Positiv särbehandling är också diskriminering

Pejling nr 12

Pejling nr 12

Positiv särbehandling är också diskriminering

Thomas Gür

Timbro

Pejling nr 12

Hittills utkomna Pejlingar:

Nr 1, Carl Rudbeck, *Den fula ankungen eller den oälskade liberalismen*

Nr 2, Anders Johnson, *Inte bara valloner – Invandrare i svenskt näringsliv under 1 000 år*

Nr 3, Ingemar Nordin, *Djur är inte människor – En filosofisk granskning av veganismen*

Nr 5, Maria Rankka, *Skattetryckets sociala konsekvenser*

Nr 6, Helena Rivière, *Bidragskulturen – Filosofin bakom socialbidraget*

Nr 7, Gunnar Strömmer (red), *Kretsloppsstat eller kretsloppssamhälle?*

Nr 10, Fredrik Haage, *Thamgrepp*

Nr 11, *Fakta och myter om globaliseringen – En artikelserie ur The Economist,* förord av Anders Åslund

© Författaren och AB Timbro 1998
Omslag: Formgivningsverket
Sättning: KK Grafiska, Stockholm
Tryck: Norstedts Tryckeri, Stockholm 1998
ISBN: 91-7566-384-8

Till Bo och Sigrid

Pejling nr 12

Pejling nr 12

Innehåll

Diskriminering och omvänd diskriminering 9

Särskiljande rättfärdighet 17
Avgörande skillnad 19
Motiv för främjande 21
Etnisk mångfald – vad är det? 25
Erbarmlig definition 27

Diskrimineringens mekanismer 31
Spårvagnsägare mot rasism 33
Marknaden gynnar minoriteter 36
Omöjligt med effektiva lagar 39
Det holländska exemplet 42
Det amerikanska exemplet 46
Nackdelar med diskrimineringslagar 49

Pejling nr 12

Etnisk mångfald och andra offermyter 53
Mångfaldstänkande *54*
Självidentifiering *56*
Tillåten diskriminering *59*
"Ethnic passing" *61*
Arbete för etnisk mångfald *65*
Jämförelser av data *66*
Kvotering *69*
Etnisk rättvisa *73*
Arbetsgivarna hukar sig *80*

Mönster i positiv särbehandling 87
Stöd- och anpassningsåtgärder *93*

Mer symbolpolitik och munväder 101

Referenser 107

Diskriminering och omvänd diskriminering

Indeed, in the centuries past, preferential policies toward one group or another have been so pervasive that it is the idea of treating individuals alike which is historically recent and unusual.

(Sowell 1990, s 13)

Att människor är lika inför lagen, eller av myndigheter behandlas lika, är ett tämligen nytt historiskt fenomen. Trots att det handlar om relativt sett nya idéer i mänsklighetens historia, har likabehandling från statens sida och likhet inför lagen ändå slagit rot snabbt. I dag är det få länder i världen som officiellt inte bekänner sig till dessa två principer. Alla länder gör i vissa avseenden fortfarande skillnad mellan sina medborgare och icke-medborgare avseende lagliga rättigheter. Men en utjämning inleddes i England och Holland i inledningen av den industriella revolutionen, och innebar att en utlänning i ekonomiska tvistemål faktiskt kunde få rätt mot en engelsman eller holländare. Detta utsträckta skydd för äganderätten gav dessa länder en avgörande fördel när det gällde att locka förmögna eller tekniskt drivna utlänningar att investera eller verka i landet. Idén om den fria rörligheten för medborgare inom EU, eller snarare EES-området, är i grunden

en förlängning av tanken att likhet inför lagen och likabehandling från myndigheters sida också skall kunna gälla andra än landets egna medborgare.

Att vi så starkt reagerar mot olika former av diskriminering från statsmaktens sida – apartheid i Sydafrika, de tidigare raslagarna i södra USA, sämre rättigheter för den kinesiska minoriteten i länder som Indonesien och Malaysia eller talibanerna i Afghanistan – baserar sig just på att idén om likabehandling fått så starkt gehör. Lagar som förbjuder stat och myndigheter att diskriminera genom att gynna eller missgynna ett slags medborgare framför andra förefaller därmed självklara.

De senaste decennierna har dessa principer också börjat utsträckas till privata verksamheter, alltså att privata organisationer av olika slag, främst företag, förbjuds att diskriminera genom att missgynna personer tillhöriga en eller annan specifik kategori. I Sverige har vi sålunda dels en lag om jämställdhet mellan könen som förbjuder diskriminering på basis av kön, dels en lag mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på basis av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Och följdenligt har två statliga utredningar också lagt fram förslag på lagar mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och av personer med funktionshinder.

Att den grundtanke som vägleder principen att myndigheter måste behandla alla medborgare lika och inte diskriminera dem emellan, skulle kunna utsträckas till den privata sfären, alltså till relationerna medborgare emellan, må det sedan vara mellan företag och anställda eller mellan t ex en restaurang och eventuella kunder, är för många självklar och

för andra ändå förkastlig. Men varken själva utsträckningen av principen från den offentliga till den privata sfären eller de två ställningstagandena (självklar respektive förkastlig) är helt problemfria. En kort diskussion om detta förs nedan.

Emellertid blir det direkt förkastligt när statsmakten genom lagar, och i syfte att uppväga diskriminering av en förment förfördelad grupp, uppmuntrar, eller till och med tvingar, offentliga myndigheter eller privata organisationer att på olika sätt positivt särbehandla individer tillhöriga den förfördelade gruppen på basis av deras grupptillhörighet. Den princip som ett diskrimineringsförbud är avsett att upprätthålla, alltså att staten (och privata organisationer) inte får gynna eller missgynna individer på basis av deras grupptillhörighet, urholkas därmed. I stället för likabehandling får vi ett nytt slag av diskriminering. Och det är lika moraliskt förkastligt att uppmuntra eller tvinga en organisation att t ex *inte anställa* en människa för att hon tillhör en särskild kategori som att uppmuntra eller tvinga en organisation *att anställa* en människa för att hon tillhör denna kategori. Ty att vara förbjuden att anställda en person som tillhör t ex en viss ras är därmed också att vara tvungen att anställa personer av en annan ras än den vilken man är förbjuden att anställa ur.

När det gäller gynnande och diskriminering i den privata sfären synes den moraliska rågången ligga mellan privata verksamheter som riktar sig till allmänheten å ena sidan, och transaktioner mellan enskilda individer eller enskilda företag å den andra. Argumentet att en företagare eller en restaurangägare inte får vägra anställa eller vägra släppa in människor av, låt oss säga, en specifik rasgrupp skulle därmed grundas på att ett företag i ett anställningsförfarande och en restaurang i sin

verksamhet vänder sig till allmänheten. Det går givetvis att se relationen mellan företagaren och den anställningssökande eller restauratören och kunden som en kontraktsrelation mellan två individer, vilket skulle innebära att precis som den anställningssökande har rätt att inte söka arbete hos en företagare eller den hungrige restaurangkunden har rätt att låta bli att gå in i en restaurang som drivs av en person av en särskild ras, så har företagaren och restaurangägaren motsvarande rätt att avvisa platssökande eller kunder. Var och en skulle således ha rätt att förfara som han vill med sin egendom, i ena fallet sitt företag och sin restaurang, i det andra sin arbetskraft eller sina matpengar.

