIV:s och Göteborgs kommuns uppdrag

Statens invandrarverk har givit journalisten Ylva Brune i Göteborg i uppdrag att kartlägga etniska relationer i arbetslivet. Resultatet väntas under hösten 1992.

Sven Paulson har vidare på uppdrag av bl.a. Göteborgs Näringslivssekretariat studerat situationen för invandrare på Göteborgsföretag genom att göra en enkätundersökning bland knappt hundra företag, som följts upp med intervjuer av personalansvariga vid ett par av företagen. Undersökningens resultat finns publicerade i Paulsons rapport *Utvecklingsbehov för framtidens arbetskraft, En studie om Invandrare på Göteborgs arbetsmarknad*. En av slutsatserna i rapporten är att *Många invandrargrupper omfattas av schablonföreställningar som medför att de diskrimineras på arbetsplatserna*. Paulson och Ylva Brune, som gjort intervjuerna i undersökningen, anser sig ha fått belägg för att diskriminering på etnisk grund förekommer, särskilt i anställningssituationen. Samtidigt säger de sig ha fått uppgifter om att det snarare är på arbetsledarnivå än hos personalcheferna som det egentliga motståndet mot invandrad arbetskraft vanligen finns.

Arbetslivscentrum

Vid Arbetslivscentrum arbetar forskare Wuokko Knocke, som är den som tidigast uppmärksammade de invandrade kvinnornas situation. Hon har publicerat en rad rapporter, bl.a. *Invandrarkvinnor i arbetslivet*. Wuokko Knocke har i sin forskning intervjuat en lång rad invandrade kvinnor om deras förhållanden på arbetsmarknaden. Hon säger sig vara övertygad om att diskriminering på etnisk grund förekommer i inte obetydlig omfattning.

Stockholms universitet

Vid Centrum för invandrarforskning vid Stockholms universitet (CEIFO) verkar bl.a. socialpsykologerna Charles Westin och Anders Lange. De studerade för diskrimineringsutredningens räkning teorier kring etnisk diskriminering och social kategorisering i samhället. De har också genomfört flera attitydundersökningar. Den senaste, *Ungdomen och invandringen*, 1991, visade att attityderna gentemot invandrare bland svenska ungdomar förändrats i negativ riktning på senare tid.

Vid CEIFO har vidare Elsie C Franzén på Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) uppdrag år 1991 gjort en förstudie till ett forskningsprojekt om myndigheternas bedömning av utländska utbildningar och yrkeskunskaper. Bakgrunden till förstudien var AMS:s intresse av att bl.a. *initiera och stödja forskning om i vilken utsträckning invandrare med utländsk utbildning/yrkeskunskap lyckas/misslyckas få adekvat arbete i Sverige; undersökningen blir därmed också den första som fokuserar frågan om eventuell diskriminering av invandrare i arbetslivet*. I förstudien ges en litteraturöversikt, diskuteras bl.a. själva begreppet diskriminering, redovisas myndigheternas nuvarande

system för bedömning av invandrades utbildning och/eller yrkeskunskaper samt skisseras ett forskningsprojekt med arbetsnamnet *Söka arbete i Sverige*.

Socialantropologen Yngve Lithman har bl.a. studerat den andra generationen invandrare. Han har bl.a. pekat på vad han kallar *proletariseringstrycket*, dvs. svenskarnas och det svenska systemets benägenhet att behandla alla invandrare utifrån en typiserad schablon om en "invandrades" egenskaper och plats i samhället. Proletariseringstrycket får enligt Lithman till effekt att invandrare och invandrarbarn upplever sig ha endast vissa yrken att tillgå. Om denna uppfattning integreras i invandrarernas bild av den egna etniska identiteten leder det både till att invandrarna upplever sig som orättvist behandlade och till en cementerat segregerad yrkesfördelning. (*Inpassning eller avpassning - om flyktingar och arbetsmarknaden*, artikel i *Att ta emot flyktingar*, Del I, SIV, 1984.)

Vid pedagogiska institutionen vid Högskolan för lärarutbildning är Andreas Boukas verksam som doktorand. Han har arbetat med kompetens- och kompetensvärderingsfrågor och sökt belysa betydelse av och samband mellan utbildning, yrkeslivserfarenhet och invandrarbakgrund vid tjänstetillsättningar.

