

Nr 15/1994

I lagens namn

En rapport om diskriminering

Thomas Gür

Förord

Frågan om hur invandrare behandlas i vårt land skymms ofta av bekymmer för hur många flyktingar och invandrare som överhuvudtaget skall få komma hit. Sannolikt är det därför få som känner till att vi sedan halvårsskiftet har en särskild lag om förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Men hur effektiv kan en sådan lag vara, och vad den kan uppnå?

Thomas Gür, fil kand och pressansvarig för Ja till Europa, analyserar de förarbeten den nya lagen bygger på, och ställer sig starkt kritisk till hur politikerna valt att tackla de genuina problem som invandrarna ställs inför. Återigen har vi fått en lag som snarare reflekterar politikernas allmänna välvilja och önskan att visa upp att de åstadkommit något, än som verkligen kan åstadkomma önskvärda förändringar.

Bland de frågor Gür tar upp är diskrimineringsombudsmannens (DO) roll i sammanhanget. För den som intresserar sig för principiella frågor kring de statliga ombudsmännen rekommenderas även Timbrorapporten *Ombudsmannen i rättsstaten* (nr 2/93).

Emil Uddhammar
Utredningschef

Innehåll

Inledning.....	4
Några frågeställningar.....	5
Mina utgångspunkter.....	5
En sammanfattning av lagen.....	6
En gammal diskussion.....	6
Fördomar är gratis – diskriminering kostar.....	7
Det sakliga underlaget.....	9
Har diskrimineringen etnisk grund?.....	13
Lagstiftningens räckvidd.....	14
Jämförelse med könsdiskriminering.....	15
Rimliga undantagsregler?.....	16
Hänsyn till media.....	18
Mild remissbehandling.....	20
Möjliga effekter av lagen.....	21
Invandrare kan favorisera landsmän.....	22
Framtidsalternativ.....	23
Några slutsatser.....	25
Källor och litteratur.....	27
Litteratur.....	27
Offentligt tryck.....	27

Inledning

Prejudice is free, but discrimination has costs.

Thomas Sowell

Sedan den första juli 1994 finns i Sverige en särskild lag om förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Eftersom mycket anses tyda på att etnisk diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden, tyckte den tidigare regeringen, med den dåvarande oppositionens instämmande, att det fanns behov av en lagstiftning för att få bukt med detta fenomen. Den nya lagen ingår i det batteri av åtgärder som svenska regeringar de senaste åren börjat genomföra för att åstadkomma bättre etniska relationer mellan svenskar och invandrare, för att motverka diskriminering och för att komma åt de stora problem som invandrare möter på arbetsmarknaden. Ett viktigt motiv för att med lagstiftning försöka hantera etnisk diskriminering i arbetslivet har också varit de normbildande effekter som införandet av en lag anses ha.

Att invandrare i allmänhet, och i synnerhet de grupper som kommit till Sverige under 1980- och 90-talens stora flyktinginvandring, har stora problem med att komma in på den svenska arbetsmarknaden finns säkra belegg för. De senaste uppgifterna om sysselsättningsnivåer, med arbetslöshetstal upp till 50 procent för vissa grupper av utomeuropeiska invandrare som iranier, arabisktalande och flyktingar från det svarta Afrika, talar ett mycket tydligt språk. Allra mest oroande är kanske att arbetslösheten bland sent anlända grupper av invandrare steg kontinuerligt till och med under 1980-talets period av överhettad ekonomi, och fortsätter att göra det också under den svenska ekonomins nuvarande upphämtning.

Samtidigt befinner sig den svenska invandrapolitiken i ett omvandlingsskede. Bland såväl förtroendevalda som allmänhet finns ett medvetande om den stora skillnaden mellan politikens retorik och den verklighet som många svenska invandrare lever i. Dock är viljan till en radikal omprövning av tidigare sanningar inte särskilt stor hos den svenska politiska eliten. Framför allt gäller detta skärningspunkterna mellan invandrapolitik och arbetsmarknadspolitik.

Några frågeställningar

Lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet har tillkommit i denna situation. Dess syfte är att lagvägen försöka lösa en del av de problem som invandrare anses möta i arbetslivet, i detta fall etnisk diskriminering. Jag kommer i denna rapport att närmare granska lagens utformning och motiveringar med utgångspunkt från följande frågeställningar:

Hur ser det problem ut, det vill säga etnisk diskriminering i arbetslivet, som lagen säger sig vilja angripa? Vad vet vi om detta slag av diskriminering i allmänhet? I vilken utsträckning förekommer etnisk diskriminering i arbetslivet i Sverige?

Jag frågar mig vidare om det går att lagvägen komma åt etnisk diskriminering i arbetslivet. Vad är önskvärt respektive möjligt att åstadkomma genom lagstiftning? Kan det uppstå några negativa följd effekter av en lagstiftning av detta slag? Kan en sådan lag ha andra syften än de som lagstiftaren uppger vara lagens mål?

Mina utgångspunkter

Jag kommer här nedan att summera huvuddragen i lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet, dess innebörd, utformning och uttalade syfte. Men då jag i denna uppsats ämnar kritiskt skärskåda lagens utgångspunkter och den proposition som ligger till grund för den, kommer jag först att kort redogöra för mina egna utgångspunkter beträffande det problem som lagen säger sig vilja angripa och beträffande lagen själv.

Att det i Sverige förekommer diskriminering av människor med annan bakgrund, hudfärg och nationalitet än majoritetsbefolkningen är ett faktum, liksom att det förekommer etnisk diskriminering i arbetslivet. Men hur omfattande denna diskriminering är, i vilka sfärer av arbetslivet den förekommer, vilka grupper som drabbas, och framför allt, varför den förekommer, vet vi ingenting om. Den sista bisatsen är mycket väsentlig för det resonemang jag ska föra i denna rapport. Vi vet alltså ingenting om vare sig anledningen till, omfattningen av eller följderna av den diskriminering som den gällande lagen skall försöka förhindra. Lagen vilar i stället på lösa antaganden, fiktiva resonemang och obefintliga analyser. Den tillhör helt enkelt den stora grupp av kosmetiska åtgärder som svenska regeringar, i sin oförmåga att ta itu med de väsentliga problemen kring

invandrarfrågan, brukar vidta för att ha några genomförda reformer att peka på.

Vilka är då de verkligt betydelsefulla invandrarfrågorna? Det är den klientroll som stora grupper av invandrare tilldelas inom socialstatens ram, bristen på social mobilitet och riskerna för skapandet av en etniskt avskild permanent underklass.

En sammanfattning av lagen

Syftet med lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SFS 1994:134) är att den skall ge ett grundläggande skydd mot tydliga fall som är direkt stötande för den allmänna rättskänslan. Lagen är inordnad i det arbetsrättsliga systemet och gäller alla arbetsgivare, arbets sökande och arbetstagare. Lagreglerna kan åberopas av varje enskild individ som anser sig ha utsatts för diskriminering. Diskrimineringsgrunderna är desamma som i brottsbalkens bestämmelser om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp. Lagstiftningen ger skydd både åt arbets sökande och redan anställda. Förbudet gäller avsiktliga otillbörliga förfaranden, som innebär negativ särbehandling på etnisk grund. Detta förbud är inriktat på tre olika typer av beslut, anställningsvillkor, arbetsdelningsbeslut och särskilda ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida mot arbetstagare, exempelvis uppsägning.