En avgörande invändning i frågan kan formuleras på följande sätt: Företag verkar i ett offentligt, samhälleligt sammanhang där de får skydd av statsmakten/lagen vad gäller kontraktsrätt, äganderätt, upphovsrätt m m. Och företag verkar inte bara på marknaden utan också i det offentliga rummet, i samhället. Företag som av statsmakten garanteras ett skydd för sina rättigheter kan därmed av statsmakten också åläggas att inte diskriminera mellan sina kunder eller anställda m m, på basis av kön, etnicitet o s v, eftersom en av de principer som präglar statsmaktens förhållande till medborgarna, och som bör prägla relationerna i samhället, är likabehandling.

Privata klubbar har rätt att diskriminera icke-medlemmar. Krogar och restauranger har rätt att diskriminera på basis av klädsel – slips- eller kavajtvång – eller ålder – ”Han minst 27, hon minst 23” som det t ex kan heta. Varför skulle vi i så fall inte kunna tillåta diskriminering på andra grunder? T ex ras eller etnicitet? Därför att ras och etnicitet är mer grundläggande egenskaper än ålder och klädesplagg. Och vem vill

leva i ett samhälle där butiksägare skulle ha rätt att sätta upp skyltar som ”Judar och halvjudar äga ej tillträde”, och dessutom rätt att agera därefter?

Ett allvarligt problem uppstår emellertid när lagstiftaren för att gynna en förment eller verklig förfördelad grupp påbjuder eller uppmuntrar till positiv särbehandling. Någons positiva särbehandling är i det närmaste alltid någon annans negativa särbehandling. Det vill säga: positiv särbehandling är omvänd diskriminering. Om vi tillåter etableringen av en princip om positiv särbehandling får vi alltså tillbaka den diskriminering vi initialt avvisade.

Diskussionen kompliceras dessutom av att lagar om positiv särbehandling ofta är inbakade i, eller tillkommer som en vidareutveckling av, redan existerande antidiskrimineringslagar. I Sverige gäller detta både jämställdhetslagen och lagen mot etnisk diskriminering. Den som därmed invänder mot positiv särbehandling kan då misstänkliggöras som varande mot antidiskrimineringslagar över huvud taget. Samtidigt är det ingen hemlighet att de som är för positiv särbehandling ser denna som en utsträckning av principen om antidiskriminering, och att positiv särbehandling först diskuteras, sedan rekommenderas och till sist påbjuds inom ramen för antidiskrimineringslagar.

Ibland brukar dessutom själva motståndet mot positiv särbehandling tas som belägg för hur mycket positiv särbehandling ändå behövs, eftersom ett motiv för att införa positiv särbehandling är att bekämpa fördomar om den grupp som skall särbehandlas positivt. Företag som motsätter sig positiv särbehandling vill då antingen inte bekämpa fördomarna mot gruppen i fråga eller, än värre, så vill de agera på detta för-

domsfulla sätt själva. Men som vi skall se längre fram, har motståndet mot diskriminering i olika former från den privata sektorns sida föga att skaffa med ideologi, men mer med ekonomi.

Temat för denna skrift är de ansatser till påbjuden positiv särbehandling som uppträder i den svenska samhällsdebatten just inom ramen för olika typer av lagar mot diskriminering i arbetslivet som vi har eller kommer att få. De ålägganden om positiv särbehandling som inryms inom jämställdhetslagen har behandlats mycket förtjänstfullt i en skrift av Mats Lundström, *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa?*, och kommer därför blott att återges som exempel för att föra diskussionen vidare. Det andra stora fält i vilket positiv särbehandling uppträder allt tydligare är det etniska. Inom detta fält motiveras åtgärder av detta slag bl a genom en idé om proportionell rättvisa, för att åstadkomma snabbare förändringar för hela kategorier av diskriminerade grupper, för att öka det skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet som förbudet avser att åstadkomma, för att motarbeta beteenden som inte är önskvärda men inte lämpligen kan omfattas av ett diskrimineringsförbud och för att introducera ett ”mångfaldstänkande” som utlovas öka vinsterna för samhället i stort, men också för organisationer (företag inräknade) och enskilda.

Mellan ett diskrimineringsförbud och ett påbud om positiv särbehandling går en mycket väsentlig rågång. Etnisk diskriminering i arbetslivet anses äga rum bland annat därför att en platssökande inte bedöms med utgångspunkt från sina meriter som individ, utan med utgångspunkt från sina förmenta egenskaper som tillhörig en etnisk grupp, oavsett om han delar gruppens egenskaper eller ej. Diskriminering tar inte hänsyn

till individen. Den kan beskrivas som individuell orättvisa. Positiv särbehandling söker gottgöra denna individuella orättvisa genom grupprättvisa. En individ blir förmånligare behandlad inte för att han personligen blivit orättvist behandlad och måste få upprättelse, utan därför att han tillhör en grupp som utsetts till mottagare av positiv särbehandling. Positiv särbehandling innebär således att det grupptänkande som ett diskrimineringsförbud söker visa på porten, kommer tillbaka in genom köksdörren. Vidare kan positiv särbehandling inte kompensera individuella oförrätter, eftersom det inte är ett kollektiv som utsatts för orättvisan, utan en individ. En, låt oss säga, diskriminerad turkisk invandrare i Sverige gottgörs inte av att en annan turk, eller för övrigt en person tillhörig en annan invandrargrupp, blir förmånligare behandlad på bekostnad av en medlem av befolkningsmajoriteten av etniska svenskar. Baksidan av den kollektiva rättviseprincip som präglar idén om positiv särbehandling är kollektiv bestraffning, alltså omvänd diskriminering.

Särbehandling av individer på basis av etnisk grupptillhörighet leder ofrånkomligt till ett stort antal problem: allt ifrån avvägningar om grupptillhörighet till ökade motsättningar grupper emellan. Detta gäller oavsett om särbehandlingen är negativ eller positiv, alltså sanktionerad diskriminering eller sanktionerat gynnande.

Positiv särbehandling på basis av kön har redan skapat vissa motsättningar i det svenska samhället. Än så länge har dessa motsättningar främst rört sig på debattplanet, eftersom många av åtgärderna inte börjat vinna terräng. Då åtgärderna som aviserats i första hand kommer att beröra den akademiska världen – ”Thamprofessurer” – är det sannolikt att de even-

tuella problem och motsättningar de för med sig också stannar där. Positiv särbehandling i arbetslivet på etnisk grund kommer å sin sida att beröra en mycket större del av samhällslivet. Etniska motsättningar tenderar dessutom att få våldsamma förlopp. En kritisk diskussion om de ansatser som finns i svensk politik om att låta positiv särbehandling omfatta allt fler grupper – och inledningsvis utsträcka den till att utövas på etnisk grund – blir därför nödvändig redan innan dessa ansatser ens börjat formuleras som regeringspropositioner och lagtexter.