I slutet av 1970-talet initierades ett tvärvetenskapligt forskningssamarbete kring invandringens långtidseffekter. Eskil Wadensjö var då projektledare för ett delprojekt vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, som studerade hur invandringen påverkade lönestrukturen på den svenska arbetsmarknaden, invandrarkvinnornas ställning och hur invandrare i allmänhet klarade sig på arbetsmarknaden efter längre tids vistelse i landet. Wadensjö är numera professor i arbetsmarknadspolitik vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Han har bl.a. studerat nationalekonomiska effekter av invandringen till Sverige. I uppsatsen *Högre utbildning och inkomster*, publicerad i december 1991 i

Expertrapport nr 4 till Produktivitetsdelegationen, redovisar Wadensjö en undersökning av de högre utbildades inkomster. Undersökningen visar bl.a. att bland personer med akademisk examen erhållen i Sverige har invandrarna nästan genomgående signifikant lägre inkomster än de som är födda i Sverige. Undantagen är socionomer, läkare och religionsvetare, bland vilka personer födda i Sverige och utomlands har ungefär samma inkomster. Även i dessa grupper har emellertid de invandrade männen lägre inkomster än svenska män. Invandrade kvinnliga socionomer, läkare och religionsvetare visar sig emellertid ha ungefär samma inkomster som svenska kvinnor ur samma grupper. För att närmare undersöka vad invandrarskapet betyder för inkomsterna har Wadensjö gjort en uppdelning efter födelseland. Det visar sig vid jämförelser med konstanthållning för övriga variabler att de som är födda i övriga Norden har ungefär samma eller i några fall något lägre inkomster, att väst- och östeuropéer har något lägre inkomster samt att sydeuropéer och de från länder utanför Europa har ännu mycket lägre inkomster än personer födda i Sverige. För utomeuropéer är skillnaden så stor som mellan 20 och 40 % för merparten examensgrupper. Mönstret återfinns för alla grupper utom för läkarna, där det inte går att finna någon signifikant skillnad mellan någon invandrargrupp och personer födda i Sverige. Wadensjö skriver (s. 269): *Resultaten pekar på att det finns mycket starka skäl att närmare undersöka de invandrade akademikernas arbetsmarknadssituation.*

Wadensjö fortsätter också att bearbeta statistiskt material angående inkomster för invandrare med svensk akademisk examen. I en preliminär rapport i september 1992 visar Wadensjö på tydliga samband mellan å ena sidan både ålder vid invandringen till Sverige och graden av kulturell skillnad mellan ursprungslandet och Sverige och å andra sidan inkomster. Han menar att resultaten av de statistiska bearbetningarna stämmer överens med hypotesen att invandrare mer sällan anställs och

befordras än infödda svenskar och att behandlingen av invandrare är beroende av deras förmåga att behärska svenska språket samt på varifrån de kommer. Wadensjö påpekar särskilt att skillnaderna mot ursprungsbefolkningen är mindre eller obefintliga inom områden där efterfrågan på arbetskraft varit stor och där lönerna varit reglerade och löneskillnaderna små. Enligt Wadensjö pekar resultaten av undersökningen på att språket med står sannolikhet är en faktor bakom löneskillnaderna mellan svenskar och invandrare. Även de som invandrat före 14 års ålder och som därför hunnit utveckla ett fullgott svenskt språk utan brytning har emellertid lägre inkomster än svenskar i de fall där de kommit från Sydeuropa eller utomeuropeiska länder. Wadensjö menar att detta förhållande visar att diskriminering troligen är ytterligare en orsak till invandrarnas lägre inkomster.

Göteborgs universitet

År 1977 bildades en forskningsgrupp för kulturkontakt för internationell migration vid Göteborgs universitet. Syftet var att skapa samarbete mellan olika discipliner angående forskning kring problem som har att göra med kulturkontakt och språkkontakt. Gruppen har haft ett mikrosocialt perspektiv, dvs. syftet har varit att studera vardagliga kontakter mellan invandrare och svenskar. Professorn i lingvistik Jens Allwood redogjorde vid ett journalistseminarium år 1986 för ett av gruppens arbetsområden så här: *Vi är .. intresserade av diskrimineringens finmekanik. Hur kommer egentligen diskriminering till uttryck i Sverige? Vi har lokaliserat någonting som vi kallar för grindväktarsamtal eller grindväktarintervjuer. Det är alltså den typen av kommunikation som äger rum mellan personer som har makt och myndighet att släppa in eller släppa ut folk. Polisen vid gränsen, arbetsgivare som skall intervjua folk som de skall*

anställa, läkare som skall intervjua patienter om de skall få sjukvård eller inte. Det finns en mängd exempel på sådana här grindväktare i hela samhället.