En arbetsgivare träffas av förbuden mot etnisk diskriminering i arbetslivet i de fall där den enskilda faktorn har varit en nödvändig förutsättning för arbetsgivarens handlande. I lagtexten uttrycks detta samband så att det är *på grund av* till exempel ras som arbetsgivaren handlat på ett visst sätt.

Enligt lagen har Diskrimineringsombudsmannen (DO) en processförande roll i diskrimineringsstvister som i huvudsak påminner om den roll som JämO har i könsdiskrimineringsstvister.

En gammal diskussion

Så långt huvuddragen i den nyttillkomna lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Diskussionen om att införa en sådan lag har dock pågått i mer än femton år. Under denna tid har fyra viktiga kommittéer och utredningar – diskrimineringsutredningen 1978, invandrapolitiska kommittén 1983, kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet 1987 och utredningen för åtgärder mot etnisk

diskriminering 1990 – diskuterat frågan om en lag mot etnisk diskriminering. Det är arbetet med dessa utredningar som slutligen kom att resultera i propositionen 1993/1994:101 med lagförslaget mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Propositioner brukar betraktas som lagars förarbeten, och i detta perspektiv är proposition 93/94:101 ett mycket märkligt aktstycke.

I den politiska debatten brukar många gånger följande formaliserade resonemang föras kring fördomar mot invandrare och etnisk diskriminering: *Fördomar = diskriminering = rasism*. Det är också denna ekvation som kännetecknar regeringens lagförslag. Samma ekvation har kännetecknat två decenniers utredningar, delbetänkanden, departementsrapporter med mera, som legat till grund för lagförslaget.

Fördomar är gratis – diskriminering kostar

Det vanligaste svaret på frågan om varför diskriminering förekommer är, även bland forskare och akademiker som professionellt sysslar med ämnet, att folk har fördomar om varandra. Därefter brukar man ägna sig åt att förklara hur fördomar uppstår, varför de manifesteras på olika sätt och vad man kan göra för att motarbeta fördomar. Men vi vet å andra sidan att fördomar inte alltid och i alla lägen leder till diskriminering. Och skall man försöka förklara diskriminering i arbetslivet, måste man också fråga sig vilka ekonomiska villkor och incitament som tenderar att stärka respektive försvaga diskriminering.

Ett illustrativt exempel är ett tvillingpar som av uppfostran och ohejdad vana bägge är rasister, men där den ene är arbetsgivare åt violinister och den andre åt basketbollspelare. Om detta brödrapar vägrade anställa svarta skulle de stå inför två helt olika kostnadsbilder. Den broder som enbart anställde vita violinister skulle förmodligen hålla sig kvar i branschen, medan brodern som vägrade att anställa svarta basketspelare snart skulle finna sig vara ägare till ett jumbolag någonstans i gårdsgårdsserien. Trots brödernas identiska, subjektiva fördomar skulle mängden av objektiv diskriminering, på grund av olika ekonomiska incitament, alltså komma att skilja sig väsentligt från det ena fallet till det andra (Thomas Sowell, *Marknader och minoriteter : vägen ut ur slummen*. Timbro 1989, sid 45).

Ett annat exempel är de lagar som infördes i början av seklet i ett antal sydstater i USA, som krävde att vita och svarta skulle sitta åtskilda på spårvagnarna. De möttes av kraftigt motstånd och obstruktion från de privata bolag som drev spårvagnslinjerna. Det finns i grunden inga skäl att anta att de vita individer som ägde spårvagnslinjerna var mindre rasistiska än den vita majoritet som genomdrev lagen. Deras motstånd mot denna diskriminering var av ekonomisk, inte ideologisk, karaktär. Spårvagnsbolagen var privata företag som drevs i vinstsyfte. Deras ägare gjorde därför kraftigt motstånd mot alla försök från det offentliga att påföra dem extra kostnader utan motsvarande extra intäkter.

Rasåtskilda spårvagnar medförde bland annat organiserade bojkotter från svarta, med minskat antal kunder och minskade vinster som följd. Något liknande inträffade i Sydafrika, också i seklets början, då regeringen gav efter för de vita fackföreningarnas krav och införde minimilöner samt kvoter för andelen svart arbetskraft i guldgruvorna. Eftersom de vita gruvägarnas kostnader för guldbrytningen därmed drastiskt ökade, möttes lagarna av stort motstånd och obstruktion från just gruvägarnas sida. Eftersom den vita arbetskraften, genom att vara legalt skyddad mot konkurrens från den svarta arbetskraften, successivt kunde höja sina löner, försökte gruvägarna i stället på olika sätt kringgå bestämmelserna om kvoter av den svarta arbetskraftens storlek.

Eftersom marknadskrafterna arbetade i motsatt riktning, blev det således nödvändigt för de rasistiska vita grupperna i USA och i Sydafrika som behärskade statsmakten, att lagstifta om rasåtskillnad för att förvandla fördomar till systematisk diskriminering. Fördomar är gratis, men diskriminering kostar (Thomas Sowell, *Preferential policies*, New York: Quill, 1990, sid 20 -31).

Förlorade inkomstmöjligheter – för arbetsgivare, hyresvärdar, försäljare, kreditgivare m fl – utgör med andra ord en kostnad för diskriminering. Ekonomisk konkurrens om knappa resurser innebär att mindre diskriminerande aktörer erhåller konkurrensfördelar, vilket tvingar de övriga att antingen diskriminera mindre eller acceptera fallande vinster och i slutändan konkurs. Mycket riktigt vet vi också att monopolbranscher (offentliga företag eller privata med monopolskydd) kunnat diskriminera utan större kostnader för sig själva – då dessa kostnader alltid kan föras vidare till konsument-

ledet eller till skattebetalarna – medan branscher med mycket stark konkurrens, som nöjesbranschen eller idrotten, haft stor överrepresentation av annars diskriminerade grupper. (Häri ligger också en viktig del av förklaringen till den vanliga fördomen om vissa rasers musikalitet eller lämplighet för olika idrotter.)

Det sakliga underlaget

Den svenska diskussionen om diskriminering utgår dock utslutande från att man med olika åtgärder, lagar och information måste motverka fördomar och diskriminering. Huruvida det förekommer diskriminering i arbetslivet, och om det i så fall verkligen är diskriminering baserad på etnicitet, är däremot över huvud taget inte utrett. Ett tredje led som fattas i den svenska diskussionen är, om vi med lagstiftning verkligen kan komma åt etnisk diskriminering på ekonomisk bas.

I det första ledet baserar sig den svenska regeringens ställningstagande antingen på enkäter till invandrarorganisationer eller på djupintervjuer med olika invandrargrupper där man utgått från frågeställningen om den intervjuade mött etnisk diskriminering i det svenska arbetslivet eller ej. Den första av dessa enkäter och gruppintervjuer gjordes redan i början av 1980-talet av den då sittande diskrimineringsutredningen. I ett delbetänkande gavs också det första förslaget om en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983: 18).