I de kommande kapitlen behandlas de förslag på nya lagar mot diskriminering i arbetslivet som lämnades i tre statliga utredningar i december 1997 och som regeringen nu skall basera sina propositioner på. Diskussionen är främst inriktad på de nya åläggandena om olika slags aktiva åtgärder för främjande av etnisk mångfald som finns i lagförslaget om en ny och skärpt lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet; ett förslag som också kommer att möjliggöra positiv särbehandling/omvänd diskriminering på etnisk bas.

Inledningsvis finns en redogörelse för lagförslagen och en belysning av några grundläggande begrepp. Därefter följer en diskussion i ett marknadsekonomiskt perspektiv på fenomenet etnisk diskriminering och om möjligheterna att lagvägen komma åt diskriminering i arbetslivet. I de tre följande kapitlen återfinns först en kritik av de konkreta skrivningarna om etnisk mångfald, aktiva åtgärder och positiv särbehandling och därefter en mer principiell kritik av positiv särbehandling. I slutkapitlet diskuteras i ett svenskt perspektiv hur framtiden kan tänkas gestalta sig i denna fråga.

Särskiljande rättfärdighet

My conclusion is that "managing diversity" is an ideological movement masquerading as a booster of corporate performance. While its advocates are right to point to the need for companies to adapt their rules to changing conditions, many of the recommendations of the diversity activists are illogical and counterproductive.

(D'Souza, s 335)

I slutet av förra året överlämnades tre utredningar till regeringen med förslag till nya lagar mot diskriminering i arbetslivet, SOU 1997:174 respektive 175 samt 176. Lagförslagen kan beskrivas som delar av ett gemensamt paket, och det är ingen slump att de fått tre på varandra följande nummer i serien av offentliga utredningar.

Ett av de nya lagförslagen – *Översyn av lagen mot etnisk diskriminering, SOU 1997:174* – är i själva verket en skärpning av en redan existerande lag som varit i kraft sedan halvårsskiftet 1994. Ensamutredaren, nuvarande diskrimineringsombudsmannen, DO, Margareta Wadstein, ansåg att den befintliga lagen hade så stora brister att hon hellre valde att presentera ett helt nytt lagförslag i stället för att söka skärpa den nuvarande.

De två andra föreliggande lagförslagen är *Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning*, SOU 1997:175, och *Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder,*

SOU 1997:176. Det förra lagförslaget förbjuder formellt diskriminering i arbetslivet på grund av såväl homo-, bi- som heterosexuell läggning, men dess primära syfte är inte ”att underlätta för dem som ser sig som heterosexuella” eftersom den kategorin ”utgör majoriteten av befolkningen och sannolikt missgynnas de sällan eller aldrig på grund av sin sexuella läggning”. Men logiken bjuder ändå ”att diskriminerings-skyddet konstrueras heltäckande i den meningen att det täcker alla typer av sexuell läggning”. (SOU 1997: 176, s 115)

Enligt det andra lagförslaget definieras den som lagen skyddar, den funktionshindrade, som en person ”som har ett varaktigt fysisk, psykisk eller begåvningsmässigt funktionshinder som antingen är medfött eller förvärvat till följd av sjukdom eller skada”. Begreppet handikapp används inte eftersom det är ”ett relativt begrepp som utgör de negativa verkningarna av funktionshindret i förhållandet mellan individen och hans eller hennes omgivning”. Utredningen faller tillbaka på ”FN:s standardregler” enligt vilka funktionshindret i sig inte utgör något handikapp, men kan bli det ”beroende på miljö och situation”. När det gäller den personkrets som kan komma i fråga för skydd enligt lagförslaget, väljer utredningen en ”vid” personkrets i stället för en ”begränsad” sådan. Invändningen att en lag som görs tillämplig på stora delar av befolkningen lätt förlorar sin legitimitet avvisas med argumentet att ”varje diskriminering i sig är oförsvarlig. En lag som förhindrar diskriminering av en stor grupp personer har därför sitt självklara berättigande. Få torde väl i dag ifrågasätta berättigandet av jämställdhetslagen.” (SOU 1997:176, s 104 ff) Utredningen avvisar därmed ett tidigare förslag om att funktionshindret skall medföra ”betydande begränsningar i den dagliga livsför-

ingen" för att lagen skall bli tillämplig. Det leder i sin tur till att det i utredningens exempelkatalog över de funktionshinder som lagen kan tänkas skydda återfinns "vad som i dagligt tal benämns oral galvanism och elöverkänslighet", "bärare av sjukdomar som har ett progressivt förlopp", alltså "personer med sjukdomar av det slag som kan förväntas i framtiden medföra begränsningar av personens funktionsförmåga", t ex hivpositiva personer, "den som inte är funktionshindrad men av någon anledning *förmodas* vara det", samt "personer med missbruksproblem, de som omhändertagits inom kriminalvården och de som har liknande sociala problem". (SOU 1997:176, s 107 f)

Avgörande skillnad

En avgörande skillnad mellan förslaget om lagen mot etnisk diskriminering å ena sidan och de två andra lagförslagen å den andra är att i den förra förbjuds arbetsgivaren inte bara ett etniskt diskriminerande förfarande av direkt eller indirekt slag. Arbetsgivaren åläggs dessutom "att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet" och för att "verka för att lediga anställningar söks av personer av olika etnisk tillhörighet". (SOU 1997:174, s 218)

I detta hänseende liknar det nya lagförslagets tankar på att främja etnisk mångfald i arbetslivet jämställdhetslagens skrivningar om aktiva åtgärder med bland annat åläggandet för arbetsgivare fler mer än nio anställda att skriftligen upprätta jämställdhetsplaner. Däremot åläggs arbetsgivare inte att

”upprätta skriftliga planer för sitt aktiva mångfaldsarbete”. (SOU 1997:174, s 231)

Den föreslagna lagen mot etnisk diskriminering kan sägas utgöra en mellanstation emellan jämställdhetslagen, å ena sidan, och de två nya lagförslagen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, samt av personer med funktionshinder, å den andra. Sålunda skriver utredaren om en skärpning av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet, att det måste ”göras klart att *en lag som förbjuder etnisk diskriminering i arbetslivet endast är ett av flera hjälpmedel för att åstadkomma och främja lika rätt på den svenska arbetsmarknaden, oavsett etnisk tillhörighet*”. (SOU 1997:174, s 169. Kursiv i original.) Medan de senare lagförslagen blott förbjuder diskriminering men inte ålägger arbetsgivaren någon form av aktivt arbete för att rekrytera personer ur de grupper lagarna avser att skydda (med viss reservation för lagen mot diskriminering av personer med funktionshinder), finns det alltså ett sådant åläggande i det nya lagförslaget; ett åliggande som dock inte är av samma stränga slag som det i jämställdhetslagen. Emellertid påpekas också i lagförslaget mot etnisk diskriminering att då ”aktiva åtgärder infördes i jämställdhetslagen fanns ursprungligen inte krav på att större arbetsgivare skulle upprätta jämställdhetsplaner. Det visade sig vid en utvärdering att förutsättningarna bara uppfyllts i mindre utsträckning. Vid en lagändring 1992 infördes så åliggande för arbetsgivare med fler än nio anställda att skriftligen upprätta jämställdhetsplaner.” (SOU 1997:174, s 230) Sålunda menar utredaren att hon denna gång visserligen inte lägger fram förslag att arbetsgivare skall åläggas att upprätta skriftliga planer för sitt aktiva mångfaldsarbete, men om det ”visar sig att

lagens avsedda verkan uteblir får frågan om sådana övervägas på nytt". (SOU 1997:174, s 231)