Vi är intresserade av att försöka belysa efter vilka riktlinjer dessa människor arbetar, om det sker misstag som kan få tragiska konsekvenser. (Främlingsfientlighet och rasism, rapport från journalistseminarium, Arbetsmarknadsdepartementet, s. 69).

SIPA

SIPA (Swedish International Professional Association) är en intresseorganisation för akademiker som bl.a. *vill verka för att bättre ta till vara den tillgång invandrarakademikerna borde utgöra för den svenska arbetsmarknaden.* SIPA har bl.a. uppmärksammat att kunskapen om de invandrade akademikers ställning är mycket bristfällig och att inte ens deras antal är känt. Enligt SIPA finns det anledning anta att andelen invandrarakademiker som arbetar inom sina egentliga yrken är avsevärt mindre än bland motsvarande svenska akademiker. I SIPA:s rapport *Tack för visat intresse* från år 1989 ges en redogörelse för enkätsvar från 118 av SIPA:s medlemmar. SIPA anger där som en möjlig orsak bland flera andra till att invandrarakademiker inte kommer till sin rätt *eventuell diskriminering, vilket inte helt kan uteslutas.* Akademikernas svårigheter kan emellertid enligt föreningen också tänkas bero på dålig information till invandrarna angående ekvivalering av utländska examina, kompletteringskrav och studiemöjligheter, ställningstagandet från svensk sida beträffande värdet av utländska examina jämfört med internationell praxis, avsaknad av åtgärder på arbetsmarknaden, även inom den offentliga sektorn, bristen på olika slag av anpassningskurser samt fackspråkliga kurser, bristen på praktikplatser, som kan ge svensk yrkespraktik, dålig

information till arbetsgivarna om utländska utbildningar samt bristen på "nytänkande" när det gäller olika former av försöksverksamhet. SIPA:s enkät visade att omkring en femtedel av de svarande fått ett arbete som motsvarade deras utbildningsnivå. Drygt en fjärdedel arbetade inom sina yrkesområden men med mindre kvalificerade uppgifter. Mer än hälften arbetade däremot inom helt andra yrkesområden än de var utbildade för, oftast med okvalificerat arbete inom servicesektorn. Omkring hälften hade ett heltidsarbete medan 6,8 % var arbetslösa. Endast 42,3 % hade en tillsvidareanställning. Knappt 40 % ansåg sig ha ett arbete som var meriterande för ett arbete inom det ursprungliga yrket. Endast 6 % var nöjda med sin nuvarande ställning på arbetsmarknaden. Närmare tre fjärdedelar av de svarande trodde inte eller tvivlade på en förbättring, men 71 % av de svarande fortsatte trots detta att söka kvalificerat arbete. En femtedel av de svarande hade sökt 50 arbeten eller fler. Ungefär en femtedel ansåg sig inte ha fått någon hjälp alls av arbetsförmedlingen. Några övervägde att flytta från Sverige för att få adekvat arbete. Många av de svarande ansåg att arbetsgivare och myndigheter hade bristande kunskaper om utländska utbildningar och att det hos arbetsgivarna fanns en allmän misstänksamhet mot utlänningar.

AMS

AMS tilldelades åren 1990 - 1991 ett särskilt anslag för åtgärder för flyktingar och invandrare. Syftet var att arbetslöshetstiderna skulle minskas för flyktingar och utomnordiska invandrare och att antalet utomnordiska medborgare som erhöll arbete eller utbildning skulle öka jämfört med tidigare budgetår. Följande uppgifter är hämtade från rapporten *Redovisning av effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar/invandrare för budgetåret 1990/91*. Antalet utomnordiska invandrare som kunde placeras i arbete minskade under året med knappt 3 %,

vilket med tanke på utvecklingen på arbetsmarknaden enligt AMS kan ses som ett gott resultat. Antalet placerade i utbildning ökade betydligt men ändå mindre än för andra kategorier. Den relativa arbetslösheten låg under andra kvartalet 1991 för svenska medborgare på 2 %, medan den för utomnordiska medborgare uppgick till 4,5 %. Ökningen av arbetslösheten hade gått snabbare för gruppen utomnordiska medborgare än för gruppen svenskar sedan årsskiftet 1990/91. Orsaken, säger AMS, kan ha varit att flyktingar/invandrare ofta är sysselsatta i mer konjunktur känsliga branscher, har kortare anställningstid och tillfälliga anställningar.