I detta betänkande tillfrågades 22 invandrarorganisationer om de tyckte att en lag mot etnisk diskriminering behövdes mot bakgrund av de erfarenheter de gjort bland sina medlemmar. 19 av dessa ansåg att det fanns ett sådant behov. En av dem var grekiska riksförbundet, som i juni 1981 till utredningen överlämnade en redovisning av tio (*sic!*) intervjuer med greker om upplevelser av diskriminering i arbetslivet som förbundet låtit göra. "Berättelserna är alltför kortfattade för att några egentliga slutsatser om diskriminering skall kunna dras. Det hindrar självfallet inte att diskriminering på etnisk grund faktiskt kan ha ägt rum", skrev utredningen (SOU 1983:18, sid 48). Detta var dessutom det enda svar från någon invandrarorganisation som utredningen redovisade.

Våren 1980 gjorde utredningen en egen intervjuundersökning med så kallade strukturerade djupintervjuer med 201 invandrare ur

fem etniska grupper. Urvalsmetoden var "icke-representativ", och resultatet ansågs inte kunna ge svar på kvantitativa frågor som "hur många" invandrare som upplevde sig som drabbade, och "hur mycket" diskriminering som förekom. Syftet var i stället att söka ut - röna när, var och hur invandrare *upplevde* diskriminering i det svenska samhället (SOU 1983:18, sid 50). Därutöver genomförde utredningen en attitydundersökning bland ett 100-tal arbetsförmedlare och "personalanställare" som valdes ut slumpmässigt och intervjuades per telefon. Svaren visade att "många arbetsförmedlare *erfarit* att en negativ inställning till att anställa invandrare ibland *kan* ha sin grund hos flera olika inflytelserika personalkategorier och i vissa fall uttryckas starkare av andra grupper än av arbetsgivaren själv" (SOU 1983:18, sid 51). De 100 personalanställarna valdes därför att de stod som kontaktpersoner i platsannonser publicerade i tidningen Platsjournalen. De fick frågan om de skulle kunna tänka sig att anställa en invandrare på det lediga arbetet. 89 procent av de tillfrågade svarade "mycket gärna" eller "ganska gärna", medan 9 procent svarade "ganska ogärna" eller "mycket ogärna". Dessa 9 procent fick också frågan varför de inte skulle vilja anställa just en invandrare. "På den frågan angav de som grund språksvårigheter, sekretesskäl, samarbetssvårigheter och att det inte finns invandrare med tillräckliga kvalifikationer. Den här typen av generaliserande omdömen brukar ibland kallas för fördomar" (SOU 1983:18, sid 52).

Efter dessa undersökningar kom utredningen slutligen fram till att många invandrare känt sig diskriminerade, men att ingenting kunde sägas om diskrimineringens omfattning. Utredningen ansåg ändå att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet var påkallad och lämnade ett förslag på en sådan lag.

Av olika skäl, främst på grund av motstånd från arbetsgivarhåll, stiftades dock ingen lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet den gången. Frågan återkom i slutet av 1980-talet, då kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet, som leddes av nuvarande invandrarminister Leif Blomberg, tog upp frågan om lagstiftning igen. Kommissionen hänvisade till den tidigare utredningens slutsatser om nödvändigheten av en lag på området (SOU 1989:14, sid 89). Det empiriska utgångsläget sammanfattade den på följande sätt: "När det gäller arbetsmarknaden har vi erfarit från såväl invandrare som

från deras organisationer, att även invandrarna i dag *känner sig diskriminerade*" (SOU 1989:13, sid 97).

Den nuvarande lagen föregicks av ännu en utredning, *Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering*. Dess slutbetänkande, *Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet* (SOU 1992:96), överlämnades i september 1992. I detta betänkande kunde utredningen konstatera att det på bas av tillgängligt statistiskt material om skillnader i fördelning av yrken mellan invandrare och svenskar eller av skillnader i arbetsmiljöer, inte gick att dra några slutsatser om förekomsten av etnisk diskriminering.

Dock ansåg utredningen att det inte behövdes någon absolut kunskap om omfattningen av diskriminerande förfaranden i arbetslivet för att tillgripa lagstiftning. "Varför skulle just Sverige och just arbetsmarknaden vara förskonade från fördomar och främlingsfientlighet", frågade sig utredningen retoriskt. Utredningen ansåg inte heller att det var "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." Dessutom menade utredningen att lagstiftning "verkar påkallad i förebyggande syfte" (SOU 1992:96, sid 121).

Efter att i närmare tio år ha försökt empiriskt belägga förekomsten av det man ville lagstifta mot, etnisk diskriminering i arbetslivet, lämnar således statsmakterna det spåret och argumenterar för lagens införande genom retoriska frågor och argument som a priori anses berättigade. Dock kvarstår faktum att lagen i sina utgångspunkter bygger på utsagor om diskriminering, vilket också medges i propositionens sammanfattning. Utredningen "har inte ansett sig riktigt kunna bedöma omfattningen av etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden, men *anser* det klarlagt att sådan diskriminering förekommer", skriver föredragande statsråd (Prop 1993/94:101, sid 34).

Vi kan alltså konstatera att den svenska lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet från 1994 i grunden bygger på en utredning från 1983, vars huvudsakliga empiriska material insamlades i början av 1980-talet. Detta material består av fyra slag av undersökningar. I den första tillfrågades invandrarorganisationer, mot bakgrund av de erfarenheter de gjort bland sina medlemmar, om dessa upplevde att

det fanns behov av en lag mot etnisk diskriminering. Den enda erfarenhet som utredningen redovisar är en rapport från en invandrarorganisation som baserade sig på tio intervjuer.

I den andra undersökningen gick utredningen själv ut och frågade 201 invandrare ur fem etniska grupper; det sammanställdes dock inte något kvantitativt material om den upplevda diskrimineringen i det svenska samhället. I den tredje undersökningen frågade utredningen arbetsförmedlare om de tyckte att de fanns behov av en sådan lag, och om de dessutom erfarit att svårigheter för invandrare kunde bero på att det förekom etnisk diskriminering i det svenska arbetslivet. I den fjärde undersökningen ringde man upp några slumpvis utvalda personalanställare och kom fram till att cirka var tionde hade fördomar i form av att de ogärna kunde tänka sig anställa en invandrare på en specifik utannonserad tjänst.

I beaktande av att det är dessa undersökningar som ytterst står som grund för den idag gällande lagen är det uppenbart att lagen inte vilar på några konstaterade saksåk, det som i den senaste utredningen benämns "absolut kunskap". Och när statsmakterna misslyckats med att bevisa existensen av ett fenomen man vill lagstifta mot, byter man istället utgångspunkt och argumenterar med retoriska frågor, med vad som kan antas vara intellektuellt allmogs och med tankar om förebyggande syften och stöd i kampen mot främlingsfientlighet.