Här finns en fingervisning om vad som kan vara att vänta om lagstiftaren i en framtid inte anser sig ha kunnat uppnå avsedd verkan med lagen i dess nya form. Det är i sammanhanget värt att notera att den nu gällande lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet inte ålägger arbetsgivaren aktiva åtgärder för främjande av mångfald, utan endast föreskriver att diskriminering av berörda kategorier inte får förekomma.

I det nya lagförslaget om etnisk diskriminering finns således ålägganden om aktiva åtgärder, bland andra positiv särbehandling för att främja förment förfördelade kategorier och, som vi skall se längre fram, tillåter den föreslagna lagen dessutom etnisk diskriminering, så länge som syftet med att gynna en förment förfördelad kategori uppfylls. Ett förbud mot diskriminering utvecklas således till möjligheten att ändå diskriminera.

Motiv för främjande

Anledningen till att det nya förslaget om en lag mot etnisk diskriminering innehåller ålägganden om aktivt främjande åtgärder för etnisk mångfald är, som utredaren motiverar det, att sådana åtgärder är "framåtsyftande" och "i första hand inriktat på att snabbare åstadkomma förändringar för hela kategorier. Genom aktiva åtgärder kan möjligheter öppnas, möjligheter som tidigare varit stängda för diskriminerade individer i de kategorier som de aktiva åtgärderna inriktas på. Verkningar av tidigare diskriminering kan därmed lindras. En

snabbare integrering av olika etniska minoriteter i arbetslivet kan uppnås samtidigt som slentrianmässigt tänkande som leder till diskriminering kan komma att brytas."

Ytterligare en aspekt, menar utredaren, "är att ett diskrimineringsförbud inte kan sägas ge ett tillräckligt skydd åt eftersatta etniska kategorier . . . Ett diskrimineringsförbud som endast innebär att en enskild sökande skall ha rätt att bedömas efter sina personliga kvalifikationer på samma sätt som en etnisk svensk som söker samma anställning kan därför sägas ge ett otillräckligt skydd. Även om en enskild sökande ges möjlighet att konkurrera på lika villkor kan denne, som en följd av den bristande jämlikhet som rått och ännu råder, ha svårare att hävda sig i en sådan konkurrens."

Genom aktiva åtgärder kan vidare även motarbetas "beteenden som inte är önskvärda men som av olika skäl inte skulle vara lämpliga att låta omfattas av ett diskrimineringsförbud. Ett exempel härpå är diskriminerande platsannonsering."

Ett fjärde mål uppges vara att "med aktiva åtgärder få in ett 'mångfaldstänkande' i företag hos arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och enskilda arbetstagare. Organisationernas vinst kan bli att den befintliga kompetensen inom organisationen bättre kan tas tillvara. Vidare förbättras möjligheten att grunda beslut beträffade anställning, utbildning, befordran på sakliga skäl och inte på slentrian eller fördomar. Det medför i sig bättre ekonomisk lönsamhet för verksamheten."

Slutligen uppges att aktiva åtgärder "är avsedda att vara temporära och skall upphöra sedan syftet uppnåtts". (SOU 1997:174, 219)

Lagförslagets ålägganden av aktiva åtgärder och positiv sär-

behandling motiveras alltså på fyra sätt: åstadkomma snabbare förändringar för hela kategorier, öka det skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet som förbudet avser att åstadkomma och lindra verkningarna av tidigare diskriminering, motarbeta beteenden som inte är önskvärda men inte lämpligen kan omfattas av ett diskrimineringsförbud och genom ”mångfaldstänkande” öka vinsterna för organisationer (företag inräknade) och enskilda.

Genom de två första motiveringarna lämnar lagstiftaren/statsmakten den individorienterade ansats som ett förbud mot etnisk diskriminering är avsett att ge, och övergår till det gruppcentrerade sätt att se på människor som just själva diskrimineringsförbudet är avsett att motarbeta. Denna perspektivförskjutning är en avgörande svaghet i alla ansatser om positiv särbehandling, och vi återkommer till den längre fram.

Det tredje motivet är tveksamt ur ett rättsstatsperspektiv. Vad som kännetecknar en rättsstat är bland annat att det som inte är uttryckligen förbjudet har lagen inga åsikter om. Ett beteende kan ifrågasättas på till exempel moraliska eller samhällsekonomiska grunder, men ur ett legalistiskt perspektiv är den intressanta frågan huruvida det är förbjudet i lag eller ej.

Vad beträffar det fjärde motivet, förutskickelsen om ekonomiska vinster, är den ur ett företagsperspektiv ovidkommande. Vad lagstiftaren implicit fastslår är ett närmast axiomatiskt antagande att etnisk mångfald i en organisation, ett företag, är lönsamt, eller att organisationer vars arbetsstyrka uppvisar etnisk mångfald är mer framgångsrika än organisationer utan denna mångfald. Att så inte nödvändigtvis är fallet kan vem som helst konstatera som tittar närmare på den etniska sammansättningen i så olika områden som svensk rennäring eller

ett amerikanskt professionellt basketbollag. Utöver dessa, extrema skall erkännas, exempel är den ekonomiska historien och samtiden full av olika situationer där etniskt homogena arbetsplatser visat sig vara betydligt mer överlägsna som konkurrensinstrument än etniskt heterogena sådana. Det har rört sig om allt ifrån etniskt företagande där företagaren anställer egna landsmän till behovet av att i arbetslag inte blanda medlemmar av etniska grupper med starka motsättningar sinsemellan, som till exempel italienare och irländare eller till och med italienare från olika delar av Italien, i järnvägsarbetarlagen i USA. (Sowell 1994, s 84)

Andra exempel rör sig om företag där de anställda firar helg olika dagar i veckan, t ex svårigheterna för företag med judar och kristna i arbetsstyrkan i USA under sexdagarsveckan. (Sowell 1994, s 85) Vad gäller etniskt företagande är det inte ett tecken på diskriminering i arbetslivet att minoritetsföretagare anställer egna landsmän, utan ett tecken på att det finns fördelar för t ex invandrare att arbeta på arbetsplatser som präglas av etnisk homogenitet, och för invandrarföretagaren att anställa personer vars arbetsförmåga han kan bedöma bättre än företagare ur majoritetsgruppen. (Gür & Hellman, ss 49–61) Detta betyder inte att företag vars arbetsstyrka är mångetniskt sammansatt inte skulle kunna ha konkurrensfördelar gentemot företag med etniskt homogen personalsammansättning, utan att detta förhållande inte är ett axiom utan något som måste undersökas konkret. Och något som därför inte bör eller kan föreskrivas av utomstående, som till exempel genom att i förarbetena till en lag hävdas vara lönsamt för alla företag.