AMS redogör i rapporten för sitt arbete under budgetåret. Enligt en överenskommelse mellan AMS, Statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet i maj 1990 skall den s.k. arbetslinjen i flyktingmottagandet förstärkas. Målet är bl.a. att tidigt kartlägga invandrarnas utbildnings- och yrkesbakgrund och därefter i samarbete med flyktinghandläggare på förläggningen och i kommunen göra upp en introduktionsplan för flyktingen. Svenskundervisning skall varvas med arbetsplatsorientering och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetet bedrivs i samverkan med arbetsmarknadens parter på lokal nivå. AMS skriver: *Samverkan med facket har initierats under tidigare verksamhetsår. Inom den heterogena grupp som invandrarna utgör finns många som har s.k. invandrarspecifika svårigheter som exempelvis bristfälliga svenskkunskaper, kulturella omställningssvårigheter, analfabetism eller låg grundutbildning. Svårigheten för invandrare att få fotfäste på arbetsmarknaden ligger oftast inte hos dem själva utan i ett motstånd ute i samhället och på arbetsplatserna. På många arbetsplatser saknas kunskaper om invandrarfrågor och det bidrar till att skapa en negativ och avvaktande inställning till att ta emot invandrare. Attitydförändring på arbetsplatserna och möjligheten för invandrare att få längre praktik och ett första arbete kräver medverkan av arbetsmarknadens parter.*

Drygt 450 handläggare hos AMS arbetar med flyktingar/invandrare på förläggningar, i det kommunala mottagandet, på förmedlingar och arbetsmarknadsinstitut. Handläggarna anser, enligt en undersökning som AMS låtit göra, att hindren i arbetet framför allt utgörs av svårigheter att hitta arbete till de invandrare som har hög utbildning, de som har låg skolutbildning och de som är analfabeter, svårigheter att övertyga arbetsgivare att anställa invandrare som har annan kulturell bakgrund och/eller saknar referenser från arbete i Sverige, att det finns för få beredskapsarbeten för flyktingar/invandrare, svårigheter att få flyktingar/invandrare att förstå "verkligheten", dvs. att deras förhoppningar är för stora, samt att det tar lång tid att få betyg ekvivalerade (jämförda med motsvarande svensk utbildning) från UHÄ. AMS säger sammanfattningsvis i rapporten att det resultat som uppnåtts under åren 1990 - 1991 visar att det intensifierade utvecklingsarbete som pågått under de senaste åren börjar få genomslag. *Attitydfrågorna på arbetsplatserna och möjligheten för flyktingar/invandrare att få det första arbetet, praktiken eller arbetsplatsorientering kräver fortsatta insatser från arbetsförmedlarnas sida tillsammans med andra myndigheter och organisationer. Det är angeläget att attityder till flyktingar/invandrare förändras i positiv riktning*, sägs det i rapporten. AMS använder alltså inte uttrycket diskriminering. Styrelsens invandrargrupp säger sig emellertid känna till att en hel del arbetsförmedlare hyser uppfattningen att en utbredd diskriminering förekommer. Invandrarna själva är också, enligt invandrargruppen, mycket ofta av uppfattningen att de utsätts för diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen

DO har sagt sig mot bakgrund av diskrimineringsutredningens undersökningar, arbetslöshetsstatistik och den egna erfarenheten från myndighetens arbete vara övertygad om att diskriminering på etnisk grund förekommer. Dessutom är trakasserier på grund av etnisk tillhörighet enligt DO vanligt förekommande på arbetsplatser. DO-myndigheten har tagit emot ett stort antal telefonförfrågningar från personer som ansett sig utsatta för diskriminering i någon form på etnisk grund. Däremot har mycket få regelrätta anmälningar gjorts. Ärendena hos DO har rört klagomål mot tjänstetillsättningar, mobbing och trakasserier på arbetsplatserna. Ofta har klagomål mot tjänstetillsättningar gällt befattningar där det krävts akademisk examen. Anmälningar från andra generationens invandrare är mycket sällsynta. Anmälningar mot offentliga sektorn är fler än mot den privata. Det beror enligt DO både på att till ärendekategorin har förts frågor om arbetsmarknadsutbildning m.m. och på att förväntningarna på saklighet i bedömningen av en arbetssökande är större när det är fråga om en offentlig arbetsgivare. Enligt DO är de främsta orsakerna till den högre arbetslösheten bland invandrare bristande språkkunskaper och svårigheter att få arbete i nivå med deras utbildning. Det tycks enligt DO inte spela någon roll om invandraren fått sin utbildning i Sverige eller i något annat land. Dessutom spelar enligt DO mer svåråtgångade faktorer in, såsom attityder, osäkerhet, kulturkonflikter m.m. (*De fyra första åren - en reDOvisning*, DO nr 1.90).