Utan tvivel förekommer etnisk diskriminering i det svenska arbetslivet, men det är också känt att upplevd diskriminering inte nödvändigtvis behöver betyda att negativ särbehandling faktiskt förekommer. Många gånger uppger välintegrerade grupper eller segment av välintegrerade invandrare en högre grad av upplevd diskriminering än sämre integrerade grupper. Detta kan betyda att högre integration kan minska vissa objektiva och relevanta barriärer, men öka den subjektiva upplevelsen av negativ särbehandling, framför allt av tre skäl: den mer integrerade individen har större social exponering med majoritetssamhället, han utsätts för större och andra former av konkurrens med medlemmar från majoritetsbefolkningen och har större möjligheter att uppfatta diskriminerande attityder eller fördomar genom den kulturella förståelse som ökad integration leder till. (Se härom Jose Alberto Diaz, *Choosing integration*, Uppsala University 1993, sid 203.)

Har diskrimineringen etnisk grund?

Således behöver inte upplevd diskriminering vara lika med faktisk sådan. Det andra ledet, om den förekommande diskrimineringen verkligen har etniska kännetecken, saknas också i den svenska diskussionen. Rent empiriskt vet vi att det vid ett specifikt tillfälle funnits en direkt diskriminerande lag i Sverige, stiftad för att hjälpa invandrare på arbetsmarknaden – lagen om rätt till 240 timmars svenskundervisning på betald arbetstid. Denna lag infördes 1972, och upphörde att gälla 1986. Detta sedan ett flertal instanser kunnat konstatera att den merkostnad det innebar för arbetsgivare att anställa invandrare som inte kunde svenska och sedan ge dem ledigt med full lön för 240 timmars undervisning, ledde till att invandrare som inte kunde svenska inte anställdes alls.

Den diskriminering som således förekom baserade sig inte på etnicitet, även om den direkt slog mot en etniskt definierad grupp. Den negativa särbehandlingen baserades i stället på arbetsgivarens ovilja att lägga ut närmare två månadslöner inklusive sociala avgifter på en anställd som inte befann sig på arbetet. När lagen infördes, var det endast en person i den utredande kommittén som reserverade sig mot den, en enda remissinstans som invände mot den och ett enda parti som opponerade sig mot den i kammardebatten. Motiveringen från majoriteterna i dessa olika fora var att arbetsgivarna "på sikt skulle ha igen" det extrautlägg som denna lag medförde. Uppenbarligen ansåg de som skulle göra denna investering, det vill säga företagen i fråga, att en nyanställds frånvaro under nära två månader inte var en investering alls. De slutade anställa invandrare som inte genomgått svenskundervisning och gjorde därmed inte den "investering" som de beslutsfattande politikerna hävdade att de skulle få igen "på sikt".

Denna särbehandling av invandrare, som inte är baserad på etnicitet utan på den lagstadgade rätten att inhämta språkkunskaper på arbetsgivarens bekostnad, är det mest flagranta och systematiska fall av diskriminering av invandrare som förekommit i svenskt arbetsliv. Men ingenstans i de utredningar som gjorts finns minsta försök att utvärdera vad just denna diskriminering inneburit, varför den uppstått, om det finns andra lagar som verkar på samma sätt på dagens arbetsmarknad, och vad som kan göras för att undvika liknande utfall av framtida lagstiftning. I stället förutsätter regeringen i prop

93/94:101, att all diskriminering mot invandrare har en etnisk grund.

Lagstiftningens räckvidd

Om frågan om diskrimineringens omfattning besvaras med att subjektivt tyckande talar för det, och om särbehandling av invandrare dessutom sker på icke-etniska grunder, blir det naturligtvis svårt att få bukt med problemen genom lagstiftning. I lagens förarbeten förekommer emellertid inga resonemang om lagstiftningens möjligheter; snarare kan man utläsa en stor tillit till vad man kan åstadkomma med en sådan lag.

Behovet av en lagstiftning sammanfattas i propositionen med att mycket "*tyder på* att etnisk diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden" (sid 33, min kursivering). I skälen för regeringens bedömning uppges att regeringen i likhet med den kommission som utredde behovet av lagstiftning, kunde konstatera att "det trots DO-myndighetens tillkomst fortfarande var vanligt att invandrare *kände sig* diskriminerade på arbetsmarknaden" (sid 33, min kursivering). Övertron på lagstiftning och ingripanden av myndigheter framkommer här med all önskvärd tydlighet. Vi kan således konstatera att invandrare "kände sig" diskriminerade, trots att regeringen inrättat en myndighet som heter Diskrimineringsombudsmannen. Myndigheten har alltså inte rätt på denna känsla.

Det föredragande statsrådet konstaterar strax därefter följande om ombudsmannens verksamhet: "För snart fyra år sedan gjordes en utvärdering av DO:s verksamhet under de tre första åren. Den visade att DO under den tiden *inte hade handlagt något ärende* som bedömdes kunna ha varit framgångsrikt i en domstolsprocess om en sådan talan varit möjlig att föra" (sid 33 f, min kursivering). DO har således inte kunnat förhindra att människor känt sig drabbade av etnisk särbehandling, och vad värre är, myndigheten har under sina första tre verksamhetsår inte haft ett enda fall av diskriminering i arbetslivet som skulle ha kunnat leda till en prövning inför domstol, om det funnits en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

I DO:s anslagsframställning för 1990/91 framhöll dåvarande DO Peter Nobel åter att en lag mot diskriminering i arbetslivet borde införas. Visserligen skulle sannolikt inget ärende ha handlagts vid myndigheten om en sådan lag hade funnits, men enligt hans upp-

fattning "talade emellertid mycket för att invandrare hade stora problem på arbetsmarknaden och att det inte kunde uteslutas att förklaringen var just diskriminering. Lagstiftning var enligt DO:s uppfattning motiverad, även om det *inte fanns ett akut och påtagligt behov...*" (sid 30, min kursivering).

Regeringen menade också att det kan vara just avsaknaden av en sådan lag som gjort att människor som känt sig diskriminerade av - stått från att anmäla saken, och att "det mesta talar för att det före - kommer viss etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarkna - den". Och i propositionen ställs frågan "om det går att komma till - rätta med den här typen av problem enbart genom sådana åtgärder som t ex information, utbildning och fria överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter" (sid 34, min kursivering). Den intressanta frågan, om det går att komma till rätta med problemen via lagstift - ning, ställs emellertid inte vare sig här i texten eller någon annan - stans.

Jämförelse med könsdiskriminering

Ett skäl till att införa en lag mot etnisk diskriminering var, enligt fö - redragande statsråd, en jämförelse med lagen om jämställdhet mel - lan män och kvinnor i arbetslivet. Det finns emellertid cirka 150 et - niska grupper i Sverige, inklusive de etniska svenskar som utgör majoritetsbefolkningen, inhemska minoriteter som samerna, relativt nytillkomna minoriteter som judar och ester samt grupper av mer eller mindre nyanlända invandrare, medan mänskligheten bara be - står av två kön. Rent juridiskt finns det dessutom inte några oklara mellanfall när det gäller de två könen; beträffande de etniska grup - perna vet vi att det inte bara kommer att finnas mellanfall, utan även en besvärlig avgränsning rörande vilka man ska uppfatta som "svenskar" eller "etniska minoriteter".