Det är anmärkningsvärt att utredaren, i detta fall en statlig tjänsteman, hävdar att hon känner till ett sätt att öka vinsten

för privata konkurrensutsatta företag som dessa företags ägare, vars huvudmål med verksamheten vi kan anta vara vinstmaximering, inte upptäckt själva än. På vilket sätt statsanställda tjänstemän skulle ha bättre kännedom än privata företag var det finns hittills oexploaterade vinster att hämta, motiveras dock inte närmare.

Etnisk mångfald – vad är det?

Ett nyckelbegrepp i detta sammanhang är etnisk mångfald. Begreppet återkommer i variationer som "månfaldstänkande" eller bara som "mångfalden". Varken utredningen eller dess direktiv definierar vad denna etniska mångfald, som bör återspeglas i organisationers och företags personalstyrkor, består av. Faktum är att regeringen i sina direktiv till utredningen inte ens använder sig av ordet "etnisk mångfald". Men i utredningen ges direktiv att "överväga möjligheterna att i lagen mot etnisk diskriminering, på motsvarande sätt som i jämställdhetslagen, införa föreskrifter för arbetsgivaren om dels aktiva åtgärder mot etnisk diskriminering, dels därpå byggda årliga planer motsvarande jämställdhetsplaner enligt jämställdhetslagen". (Dir 1997:11, i SOU 1997:174, s 305) Och längre fram i direktiven, när samma formulering upprepas, skriver regeringen att som "exempel på åtgärder som skulle kunna behandlas i motsvarigheten till jämställdhetsplaner kan nämnas utvecklande av metoder för rekrytering, introduktion av nyanställda samt hur mångfalden skall kunna kopplas till utveckling och planering av verksamheten". (Dir 1997:11, i SOU 1997:174, s 309)

Definitionen på etnisk mångfald måste således sökas indirekt, alltså genom att återge de sammanhang då begreppet eller ett motsvarande sådant används för att belysa ett annat resonemang. Ett sådant resonemang finner vi i diskussionen om de aktiva åtgärder som skall främja den etniska mångfalden. Utredningen nämner att åtgärderna är temporära och att de skall upphöra ”när organisationens arbetsstyrka, på alla nivåer och i alla typer av arbeten, så speglar den etniska mångfalden i samhället såvitt avser den tillgängliga arbetskraften. När målet är nått skall arbetsgivaren endast se till att proportionerna behålls.” (SOU 1997:174, s 231)

Åläggandet om de aktiva åtgärderna upphör således när proportionerna i den etniska sammansättningen av företagets arbetsstyrka avspeglar proportionerna i den etniska sammansättningen av den tillgängliga arbetskraften i samhället. Utredningen förtydligar och exemplifierar:

”Med samhället avses här det normala upptagningsområdet för ett företag och varierar således beroende på vilken nivå i företaget som är aktuell för jämförelse. Detta innebär att ett företag exempelvis i Tidaholm bör jämföra sin styrka med den som finns i Tidaholm och omnejd om detta är det normala upptagningsområdet för företaget. Om proportionerna mellan de *anställda med svensk etnicitet respektive annan etnisk tillhörighet* motsvarar proportionerna i det relevanta upptagningsområdet skall åläggandena om aktiva åtgärder inte längre gälla. Gäller det en specialisttjänst kan upptagningsområdet i stället motsvara hela södra Sverige, som då utgör underlag för jämförelsen. Detta innebär att ett företag kan vara skyldig *(sic)* att aktivt åtgärda förhållandena i en viss nivå i företaget, under det

att andra delar av företaget inte omfattas av skyldigheten." (SOU 1997:174, s 231. Min kursivering.)

Erbarmlig definition

Här får vi en indirekt definition på den etniska mångfald som uppges finnas i samhället och vars proportionella sammansättning skall återspeglas i sammansättningen av företagets personalstyrka: "Proportionerna mellan de anställda med svensk etnicitet respektive annan etnisk tillhörighet."

Detta är givetvis en intellektuellt erbarmlig definition på etnisk mångfald: svenskar och icke-svenskar (i etnisk bemärkelse). Den påminner för det första på ett flagrant sätt om den uppdelning i "vi och dom" som statsmaktens företrädare är mycket noga med att ta avstånd från. Dessutom tycks definitionen innebära att den etniska mångfalden består av två etniska grupper i det svenska samhället. Ett snarlikt resonemang återfinns i ett brevsvar från utredaren Margareta Wadstein i hennes egenskap av DO. Där skriver hon att "vi måste inse och utgå från att vi lever i ett multietniskt samhälle" och diskussionen om "återspegling" förs på följande sätt: "En femtedel av befolkningen har invandrarbakgrund och det speglas t ex inte på våra arbetsplatser." (DO Drn 828–97) Här tydliggörs den etniska mångfaldens bestånd ytterligare. Fortfarande handlar det om två slags grupper i befolkningen varav en del, en femtedel, kategoriseras som "de med invandrarbakgrund".

Med en sådan tudelad definition av etnisk mångfald gör statsmakten det väl lätt, men ändå så svårt för sig. En definition kan för det första inte vara negativ, i bemärkelsen att man talar

om vad någonting inte är. (Marc-Wogau, s 88) Att beskriva den etniska mångfalden som närvaron av människor med ”annan etnisk tillhörighet” förutom de med ”svensk etnicitet” är inte acceptabelt. Mångfald kan inte beskrivas med hänvisning till att det finns personer i Sverige som *inte* är (etniska) svenskar.

Vad är denna ”annan etnisk tillhörighet”? Den kan givetvis inte heller beskrivas som att ha ”invandrarbakgrund”. Varken ”invandrare” eller ”invandrarbakgrund” är några etniska kategorier.

Man skulle här kunna säga att det faktum att det finns människor med olika språk och nationaliteter som lever i Sverige i dag utgör denna etniska mångfald, och att det därmed inte spelar så stor roll att söka definiera den etniska mångfalden närmare. Denna invändning bär på två svagheter. Själva åberopandet av existensen av ”människor med olika språk och nationaliteter” är i sig en definition på etnisk mångfald – och en tämligen bristfällig sådan. På en internationell flygplats är också en mängd människor med olika språk och nationaliteter närvarande, men varken Stockholm–Arlanda, Taipei–Chang Kai-shek, Istanbul–Atatürk, Tel Aviv–Ben Gurion eller New York–La Guardia kan beskrivas som präglade av etnisk mångfald. Den miljö som dessa människor med olika språk och etnisk tillhörighet rör sig i, allt ifrån lagar och regler till ekonomi och kultur, är i tur och ordning svensk, kinesisk, turkisk, israelisk/judisk och amerikansk. Själva det faktum att Stockholms flygplats har en geografisk plats som namn, att Taipei och Istanbul bär namn efter två envåldshärskare med stor betydelse för respektive lands historia, medan Tel Avivs och New Yorks flygplatser är uppkallade efter demokratiskt

valda politiker, påvisar just att den mångetniska prägeln för en internationell flygplats är ett fenomen begränsat till ytan.