Särskilt yttrande

av experterna Bo Hansson, Landstingsförbundet, Tommy Holm, Svenska kommunförbundet, Lars Sydolf, Svenska arbetsgivareföreningen och Anders Wistrand, Statens arbetsgivarverk.

Enligt direktiven skall utredningen utreda behov och utformning av lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering, DO-lagen.

Omfattningen av etnisk diskriminering i arbetslivet är svår att uppskatta. Vi delar dock utredningens och de flesta bedömares uppfattning att diskriminering i någon mån förekommer på svensk arbetsmarknad även om utbredningen inte är närmare kartlagd.

Vi menar också, att det är svårt att tolka innebörden av de internationella åtaganden Sverige gjort vad avser frågor med anknytning till etnisk diskriminering i arbetslivet.

Vi delar också utredningens uppfattning att otillbörlig särbehandling av arbetssökande eller arbetstagare är oacceptabel och skall bekämpas. Vi är dock inte övertygade om att en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet är den enda och framför allt - den bästa vägen att gå för att komma till rätta med de problem som möter invandrare på arbetsmarknaden.

Vi anser att det skulle vara riktigt att allvarligt överväga om andra mer positivt inriktade åtgärder - t.ex. förbättrad svenskundervisning - vore värda att pröva i första hand för att komma till rätta med invandrades svårigheter på svensk arbetsmarknad.

Om man efter en sådan prövning ändå skulle stanna för att en arbetsrättslig lagstiftning är önskvärd, anser vi dock att utredningens förslag är acceptabelt.

Särskilt yttrande från experten Gunilla Upmark

1 Diskriminering vid anställning

Enligt min mening bör förbudet mot diskriminering vid anställning enligt 1 § få en annan utformning. Som utvecklas nedan är jag kritisk mot att förbudet förutsätter att någon blivit "förbigången". Jag anser också att förbudet bör omfatta fler situationer än vad som avses med förslaget.

Det jag vänder mig emot är att regeln konstruerats så att frågan om förutsättningarna för arbetet blir ett självständigt moment. Först om kändan kan visa att han eller hon blivit förbigången kommer man in på det som anges vara processens kärnfråga, nämligen arbetsgivarens syfte. Jag ser en risk att många käromål faller redan innan man kommer till det väsentliga. Diskrimineringsmålen kommer med andra ord i stor utsträckning att handla om meriter och meritvärdering och inte om diskriminering.

Särskilt mycket vägledning ges inte i frågan om hur de sökandes förutsättningar för arbetet skall bedömas. Det sägs bara att en samlad bedömning skall göras t.ex. av vilken typ av arbetskraft som arbetsgivaren egentligen sökt och av hur väl de olika sökandena svarar mot kraven.

Jag vågar påstå, att utvecklingen på arbetsmarknaden har gått mot ett mindre formaliserat synsätt med mindre klara och preciserade normer när det gäller bedömningen av en persons kvalifikationer och lämplighet för ett arbete. Därmed bör det också vara svårare, för att inte säga omöjligt, att i rättslig ordning avgöra om någon blivit förbigången. Även detta är ett skäl att tona ned frågan om förutsättningarna för arbetet.

Ett anställningsbeslut bygger således i dag inte så mycket på värderingen av formella meriter utan på den mer svårsmäta faktorn personlig lämplighet. Jag vill här hänvisa till en undersökning som redovisas i tidningen Arbetsmarknaden nr 5/1992. Av den framgår att samarbetsförmåga, initiativförmåga och utåtriktad läggning/kontaktförmåga av arbetsgivarna anses som allra viktigast när de bedömer en persons förmåga att klara ett arbete som är anmält på arbetsförmedlingen. Betydligt fler arbetsgivare anser sådana faktorer vara av stor betydelse än att den sökande har utbildning mot yrket eller yrkeserfarenhet eller allmän arbetslivserfarenhet. Utredningen visar också att förutom värdefull yrkeserfarenhet så är goda referenser, ett bra intryck vid anställningsintervjun och förmåga att passa in i arbetsmiljön de enskilda faktorer som betyder mest vid anställningen. Sociala aspekter väger alltså mycket tungt.