Slutligen anför det föredragande statsrådet, den förra invandrar - ministern Birgit Friggebo, att "tiden nu är mogen" för en lagstiftning av detta slag (sid 36). Men bara några sidor tidigare hade hon kon - staterat att något behov av lagändring inte kunnat påvisas under ti - den från och med utvärderingen av DO:s arbete 1989 och framåt (sid 30). Vad denna "mognad i tiden" består av klargörs inte.

Regeringen menar att lagen skall inriktas mot de fall då arbetsgi - varen haft för avsikt att diskriminera (sid 47). Hur ska då denna av -

sikt kunna fastställas? Man måste "i det enskilda fallet kunna slå fast att det varit just diskriminerande orsaker som utgjort grunden för att arbetsgivaren anställde någon annan" (sid 54 f). Och de krav som arbetsgivaren ställt på en arbetssökande måste framstå som "acceptabla och i huvudsak rationella för en utomstående" (sid 55). Förbudet kommer därför att riktas mot sådan otillbörlig särbehandling som består i att arbetsgivaren *förbigår* någon. Men här handlar det inte om en mekanisk meritvärdering, t ex att den diskriminerade haft bättre sakliga meriter än den som fick anställningen. "Det avgörande bör i stället vara den verkliga anledningen till att den som påstår diskriminering (*sic!*) fick stå tillbaka för den som fick arbetet ... En av tankarna bakom förbudets utformning är att undvika att ge alltför stora möjligheter för en arbetsgivare som verkligen har diskriminerat någon, att i efterhand visa på i och för sig sakliga skillnader som i realiteten inte haft någon betydelse för anställningsbeslutet" (sid 55).

Rimliga undantagsregler?

Detta blir naturligtvis besvärligt och regeringen uppger ett antal undantag som den anser vara självklara. "Självfallet", skriver regeringen, "torde det således i många fall inte vara otillbörligt att trosamfund och invandrarorganisationer ger företräde åt trosfränder och egna landsmän i en anställningssituation." Samma sak gäller "läraryrken vid konfessionella skolor. I många fall torde det inte heller vara otillbörligt att uppställa särskilda utseendekrav på skådespelare eller modeller" (sid 55).

Regeringen anser vidare att vissa kategorier kan gynnas om arbetsgivaren så vill och detta sammanfaller med "samhälleliga, sociala och ideella intressen", utan att man överträtt förbudet mot etnisk diskriminering. Som sådana intressen anger propositionen "jämnställdhet mellan könen, främjande av arbetstillfällen för handikappade och rikets säkerhet m m" (sid 57).

Hur ska då denna tillbörlighet kontra otillbörlighet i arbetsgivarnas särbehandling av arbetssökande eller redan anställda kunna konstateras i enlighet med uppställda ramar? "I själva uttrycket särbehandling ligger att en jämförelse skall göras med hur arbetsgivaren behandlar övriga anställda. Det är även meningen att *en fiktiv* jämförelse skall kunna göras, alltså ett övervägande av hur arbetsgi-

varen skulle ha behandlat en annan anställd i motsvarande situation. Det avgörande bör även vid tillämpningen av detta förbud vara om den etniska faktorn utgjort en nödvändig förutsättning för arbetsgivarens handlande" (sid 58, min kursivering).

Ett problem som uppstår vid denna typ av fiktiva jämförelser är avgränsningssvårigheter mellan olika individuella meriter och egenheter. Därför måste en juridisk prövning av ett mål om otillbörlig särbehandling verkligen fokuseras "kring den diskriminerande avsikten och i mindre utsträckning kring de sökandes meriter" menar regeringen. Därför blir det också viktigt att klarlägga att en arbetsgivare skall ställas till svars på grund av förbudet mot etnisk diskriminering i arbetslivet bara i de fall där den etniska faktorn har varit en nödvändig förutsättning för arbetsgivarens handlande. "I lagtexten skall detta orsakssamband uttryckas så att det är *på grund av t ex ras* som arbetsgivaren handlat på ett visst sätt." Den väsentliga innebörden av detta samband skall dessutom "kunna stå klart även för personer som inte är juridiskt utbildade" vilket uppges vara skälet till att regeringen valt formuleringen "på grund av" (sid 64).

Hur ska då en person som ansett sig förbigången vid en anställning på grund av etnisk diskriminering kunna veta det? Genom att arbetsgivaren skall ha skyldighet att redovisa "vissa grundläggande uppgifter om den person som fått anställningen", lyder svaret i propositionen. Däremot bör denna skyldighet inte vara allmän, så att varje arbetssökande på begäran skall kunna få veta samtliga medsökandes meriter, menar regeringen, eftersom detta kan tänkas bli "orimligt betungande för denne" (sid 72). Om etnisk tillhörighet skall lämnas ut, och i så fall hur denna etniska tillhörighet skall fastställas och av vem, framkommer dock inte av propositionstexten. Samtidigt skall en arbetsgivare, så som är fallet med jämställdhetslagen, kunna vägra lämna ut begärda uppgifter till en enskild utan att drabbas av någon sanktion. Däremot kan DO med hot om vite begära liknande upplysningar som en enskild förvägrats av arbetsgivaren, och det kommer att vara "helt upp till DO att avgöra om det över huvud taget finns skäl att infordra uppgifterna" (sid 73).

DO skall också ha en processförande roll i samband med rättegångar angående brott mot lagen om etnisk diskriminering i arbetslivet. Regeringen menar att detta kan bli ett värdefullt stöd för en enskild person som anser sig ha mött diskriminering, att denne kan

söka biträde av en statlig myndighet med sakkunskap på området. Den offentliga utredning som föreslagit denna processrätt menar också att "den uppmärksamhet av främst massmedial karaktär som en diskrimineringsprocess sannolikt framkallar inte bör föraktas. En sådan uppmärksamhet kan på ett förmånligt sätt öka såväl förbuds - lagstiftningens som DO-ämbetets genomslagskraft i samhället." Regeringen håller med om detta resonemang, även om "det kan tyckas något överdrivet att utnämna detta argument till huvudskäl - let" (sid 76).

Hänsyn till media

Hänsynen till det publika och mediala genomslag som DO-myndighetens agerande kan få återkommer också beträffande regeringens bedömningar kring frågan, om DO skall behöva motivera sina beslut att avslå enskildas ansökningar om biträde i rättstvister kring etnisk diskriminering. DO:s krav på att slippa motivera sina avslagsbeslut grundar sig bland annat på att dessa avslag kan bli "utmärkta vapen för motsidan". Vem eller vilka som avses med motsidan framgår inte av DO:s framställan, men regeringen menar att DO:s avslagsmotiveringar kan "avfattas mycket kortfattat och allmänt. Den typen av motivering kan varken vara särskilt arbetsbelastande eller tjäna som vapen åt arbetsgivarsidan" (sid 76 f). Det är således arbetsgivarna som avses med begreppet "motsidan".

Dessa mediala avvägningar förtjänar en kommentar i sig. Det må vara begripligt att myndigheter, som ägnar sig åt politisk opinions - bildning som DO, eller utredningar som vill förstärka denna opinionsbildande roll, på förhand vill lägga upp en beslutsstrategi och arbetsordning med hänsyn till det massmediala genomslag som myndighetens verksamhet kan få. Allvarigare är att regeringen, då den uppdrar åt DO att trots allt avge kortfattade och allmänt hållna avslagsmotiveringar, också uppger en bevekelsegrund som uppenbarligen tar hänsyn till oron om framtida publika genomslag. I lagens förarbete framstår således regeringen inte som den oväldige lagstiftaren utan som den politiske aktivisten, som i sina ställningstaganden ständigt kastar sidoblickar i den mediala spegeln.