För det andra talar lagförslaget om ett främjande av etnisk mångfald som skall ta hänsyn till ”proportionerna” mellan de grupper som utgör denna mångfald. Att som en definition på denna etniska mångfald hänvisa till den stora mängd människor med olika språk och nationaliteter som finns i Sverige, blir att överge kravet på proportionalitet. Ty varje krav på proportionalitet för också med sig ett krav på kategorisering och gruppindelning, alltså en specificering av den etniska mångfaldens olika element.

En tudelad definition av det slag som vi sett innebär att medan etniska svenskar kan sägas representera kategorin ”etniska svenskar”, skulle kategorin ”annan etnisk tillhörighet” representeras av alla som inte är etniska svenskar. Men att t ex närvaron av fem turkar på en arbetsplats med fyrtiofem svenskar på något sätt skulle anses kunna gottgöra eller åtminstone representera närvaron av närmare 200 000 finska invandrare eller 15 000 samer eller 40 000 iranier eller 30 000 somalier i Sverige, förefaller absurt.

Redan med ett begrepp som ”etnisk mångfald” skapas väsentliga avgränsningsproblem. Vari består den etniska mångfalden? Man kan notera att när det gäller etniska minoriteter i folkrättslig bemärkelse brukar begreppet endast omfatta gamla, etablerade minoriteter eller ursprungsbefolkningar. För svensk del skulle det kunna gälla samer, tornedalsfinnar, zigenare, judar och kanske ester. Invandrargrupper är i den bemärkelsen inte etniska minoriteter, vilket slagits fast i ett antal statliga utredningar. (T ex SOU 1984:58, s 21 och Prop 1985/86:98, s 17) Genom att inte söka definiera den etniska mång-

faldens olika element, alltså genom vilka etniska minoriteters existens i det svenska samhället som denna närvaro manifesteras, gör statsmakten det väl enkelt för sig. Men resonemanget om ”annan etnisk tillhörighet än svensk” eller ”invandrarbakgrund” avslöjar samtidigt att statsmakten inte förmår lämna ett tänkande som grundar sig på en uppdelning av befolkningen i ”vi och dom”, eller infödda och utsocknes. Vilket å andra sidan, oroande nog är kännetecknande för i det närmaste all slags politik baserad på etnicitet.

Diskrimineringens mekanismer

There are laws and then there are laws. All of them are not equally easy to enforce. The very nature of Fair Employment laws would lead us to believe that they are among the most difficult to make effective.

(Demsetz, s 92)

Positiv särbehandling motiveras ofta med att det är ett sätt att komma till rätta med etnisk diskriminering, att genom kompensatoriska åtgärder ställa tidigare oförrätter till rätta, eller att understödja en svag grupp, som i ett formellt jämlikt system inte skulle uppnå ”verklig” eller ”faktisk” jämlikhet. Just den sista preciseringen av jämlikhet, alltså ”faktisk” eller varianter därav, förekommer på ett antal ställen i SOU 1997:174 (s 151, 153, 180).

Både lagar mot etnisk diskriminering i arbetslivet och positiv särbehandling – omvänd diskriminering av individer tillhöriga förment privilegierade grupper till fördel för individer tillhöriga förment förfördelade – motiveras således med vikten av att bekämpa etnisk diskriminering. Att en bärande tanke i denna skrift är att positiv särbehandling är förkastlig torde ha framgått. Men i perspektivet att bekämpa etnisk diskriminering på arbetsmarknaden kan det vara motiverat att fråga sig

om ens lagar är rätt, i betydelsen en effektiv, metod att få bukt med etnisk diskriminering i arbetslivet.

Det vanligaste svaret, såväl i forskarvärlden som i den politiska, på varför diskriminering förekommer i arbetslivet, är att människor har fördomar om varandra och att de fördomar som en arbetsgivare har om en hel grupp av individer, t ex svarta eller bara ”invandrare”, manifesteras vid diskrimineringstillfället genom att en individ tillhörig denna etniska grupp inte bedöms på grundval av sina egna meriter (och tillkortakommanden) utan på arbetsgivarens uppfattning om hela gruppens egenskaper. Individen blir således ett offer för kategorisering.

Men vi vet å andra sidan att fördomar inte alltid och i alla lägen leder till diskriminerande handlingar. Jag må ha fördomar om tjocka människor men det hindrar mig inte att handla från delikatessaffären, som har bra priser, fast ägaren är väldigt korpulent. 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 antagande är ett brödrapar (enäggstvillingar fostrade tillsammans för att göra deras åsikter så samstämmiga som möjligt) som bägge är vita rasister, men där den ene är arbetsgivare åt violinister och den andre åt basketbollspelare. Om detta brödrapar gav uttryck för sin rasism genom att vägra anställa svarta skulle de stå inför två helt olika kostnadsbilder. Den broder som enbart anställde vita violinister skulle förmodligen kunna fortsätta en kommersiellt lönsam verksamhet medan den broder som vägrade anställa svarta basketbollspelare finge se sig om efter ett annat jobb. Trots brödernas iden-

tiska subjektiva fördomar skulle alltså deras diskriminerande handlingar leda till kraftigt skiljaktiga resultat på grund av det ekonomiska utfallet.

Spårvagnsägare mot rasism

Ett konkret exempel på hur ekonomiskt utfall styr krav på diskriminerande handlingar är de lagar som infördes i början av detta århundrade i ett antal stater i den amerikanska södern, vilka krävde att vita och svarta skulle sitta åtskilda i spårvagnarna. Lagarna mötte kraftigt motstånd från svarta (givetvis), men också från de privata bolag som drev spårvagnslinjerna och som helt ägdes av vita. Det finns i grunden inga skäl att anta, och ej heller något som visar, att de vita individer som ägde spårvagnsbolagen var mindre rasistiska än den vita majoritetsbefolkning som genomdrev lagarna om rasåtskillnad. Deras motstånd mot denna diskriminering var av ekonomiskt, och inte av ideologiskt, slag. Spårvagnsbolagen var privata företag med vinstmaximering som huvudsyfte. Deras ägare gjorde därför kraftigt motstånd mot alla försök från statsmaktens sida att påföra dem extra kostnader utan motsvarande extra intäkter. De extra kostnader som de påfördes var sådant som inrättandet av rasskilda avdelningar eller risker för bojkott från svarta kunder. Rasskilda avdelningar innebar både extra kostnader för ombyggnad och en begränsning av platserna för både vita och svarta; om den vita sektionen var fullbelagd kunde inte ytterligare en vit resenär tas upp och hänvisas till den svarta sektionen, och tvärtom. Sålunda anklagades spårvagnsbolagens ägare från politiskt håll för att sätta vinstintresset före

politiska (rasistiska) principer. (D'Souza, s 179 f och Bolick, s 32)

Något liknande inträffade i Sydafrika, också i seklets början, då regeringen gav efter för de vita fackföreningarnas krav och införde minimilöner samt kvoter som begränsade andelen svart arbetskraft i guldgruvorna. De vita gruvägarnas kostnader för guldbrytningen ökade därmed drastiskt, och lagarna möttes av stort motstånd och obstruktion från de vita gruvägarnas sida. Eftersom den vita arbetskraften, genom lagligt skydd mot konkurrens från den svarta, successivt kunde höja sina löner, försökte gruvägarna på olika sätt kringgå bestämmelserna om kvoteringar av den svarta arbetskraftens storlek. Både gruvägarna och fackföreningarna var engagerade i kampen mot respektive för diskriminering av ekonomiska skäl. Och då den svarta majoriteten inte hade rösträtt, blev det de vita fackföreningarna som avgick med segern.