Min egen erfarenhet från tiden hos DO med åtskilliga samtal med arbetsgivare och personalanställare överensstämmer med den bild som undersökningen ger. Sociala faktorer, "personkemi" och "social kompetens" har mycket stor betydelse vid urvalet. Detta gäller vid de flesta slag av tjänster och blir ofta utslagsgivande även bland mycket högt kvalificerade personer. En person med formellt sett betydligt sämre kvalifikationer kan gå förbi en medsökande därför att han eller hon gjort ett mycket gott intryck vid anställningsintervjun. Jag föreställer mig att det framför allt är i det slutliga valet som faktorer av detta slag faller avgörandet. I den första gallringen kan man nog normalt anta att arbetsgivaren går mer systematiskt till väga och beaktar det som är objektivt mätbart, såsom utbildning och yrkesbakgrund. Därför bör det enligt min mening också vara lättare att skönja ett diskriminerande syfte i detta inledande skede.

Parentetiskt vill jag tillägga att den friare bedömningen av vem som kan anses lämplig för ett arbete säkerligen inte gagnar invandrare. Risken är stor att denne uppfattas som avvikande och främmande, vilket kläs i termer av att "personkemin inte

stämde" eller liknande. Man faller in i ett schablontänkande att den som är mest lik också är den som passar bäst in. Det säkra föredras framför det osäkra. Jag tror dock att detta är mycket svårt att fånga in med förbudsbestämmelser. Sådana fenomen är i stället något som måste uppmärksammas på ett mer generellt plan.

I stället för den av utredningen föreslagna bestämmelsen i 1 § förordar jag ett generellt utformat diskrimineringsförbud. Det skall avse alla situationer då en arbetssökande i samband med ett anställningsförfarande blir påtagligt orättvist behandlad på grund av sitt etniska ursprung etc. (Jag ansluter mig till utredningens förslag i fråga om diskrimineringsgrunderna, men använder för enkelhetens skull termen etniskt ursprung.) Förbudet skall således inte bara avse det fallet att en person går miste om en tjänst på grund av sitt etniska ursprung. Det bör också vara tillämpligt t.ex. om en arbetsgivare av samma anledning underlåter att kalla någon till intervju eller omedelbart vid en första kontakt avvisar en arbetssökande. I dessa fall består diskrimineringen i att den arbetssökande inte får en rättvis möjlighet att aspirera på ett arbete. Inte heller bör det krävas att någon faktiskt anställs för att förbudet skall kunna göras gällande. Det i praktiken inte ovanliga fallet att en arbetsgivare helt avstår från att anställa när endast personer av icke önskvärd etniskt ursprung står till buds bör också omfattas och detta inte bara när ett anställningsbeslut fattas i nära anslutning, vilket är innebörden av utredningens förslag.

Det vägledande vid bedömningen av om någon har blivit diskriminerad i de nu angivna situationerna skall vara hur arbetsgivaren skulle ha behandlat personen i fråga om han eller hon hade haft annat etniskt ursprung eller, vilket väl det i allmänhet blir fråga om, varit svensk. I DO:s förslag till lag på området utvecklas detta diskrimineringsbegrepp närmare. Jag hänvisar till den framställningen, DO:s ärende 615-89; förslaget överlämnat till regeringen den 22 december 1989. Där anges

också varför förbudet bör träffa diskriminering under anställningsförfarandets gång och inte bara i dess slutskede. I DO:s förslag anges också när intressekollisioner av olika slag bör medföra att förbudet inte blir tillämpligt.

Detta generellt utformade diskrimineringsbegrepp har i sin uppbyggnad likhet med straffbestämmelsen mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § första stycket brottsbalken. Jag anser att arbetsgivarens bemötande av den arbetssökande under anställningsförfarandets gång kan liknas vid flera av de situationer som omfattas av straffbudet, som ju inte bara träffar ren avtalsvägran utan också t.ex. det fallet att en näringsidkare låter en kund vänta obefogat länge på betjäning (Kommentar till brottsbalken II, sjätte upplagan, s. 267). Som jag anfört ovan bör det nog i allmänhet vara lättare att finna ett diskrimineringsuppsåt i detta tidiga skede än i fråga om det slutliga anställningsbeslutet.