Eftersom lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet tillkommit utan att det fanns ett "akut behov" av den, eftersom den innehåller så pass vaga punkter som "fiktiva jämförelser", "krav som skall vara

rationella för utomstående", och *samtidigt* skall möjliggöra särskiljande krav för lärarbefattningar på konfessionella skolor, utseendekrav på modeller, och ge möjlighet åt invandrarorganisationer att anställa egna landsmän eller trosfränder, kan onekligen bevisföringen vara svår. Därför har också den tidigare utredningen och DO föreslagit att bevisbördan fördelas på så sätt att den som anser sig ha blivit diskriminerad endast behöver visa "sannolika skäl för att arbetsgivaren skall vara tvungen att motbevisa påståendet om grunden för sitt handlande" (sid 84). Således en omvänd bevisbörda.

Regeringen avvisar dock denna omvända bevisbörda. Det är inte rimligt att "en arbetsgivare som i egentlig mening inte har diskriminerat någon skall riskera att drabbas av sanktioner", skriver regeringen och fortsätter: "Tyngden av arbetssökandens eller arbetstagarens skyddsintresse i diskrimineringsfall motiverar att hela bevisbördan inte åvilar henne eller honom. Å andra sidan måste bevisbördans fördelning även i så hänseende se till att arbetsgivarens intresse (av) att en arbetssökande eller en arbetstagare inte genom rena okynnespåståenden kan förhindra eller försvåra arbetsgivarens verksamhet eller få arbetsgivaren utpekad som en klandervärd person" (sid 84). Därför tycker regeringen, till skillnad från DO, att det i diskrimineringsmål inte finns några "skäl att inte låta vanliga bevisregler gälla". Den arbetssökande måste "styrka att en särbehandling ägt rum" och "måste dessutom styrka att den etniska faktorn stått klart för arbetsgivaren" (sid 85). Men trots detta anser inte regeringen att någon bevisbörderegler bör tas in i lagstiftningen eftersom detta riskerar att "på ett olyckligt sätt läsa domstolens hantering av frågan" (sid 86).

Sammanfattningsvis har vi således en lag, där lagstiftaren medger att det inte funnits tillräckliga empiriska belägg för förekomsten av det brott man vill bekämpa, där en diskussion saknas om brottet i fråga verkligen kan bekämpas med lagstiftning, och där bevakande myndighet, DO, själv medger att man inte mött ett enda fall som skulle kunnat beivrats om lagstiftning funnits. Vidare medger också lagstiftaren att det inte funnits ett akut och påtagligt behov av lagen. En diskussion om avvägnings- och gränsdragningssvårigheter mellan "svenskar" och "etniska minoriteter", som borde vara av yttersta vikt för en framgångsrik tillämpning av lagen, saknas likaså. Den

motivering som lagstiftaren anger för lagens införande, att "tiden nu är mogen", utvecklas inte heller.

När det gäller lagens tillämpning uppger lagstiftaren ett antal mycket subjektiva och oklara kriterier såsom fiktiva jämförelser, begriplighet för utomstående, "verkliga" anledningar och samband som skall vara tydliga även för personer som inte är juridiskt utbildade. Dessutom medger lagstiftaren samtidigt att viss etnisk diskriminering skall kunna vara tillåten om denna sammanfaller med vissa politiska intressen (sådana intressen som i propositionen beskrivs som "samhälleliga, sociala och ideella"), med anställning av trosfränder eller landsmän, eller då utseendekrav är ofrånkomliga.

Samtidigt införs en rad principer som skall se till att arbetsgivare inte hindras från att bedriva en rationell anställningspolitik och arbetsledning. Inte heller skall arbetsgivarna kunna överhoppas av krav på att lämna uppgifter till myndigheter eller till kärande eller utsätas för rena okynnesanmälningar och smutskastning.

Mild remissbehandling

Trots den stora otillräckligheten när det gäller motivering, utredande av orsakssamband med mera har lagen, då den varit ute på remiss, inte mött några större invändningar. Praktiskt taget alla remissinstanser har tvärtom ställt sig bakom bedömningen att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet behövs, och en majoritet har dessutom antingen tillstyrkt lagförslaget eller lämnat det utan erinran. Det anmärkningsvärda är att Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), som i remissvar till de föregående utredningarna och även i mediala inlägg varit mycket kritisk till införandet av en sådan lag och till dess utformningar, i ett kort remissvar noterat att man inte har en avvikande uppfattning i förhållande till utredningen i fråga om omfattningen av etnisk diskriminering i Sverige, en omfattning som inga utredningar lyckats fastställa, vilket SAF tidigare påpekat (SAF:s remissvar till SOU 1992:96, den 23/2 1992 och Sakkunnigutlåtande från Hans-Göran Myrdal till SOU 1984:58, sid 360 -363).

I enlighet med denna förändrade bedömning hänvisar också propositionen till att "inte heller de remissinstanser som företräder arbetsgivarintressen har redovisat någon annan uppfattning" när det gäller påståendet att det kan anses vara klarlagt att etnisk diskrimi -

nering i arbetslivet verkligen förekommer (sid 34). Emellertid anser SAF i sitt senaste remissvar att någon lag inte behövs. Dock är skrivningen denna gång av betydligt mildare karaktär än tidigare, då föreningen anför: "Andra metoder än den nu föreslagna lagen bör därför prövas i första hand ... Effektivare svenskundervisning, meningsfulla arbeten och andra lämpliga åtgärder kan vara av stor betydelse. Även utbildnings- och opinionsbildningsinsatser riktade till hela befolkningen kan på sikt ge resultat" (SAF:s remissvar till SOU 1992:96, sid 3).

Möjliga effekter av lagen

Frågan är naturligtvis vad den nu gällande lagen kommer att få för effekter. Eftersom det hittills varit omöjligt att få en uppfattning om i vilken utsträckning den höga arbetslösheten bland invandrare har med etnisk diskriminering att göra, kommer lagens effekter på invandrarnas situation på arbetsmarknaden förmodligen inte att vara mätbara. Med utgångspunkt från att DO själv medgivit att myndigheten inte hanterat ett enda fall av etnisk diskriminering i arbetslivet som skulle kunnat leda till åtal, om en lag funnits tidigare, kan man dock anta att lagens effekter i detta avseende kommer att bli ringa. Kommer då lagen att kunna förhindra den etniska diskriminering i arbetslivet som uppges förekomma, och som vi kan anta finns? Återigen är osäkerheten stor, vår vetskap begränsas till den erfarenhet som DO-myndigheten själv refererat till och som återgetts ovan. Det kan dock inte uteslutas att enstaka fall av konstaterad etnisk diskriminering i arbetslivet kan komma fram genom lagens existens. Huruvida dessa fall kan leda till att en arbetsgivare i en domstolsprocess verkligen fälls, återstår dock att se.