Det mönster som återkommer i dessa två fall visar, att trots att rasismen var ett faktum och var den dominerande ideologin för den politiska elit som hade makten i sydstaterna respektive Sydafrika, verkade marknadskrafterna i motsatt riktning. Det blev således nödvändigt att lagstifta om rasåtskillnad för att förvandla fördomar till systematisk diskriminering. Fördomar är gratis, men diskriminering kostar. Och då de vita spårvagnsägarna i sydstaterna och de vita gruvägarna i Sydafrika inte ville betala diskrimineringens kostnader, trots att de förmodligen delade fördomarna mot svarta, fick de lagvägen tvingas till det. Symptomatisk nog genomfördes i Kanada ungefär samtidigt, på 1920-talet, lagar om minimilöner med avsikten att tränga ut japanska arbetare till förmån för vita arbetare. (Sowell 1994, s 95)

Förlorade inkomstmöjligheter – för arbetsgivare, hyresvärdar, försäljare, kreditgivare – utgör med andra ord diskrimineringens kostnader för den som diskriminerar. 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 till slut konkurs. Detta medan monopolbranscher, offentliga företag eller privata med monopolskydd, således kan diskriminera utan större kostnader för sig själva. Dessa kostnader kan alltid föras vidare till konsumenten eller till skattebetalarna. Men branscher med mycket stark konkurrens, som nöjesbranschen och idrotten, har typiskt nog haft stor representation av annars diskriminerade grupper.

En undersökning som genomfördes i början av 1960-talet, där amerikanska judiska och icke-judiska akademikers yrkeskarriärer jämfördes med varandra, bekräftar tesen att minoriteter har större framgång med att göra sig gällande i konkurrensutsatta branscher. Forskarna Alchian och Kessel följde 352 studenter, varav 224 icke-judar och 128 judar, med MBA-examen (filosofie licenciat respektive filosofie kandidat) från Harvard Business School. De branscher dessa var anställda i uppdelades i tio näringssektorer där två sektorer – transporter, kommunikationer och andra offentliga verk samt finans, försäkringar och fastigheter – bedömdes som de mest monopoliserade. Alchian och Kessels hypotes var att andelen judar i dessa monopoliserade branscher skulle vara lägre än andelen judar i samtliga branscher totalt, vilken i deras urval var 36 procent: ”Dessa data visar att frekvensen av judar – 74 MBA:s – i de två monopoliserade sektorerna är mindre än 18 procent. Om ett urval på 352 personer, av vilka 36 procent är

judar, är fördelad så att 74 är i de monopoliserade och 278 i de icke-monopoliserade sektorerna, är sannolikheten mindre än 0,0005 att en slumpmässig fördelning på basis av religion skall resultera i så få som 18 procent judar i de monopoliserade sektorerna (och över 41 procent i de icke-monopoliserade sektorerna)." (Alchian, A & Kessel, R [1962], *Competition, monopoly and the pursuit of pecuniary gain : aspects of labor economics*, s 157, citerad i Demsetz, s 94.)

Denna tes om diskrimineringens karaktär styrks också av Sowells påpekande att det 1936 bara fanns tre svarta filosofie doktorer (PhD) anställda vid samtliga amerikanska universitet, medan det inom den privata industrin fanns 300 svarta anställda enbart som kemister. (Sowell 1989, s 74)

Marknaden gynnar minoriteter

Minoriteter gynnas mest av konkurrensutsättning och en fungerande marknadsekonomi. I sammanhang där marknadens omfång begränsas, har politiska beslut och andra icke-ekonomiska medel (nätverk, kontakter, klientförhållanden) en större betydelse för framgång. Minoriteter är per definition många gånger för fåtaliga för att utöva annat än begränsat politiskt inflytande. Nyanlända minoriteter har dessutom mycket sämre kontakter och nätverk som sträcker sig in i majoritetssamhället.

Den stora minskningen av arbetslösheten bland minoriteter i USA under de föregående åren är betecknande nog inte ett resultat av hårdare skyddslagstiftning mot diskriminering eller för positiv särbehandling, utan ett resultat av den ameri-

kanska ekonomins kontinuerliga tillväxt och förmåga att generera nya arbetstillfällen. (Gür 1997)

Med utgångspunkt från detta resonemang, och några av de exempel som återgetts ovan, sammanfattar Thomas Sowell, en av de främsta forskarna i världen vad gäller etnicitet i relation till ekonomi och politik, hur diskrimineringens kostnader ger en förklaringsnyckel till många ekonomiska och sociala fenomen som annars framstår som gåtfulla. (Sowell, 1990, s 35 f) Diskrimineringens ekonomiska kostnader för den diskriminerande kan därmed förklara fenomen som:

1. Nödvändigheten att stifta lagar om positiv särbehandling av majoritetsbefolkningen och diskriminering av minoriteten i samhällen där majoritetsbefolkningen redan kontrollerar både ekonomin och den politiska makten och redan hyser starka preferenser för människor ur den egna gruppen och aversion eller till och med fientlighet till minoriteten. Några exempel på sådana samhällen är USA:s sydstater under rasåtskillnadslagarna och Malaysia (i relation till den kinesiska minoriteten) i dag.

2. Det olikartade beteendet från olika sektorers sida i ekonomin inom samma samhälle som kontrolleras av samma grupp, beroende på om de individuella beslutsfattarna betalar eller inte betalar kostnaderna för diskrimineringen. De tidigare omnämnda fallen med de vita spårvagnsägarna i sydstaterna och de vita gruvägarna i Sydafrika är två exempel på detta.

3. Det mönster som fanns under den tidigare apartheidregimen i Sydafrika, att vita företag i den privata sektorn tenderade att anställa fler svarta och i högre positioner än vad apartheidlagarna tillät, medan ett återkommande klagomål i

USA under lagarna om ”affirmative action” – positiv särbehandling – är att vita arbetsgivare anställer alltför få svarta och på alltför låga poster.