Jag ansluter mig till den nu framlagda utredningens förslag om en uppdelad bevisbörda. Man kan föreställa sig att de fall som kommer att dras inför domstol är sådana där det förekommer negativa uttalanden av arbetsgivaren eller där omständigheter av annat slag ganska tydligt pekar på att arbetsgivaren velat undvika att anställa någon på grund av hans etniska ursprung. Ett skadeståndssanktionerat diskrimineringsförbud kan rimligen inte syfta så mycket längre än till att fånga in dessa ganska klara fall. Detta innebär å andra sidan att behovet av generella åtgärder för att motverka mera allmänt förekommande oavsiktlig indirekt diskriminering och institutionell diskriminering framstår så mycket tydligare.

DO-förslaget, som jag alltså förordar, innebär i fråga om diskriminering vid anställning ett mer konsekvent fullföljande av tanken att det skall vara arbetsgivarens syfte som avgör rättsenligheten. Det är detta som skall vara det centrala ämnet för processen och inte, som hittills i flera könsdiskrimine-

ringstvister, frågan om meriter och meritvärdering. Säkert kommer man även med ett på detta sätt utformat förbud in på förutsättningarna för arbetet på motsvarande sätt som man i ett diskrimineringsmål enligt brottsbalken kan behöva pröva frågan om kundens/klientens förmåga att fullgöra sin del av ett avtal. En person som uppenbarligen saknar förutsättningar för ett arbete kan naturligtvis inte anses diskriminerad om han vägras anställning. Han skulle ju inte ha fått arbetet vare sig han var svensk eller invandrare. En meritvärdering som ter sig mycket avvikande kan naturligtvis också vara ett tecken på diskriminering. Den av mig förordade modellen innebär att förutsättningarna för arbetet är en omständighet som kan tala för eller emot diskrimineringsuppsåt.

Slutligen vill jag när det gäller frågan om sanktioner hänvisa till DO:s ovannämnda förslag.

2 DO:s roll

Enligt förslaget skall DO tilläggas en processförande roll i diskrimineringstvister på motsvarande sätt som JämO i jämställdhetsmål. Jag känner mig tveksam till detta.

DO-ämbetet har funnits i drygt sex år och ombudsmannen får numera anses ha etablerats i sin roll som samhällsdebattör, opinionsbildare och pådrivare i arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Rollen i de enskilda ärendena är kanske mindre känd. Där har DO en i huvudsak rådgivande funktion. I frågor som kan väntas bli anhängiggjorda i domstol eller annan myndighet skall DO inte föregripa prövningen genom att ge uttryck för något eget ställningstagande, sägs det i förarbetena till DO-lagen (prop. 1985/86:98 s. 73). Tanken är inte att DO skall driva processer för enskildas räkning, även om detta inte sägs uttryckligen i förarbetena.

I början av DO:s verksamhet framfördes det ofta kritik mot att ombudsmannen "saknade tänder" och att ämbetet därför inte

skulle kunna göra någon nytta. Man kan anta att man då bl.a. syftade på det nyssnämnda förhållandet. Lagstiftning som kan utgöra skydd mot etnisk diskriminering fanns ju i och för sig på de flesta samhällsområden redan på denna tid.

Enligt min mening - jag har arbetat i tre år som jurist hos DO - saknar kritiken fog. Låt vara som part i målet anser jag att rollen som rådgivare i de enskilda ärendena har fungerat väl. Det har t.ex. handlat om att upplysa om gällande lagar och andra regler eller att hänvisa till rätta myndigheter eller andra organ. Ganska ofta har DO varit i kontakt med den som utpekats i anmälan för att inhämta upplysningar. Saken har många gånger kunnat lösas vid sådana informella kontakter.

Jag kan inte se varför den omständigheten att man nu fullföljer lagstiftningen mot etnisk diskriminering genom regler som i princip inte innebär mer än att även arbetssökande ges rättsligt skydd skulle motivera en omgestaltning av DO:s roll.

En processförande uppgift kan medföra att DO kommer att uppfattas mer som en övervakare av att arbetsgivare inte bryter mot diskrimineringsförbuden än som den opinionsbildare och pådrivare som han enligt min mening i första hand bör vara.