En annan effekt av lagen kan bli att den påverkar arbetsgivarnas framtida inställning till invandrad arbetskraft, i likhet med de oförmodade effekter som lagen om svenskundervisning på betald arbetstid fick. Diskussionen om en lag mot diskriminering utgår ofta från att det alltid är en välmeriterad invandrare som förbigås och en lägre meriterad svensk som anställs på grund av etniska skäl. Frågan är naturligtvis vad som händer om en arbetsgivare väljer att anställa en invandrare med lägre meriter före en annan invandrare eller svensk med högre meriter, till exempel en lågutbildad turk i stället för en högutbildad svensk eller polsk arbetssökande. Eftersom risk

finns för att arbetsgivaren kan anklagas för etnisk diskriminering, är sannolikheten stor för att den lägre meriterade arbetsökanden för - bigås. Detta skulle därmed ge ett utfall som liknade det som lagen om svenskundervisning på betald arbetstid fick, och som ledde till att mindre meriterad arbetskraft, ej svenskkunniga invandrare, för - bigicks i samband med anställningar.

Ytterligare en tänkbar effekt är att man på arbetsplatserna, från såväl de anställdas som arbetsgivarnas sida, i fortsättningen ogärna ser att invandrare nyanställs just på grund av att detta kan leda till konflikter och i förlängningen till rättstvister mellan anställda till exempel i samband med en befordran. I beaktande av att lagen om svenskundervisning på betald arbetstid fick så negativa konsekvenser för invandrarnas situation på arbetsmarknaden, är det märkligt att regeringen i propositionen om den nya lagen inte ens diskuterar eventuella negativa konsekvenser av lagens införande.

Invandrare kan favorisera landsmän

Lagen kommer vidare inte att utgöra ett hinder för "etniskt företagande", det vill säga att en invandrarföretagare anställer egna landsmän. I en diskussion i medierna hävdade den förra invandrarministern Birgit Friggebo detta och hänvisade till att en sökande kan väljas av särskilda skäl, oberoende av etniska förutsättningar (SvD den 17/12 1993 och prop 93/94: 101, sid 93). Det innebär också att begreppet "otillbörlig särbehandling" definieras som "dels ett avsiktligt hänsynstagande till en etnisk faktor, dels att detta hänsynstagande skall strida mot den grundläggande principen om människors lika värde och därigenom vara stötande". Det innebär också att, medan invandrarföretagare med olika icke-etniska motiveringar kan förbigå svenskar, vilket alltså inte behöver vara stötande, kommer svenska företagare som förbigår invandrare att kunna lagsökas. I syfte att möjliggöra för invandrare att anställa egna landsmän, kommer lagen således att möjliggöra att icke-svenska arbetsgivare diskriminerar svenskar. Ett onekligen absurt utfall.

En annan komplikation som kan komma att uppstå är om en arbetsökande som anser sig ha blivit förbigången i en anställningsprocess, med stöd av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet kan åberopa att han blivit diskriminerad, och företagare som en följd av detta börjar intressera sig för arbetsökandes etniska bakgrund

och just beakta denna bakgrund för att gardera sig mot eventuella framtida domstolsprocesser. Detta skulle leda till såväl ökade kostnader som till en försämring av de etniska relationer som lagen uppges ha tillkommit för att förbättra. Vid ett meningsutbyte med Svenska Dagbladets ledaravdelning menade Friggebo att hon inte såg något "förgräpligt i att en arbetsgivare skulle behöva redovisa sina skäl till varför han eller hon förbigått en katolik eller finska som anser sig bättre kvalificerad och diskriminerad. Det omaket får man väl ta på sig om vi skall försöka komma till rätta med ett problem som alla erkänner existerar." Regeringen medgav således att en arbetsgivare kan behöva ta reda på sökandes etniska bakgrund eller redovisa varför de förbigått någon på grund av dennes etniska bakgrund, även om det innebär ett omak. Svenska Dagbladet påpekade också i enlighet med detta: "Överförmyndaren har talat; hon vet vilket omak andra bör ta på sig" (SvD den 17/12 1993).

Samtidigt är lagens bevisrekvisit skrivet på ett sådant sätt att det kommer att bli mycket svårt att föra i bevis att till exempel en estnisk företagare förbigått svenska eller bosniska arbetssökande, inte för att han vill anställa ester, utan för att han inte vill anställa svenskar eller bosnier. (Exemplet är Friggebos eget från SvD den 17/12 1993.) Detta kan leda till två utfall. För det första att mycket få arbetsgivare blir fällda för brott mot lagen på grund av de hårda beviskraven. För det andra att de som fälls i enlighet med lagens beviskrav, utsätts för ett mycket stort mått av godtycke.

Framtidsalternativ

Därmed kommer vi in på de alternativa framtidsvägarna för lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet. I det första alternativet kommer lagen att kvarstå som en tämligen intetsägande och tandlös konstruktion och därmed bekräfta misstanken om att den tillkommit för syns skull. En sådan utveckling kommer i så fall att öka misstron mot politikens möjligheter att komma tillrätta med komplicerade samhällsproblem och förmodligen också spä på politikerföraktet. En utveckling av detta slag kan leda till en besvikelse bland dem som haft stora förväntningar på lagen. Då kommer krav att ställas på att lagen skall skärpas eller implementeras på sådant sätt att den åstadkommer det som ställts i utsikt, nämligen domar mot arbetsgivare för att ha utsatt arbetssökande eller anställda för etnisk diskriminering.

ring. Dessvärre medger, som jag försökt visa, lagens konstruktion och tankarna bakom den stort utrymme för godtyckliga domar av politisk karaktär. Denna utveckling skulle i så fall också vara den andra alternativa vägen, som jag nämnde ovan.

I syfte att åstadkomma domar mot den etniska diskriminering i arbetslivet, vars existens lagstiftaren är övertygad om, men som ingen, inte ens den myndighet som haft att övervaka frågan, DO, kunnat föra i bevis, kommer vi i så fall att få se domslut som till - kommit för att statuera exempel där hänsyn tagits till den mediala genomslagskraften, som propositionen så ingående diskuterar.

På längre sikt framskymtar ett annat slag av etnisk lagstiftning på arbetsmarknaden – en lagstiftning om att kvotera invandrare eller minoriteter till vissa typer av arbeten eller sektorer där dessa är "underrepresenterade". Sådan lagstiftning brukar i internationella sammanhang gå under namnet "raslagar" som i det tidigare Sydafrika eller i Malaysia av i dag, där den kinesiska minoriteten diskrimineras av regeringen under förevändningen att man vill uppnå "balans mellan raserna".

Men en lagstiftning som utesluter vissa etniska grupper från olika samhällssfärer är i grunden inte annorlunda är en lagstiftning som föreskriver i vilka proportioner olika etniska grupper skall före - komma inom en viss samhällssfär eller yrkessektor. I bägge fallen innebär det att vissa människor utesluts i förväg från ett arbete med hjälp av ett statligt dekret. Den senare typen av lagstiftning brukar gå under namnet "preferential policies", och dess amerikanska form "affirmative action" är mest känd. Sedan denna typ av lagstiftning börjat tillämpas i USA, har debatten där varit koncentrerad på att man, för att kunna uppfylla de fastställda kvoterna om svarta stu - denter, i många skolor infört olika nivåer av antagningspoäng i den så kallade "Scholastic Aptitude Test" för svarta och vita studenter.