I många sammanhang är det - detta kanske kan verka förvånande - t.o.m. en fördel för DO att inte behöva hota med process när det handlar om att övertyga en motspänstig arbetsgivare att han bör ändra sitt beteende. Styrkan ligger i tyngden i argumenten, inte i möjligheten att vidta rättsliga åtgärder.

Till detta kommer synpunkter av mera praktisk art. Med en förändrad roll kommer nya krav och förväntningar från enskilda om processhjälp; det är ju inte minst en ekonomisk fråga. En processförande roll skulle alltså kräva ytterligare resurser till DO-ämbetet. Det är att märka att det inte bara är själva processen som skulle ta tid och resurser i anspråk. Ett förmodligen betydande arbete skulle krävas för att avgöra om saker som hänskjuts till ämbetet över huvud taget är processbara. Ett nej måste vara väl underbyggt och många gånger krävs det nog

en ganska ingående utredning innan ett sådant ställningstagande kan göras.

Man kan också fråga sig om det är särskilt praktiskt och ekonomiskt försvarbart att en centralt belägen myndighet som DO skall biträda enskilda som är bosatta på andra ställen i landet. Förberedandet av en process kräver kontakter med huvudman och vittnen och kanske undersökningar på platsen. Det kan alltså bli fråga om långa, tidsödande och kostsamma resor.

Det finns enligt min mening också betänkligheter av mer principiell art. I en diskrimineringsvist handlar det om att företräda en enskild person som anser sig illa behandlad. Den som för talan gör det som ombud för den kränkte. Jag tror att det många gånger skulle vara svårt att balansera denna roll som en enskilds talesman mot myndighetsrollen och de krav som den ställer på sakligt och objektivt uppträdande, även om det inte rör sig om myndighetsutövning i egentlig bemärkelse. Förutom att bestämma hur processen skall läggas upp, vilka vittnen som skall höras osv., kan det bli fråga om att anta eller förkasta förlikningsbud. Det är att märka att den processförande rollen skulle skilja sig från den som en allmän åklagare har. Denne företräder det allmänna och skall ju också föra fram omständigheter som talar till motpartens fördel. Den som för talan för någon i en civilprocess bör enligt min uppfattning göra det så långt som möjligt i enlighet med huvudmannens intressen och önskemål som ett språkrör för honom eller henne.

En diskrimineringsvist kan väntas dra till sig betydande intresse inte minst från massmedias sida. Genom uppmärksamheten skulle diskrimineringsförbuden kunna få avsevärd genomslagskraft. Detta kunde i och för sig vara ett skäl för DO att uppträda i domstolen. Saken har emellertid också en annan sida. Utgången av en tvist är sällan given. Flera förlorade processer skulle knappast stärka ämbetet. Man kan inte vara övertygad om att lagstiftaren skulle vara villig att rätta till den brist i lagstift-

ningen som utgången kanske berodde på. Och skulle förlusten bero på ett överlägset processande från motpartens sida, är det knappast heller något som skulle stärka respekten för ombudsmannen och hans möjligheter att verka på det generella planet.

Det väsentliga som jag ser det är att den som blivit utsatt för diskriminering blir företrädd på det från alla synpunkter bästa sättet. Av nu angivna skäl känner jag mig tveksam till att förslaget är så väl övervägt i denna del.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelexverksamhet i folkrorelsens tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraryrket. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktieföretagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpolisen. [51]
- Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
- Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
- Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
- Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
- Genteknik – en utmaning. [82]
- Aktiebolagslagen och EG. [83]
- Ersättning för kränkning genom brott. [84]

Försvarsdepartementet

- Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
- Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]
- Välstånd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
- Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
- Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
- Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
- Färjor och farleder. [56]
- Telelag. [70]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag. – Motiv. Del 1. – Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]
- Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]
- Beskatning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
- Enklare regler för statsanställda. [60]
- Fortsatt reformering av företagsbeskatningen. Del 1. [67]
- Bostadsförmedling i nya former. [71]
- Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
- Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
- Läraryrket. [59]
- Ett nytt betygssystem. [86]
- Pliktleverans. [92]
- Svensk skola i världen. [93]
- Skola för bildning. [94]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel [91]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]

Näringsdepartementet

- Prova privat – Provnig och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsvrige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mättningsutbildningar i nya skolfoormer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urbann Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [445]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]