Ett exempel på vad som kan bli resultatet av detta förfarande gavs, då amerikanska media avslöjade att svarta studenter antogs till Harvard Medical School med lägre antagningspoäng än vita. Som en följd av detta beslut, vägrade vita patienter att undersökas av svarta under deras praktiktjänstgöring som läkare (Sowell, *Preferential policies*, sid 126). Existensen av "preferential policies" har dessutom inte alls gynnat de grupper den säger sig vilja hjälpa, utan

blott en liten elit ur den eftersatta minoriteten och detta till en kostnad av allt mer försämrade relationer över ras- och etniska gränser.

Den svenska samhällsdebatten har inte kommit dithän att vi fått en diskussion om etnisk kvotering i arbetslivet, även om könskvotering diskuteras. Dock har enstaka röster höjts här och där. Och, för den som läser olika officiella texter om invandrapolitiken, finns den normativa grunden för etnisk kvotering redan anlagd. I prop 1993/94: 101 skriver regeringen att staten i första hand måste "vidta åtgärder mot direkt diskriminering ... 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" (sid 29). Vidare skriver regeringen att den som vill ge företräde åt vissa "utsatta grupper" skall kunna göra det utan att anses bryta mot lagen. En arbetsgivare skall i sin anställningspolitik således kunna "ta hänsyn till väsentliga samhälleliga, sociala och ideella intressen" (sid 57). Steget mellan att låta en arbetsgivare ta dessa hänsyn *om han vill*, eller kräva i lagstiftning att han *skall* ta detta hänsyn är långt. Visserligen kräver JämO att samtliga stora arbetsgivare skall inkomma med planer på hur jämlikheten mellan könen skall befrämjas på arbetsplatsen, men lagstadgad "etnisk rättvisa" (ett begrepp lanserat av DO), verkar vara långt borta. Det skall dock noteras att den politiska filosofin för detta redan finns i embryonal form. Sedan återstår självfallet att se om tiden någonsin blir mogen för kvoteringar av invandrare till arbetsplatser och högre studier.

Några slutsatser

Vid en närmare granskning framstår den nyligen införda lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet som en mycket märklig produkt. Det är tydligt att lagen inte bygger på egentlig kännedom, ett reellt empiriskt underlag, om det fenomen som lagen vill åtgärda. Det som lagstiftaren har att gå efter är i stället utsagor om upplevd etnisk diskriminering i arbetslivet. Härutöver förs inte heller någon diskussion om möjligheterna att med hjälp av lagstiftning komma åt frågan om etnisk diskriminering i arbetslivet. Ej heller finns det något försök att utvärdera hur tidigare lagstiftning, som den om rätt till betald ledighet för svenskundervisning under arbetstid, har

kommit att påverka arbetsgivarens benägenhet att anställa invandrare.

Lagen bär i stället prägel av att vara en produkt som försöker svara upp mot kravet på åtgärder inom ett område, invandrarnas problematiska situation på arbetsmarknaden, som allt fler börjar inse vidden av. Men den förändring av svensk arbets- och skattelag som skulle krävas för att verkligen kunna ta itu med denna situation, är av helt annan dignitet; det skulle innebära arbetsmarknadslagar som tillät andra anställningsförhållanden, lagar som bröt fackföreningarnas rätt att sluta kollektivavtal, avskaffad moms på tjänster o s v. Eftersom det varken finns politisk enighet kring, eller tillräcklig insikt om, vikten av förändringar av detta slag, är det lättare att driva igenom bland annat lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet – hur ineffektiv denna typ av lagstiftning än må vara för att bereda invandrare möjlighet att komma in på den svenska arbetsmarknaden.

Men, förutom att den är en så uppenbart "optisk" produkt, är också lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet ett utmärkt exempel på hur samspelet mellan organiserade opinioner, handfallna politiker och medier leder fram till mindre genomtänkta beslut. Passusen i förarbetet till lagen (prop 1993/94: 101) om hänsyn till massmedias reaktion, är ett exempel på hur mediernas bedömning tillmätts större vikt än rättsstatens krav när lagstiftning utformas.

Att invandrare möts av fördomar i sina nya hemländer är ett välkänt fenomen. Men fördomar innebär inte alltid diskriminering. Historien är full av exempel på hur etniska grupper, trots fördomar mot varandra och motsättningar sinsemellan, kunnat undvika att dessa fördomar övergått i diskriminering. Detta är också skälet till varför olika former av raslagar kommit att införas. Eftersom männskor, trots fördomar, många gånger vägrar att diskriminera, har de av statsmakten lagvägen tvingats till diskriminering.

Den avgörande faktor som försvårar för fördomar att övergå till diskriminering är marknaden och den fria konkurrensen. I många länder och historiska situationer har invandrare kunnat motverka att fördomar övergått till diskriminering, genom att på marknaden göra det kostsamt för den som diskriminerar. Att starta egna företag, att anställa landsmän till lägre löner än majoritetsbefolkningen, att kunna ta anställning till lägre lön, att utföra tjänster till lägre pris, att kunna starta egna skolor eller ett eget utbildningsväsende, att kunna

upprätta egna nätverk, organisationer och församlingar, att upprätta egna kreditinstitut, har varit några av invandrarnas motvapnen. I samhällen utan kvoterings-, utan olika slag av näringsförbud eller monopol på licenser, på arbetskraftsförmedling eller förhandlingsmonopol på arbetsmarknaden, har invandrare kunnat delta i ständscirkulationen och tack vare dessa motvapen snabbt röra sig från fattigdom och armod till välstånd och framgång.

I beaktande av dessa erfarenheter är lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet i bästa fall en onyttig skapelse, som statsmakten kan peka på som en förment kraftfull åtgärd. I värsta fall förebådar lagen framtida politiskt och medialt färgade domar samt nya åtgärder, där arbetsgivare skall tvingas sörja för "etnisk rättvisa" genom kvoterings- och olika slag. En statsmakt som anser sig ha rätt att föreskriva att arbetsgivare inte får diskriminera på etnisk grund, kan också med samma moraliska rätt anse att staten kan föreskriva att arbetsgivare måste diskriminera på etnisk grund. Men tills dess förblir regeringens lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet i sin nuvarande form blott en kosmetisk åtgärd – ett stort slag i luften.

Källor och litteratur

Litteratur

Diaz, Jose Alberto, *Choosing integration*. Uppsala: Uppsala universitet 1993.

Sowell, Tomas, *Marknader och minoriteter : vägen ur slummen*. Stockholm: Timbro 1989.

Sowell, Tomas, *Preferential policies*. New York: Quill 1990.

Offentligt tryck

Proposition 1993/94:101.

Diskrimineringsutredningen, "Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet". SOU 1983:18.

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet, "Mångfald mot enfald 1". SOU 1989:13.

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet, "Mångfald mot enfald 2, lagstiftning och rättsfrågor". SOU 1989:14.

Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering, "Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet". SOU 1992:96.