4. Den större varaktigheten av, och de snabbare och mer omfattande kasten mellan, olika slags diskriminerande eller positivt särbehandlande politiska åtgärder inom sektorer i ekonomin som antingen är under offentlig kontroll eller drivs utan vinstsyfte. Sowell ger exemplet att universitet och statliga affärsverk (”public utilities”) var ledande beträffande diskriminering av svarta i USA på 1930-talet, och blev de ledande vad gäller positiv särbehandling av svarta på 1960-talet. I bägge fallen medförde denna politik lägre kostnader för dessa institutioner än vad den skulle ha medfört för företag som drevs i vinstsyfte och på den privata marknaden. Ett likartat exempel kan ges från den svenska historien. Vad gäller avskaffandet av den legala diskrimineringen av judar under 1800-talet och en bit in på 1900-talet var offentliga institutioner av olika slag de sista fästena att falla. Nu när legal diskriminering på etnisk bas – alltså positiv särbehandling – åter börjar aktualiseras är det betecknande att de samhällssektorer där idén fått störst gehör också är offentliga institutioner av olika slag.

Ser man på frågan att bekämpa etnisk diskriminering i arbetslivet med ovan refererade marknadsekonomiska perspektiv i bakhuvudet, faller den debatt som förs om att komma till rätta med problemet genom lagstiftning eller till och med skärpt lagstiftning, i en annan dager. I sin diskussion om behovet av skärpt lagstiftning skriver utredningen att det inte ”räcker med en lagstiftning som endast skyddar mot vissa mer stötande förfaranden eller där det diskriminerande momentet tydligt kommer till uttryck genom en etnisk avsikt. En lag som

inte är effektiv är sämre än ingen lag alls." (SOU 1997:174, s 169) En sekundär effekt av det som sägs här är att det vore bättre om vi inte hade någon lag mot etnisk diskriminering alls än en lag som är ineffektiv.

Omöjligt med effektiva lagar

Vad är då en effektiv lag mot etnisk diskriminering? Utredningen definierar det inte närmare, men vi kan utgå från att den åtminstone anser att det lagförslag som den lägger är en sådan effektiv lag. Lagens "effektivisering", alltså skärpning, består av två förändringar. Dels införs och förtydligas ett antal nya förbud i lagen, dels åläggs arbetsgivarna att bedriva ett aktivt främjande av etnisk mångfald inom sina organisationer och företag, allt enligt den tidigare återgivna principen om att en lag som "förbjuder etnisk diskriminering i arbetslivet endast är ett av flera hjälpmedel för att åstadkomma förändring och främja lika rätt på den svenska arbetsmarknaden, oavsett etnisk tillhörighet". (SOU 1997:174, s 169)

De hjälpmedel som åsyftas är aktiva åtgärder, bland annat positiv särbehandling. Huruvida dessa medel kan åstadkomma den förändring som åsyftas diskuteras närmare i nästa kapitel. Här skall vi närmare granska om det går att åstadkomma en "effektiv" lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och samtidigt ha tre tidigare konstateranden i bakhuvudet. Det första konstaterandet berör diskrimineringens pris enligt den marknadsekonomiska ansats som utvecklades ovan. Det andra berör utredningens utsaga att en lag som inte är effektiv är sämre än ingen lag alls. Det tredje är att en lag om förbud mot etnisk

diskriminering i arbetslivet endast är ett av flera hjälpmedel för att främja lika rätt på arbetsmarknaden oavsett etnisk tillhörighet.

När utredningen går igenom tillämpningen av den nu gällande lagen har den bland annat fått i uppdrag att ”analysera vilka orsaker som kan ligga bakom att fall av påstådd etnisk diskriminering på arbetsmarknaden inte förts till Arbetsdomstolen i den omfattning som förväntades vid tillkomsten om lagen mot etnisk diskriminering”. (Dir 1997:11, i SOU 1997:174, s 305) Redan här kan vi således konstatera att lagstiftaren, regeringen, inte anser att lagen varit tillräckligt effektiv. Av 166 anmälningar till DO från halvårsskiftet 1994 till december 1996 med påstådd etnisk diskriminering i arbetslivet har endast *ett* fall förts till Arbetsdomstolen. Och Arbetsdomstolen har om detta enda fall *inte* ansett att det funnits sannolika skäl för att etnisk diskriminering har förekommit. Det inträffade ligger delvis i linje med situationen redan före lagens tillkomst. I sin anslagsframställning för budgetåret 1990/91 framhöll dåvarande DO, Peter Nobel, att det borde införas en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. DO anförde då att myndigheten sedan 1986 *inte* handlagt något ärende som skulle varit processbart om den tidigare diskrimineringsutredningens förslag om lag mot etnisk diskriminering från 1983 (SOU 1983:18) hade genomförts. Men DO ansåg att lagstiftning ändå var motiverad även om ”det inte fanns ett akut och påtagligt behov”, eftersom grundläggande värderingar om t ex alla människors lika värde, för att inte uppfattas som föga förpliktigande, borde ”bekräftas genom lagar som medför konsekvenser för dem som bryter mot dem”. (Prop 1993/94:101, s 30 f)

Effektiviteten i en lag måste i ett rättssamhälle kontinuerligt avvägas mot rättssäkerheten. Kanske kan man invända att en lagstiftning som åsidosätter rättssäkerheten för medborgarna inte är effektiv eftersom den i så fall undergräver en av rättssamhällets viktigaste principer. Men problemet om avvägningen mellan effektiva åtgärder för efterlevnaden av ett förbud, å ena sidan, och rättssäkerhet, å den andra, kvarstår likväl, även efter ett konstaterande som det ovan. I förarbetena till den nu gällande lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet förs just en diskussion med anknytning till denna avvägning. Detta med anledning av ett förslag från dåvarande DO att bevisbördan i mål om brott mot lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet 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”. (Prop 1993/94:101, s 84) Regeringen kom dock att avvisa detta krav på omvänd bevisbörda. Det är inte ”rimligt att en arbetsgivare som i egentlig mening inte diskriminerat någon skall riskera att drabbas av sanktioner”, skrev regeringen. Vidare skrev den: ”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 att en arbetssökande eller en arbetstagare inte genom rena okynnespåståenden kan förhindra eller försvåra arbetsgivarens verksamhet eller få arbetsgivaren utpekad som en klandervärd person.” Sålunda tyckte regeringen att det i diskrimineringsmål inte fanns några ”skäl att inte låta vanliga bevisregler gälla”. (Prop 1993/94:101, s 84)

En tilltagande skärpning av lagen som orienterar sig mot

införande av omvänd bevisning, där arbetsgivaren skall bevisa sin oskuld inför en anklagelse om diskriminering, skulle således vid någon punkt kollidera med principen om rättssäkerhet. Det är betecknande att utredningen som lagt det nya lagförslaget diskuterar frågan om omvänd bevisning, föreslår vissa skärpningar av de krav som kan ställas på arbetsgivarna men utan att föra in de aspekter av rättssäkerhet för arbetsgivarens del, såsom de diskuteras i propositionen ovan. Dock kvarstår faktum att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet inte kan vara hur "effektiv" som helst utan att andra principer riskeras. Men hur effektiv kan då en sådan lag vara?

Det holländska exemplet

Ett svar på den frågan finns i Nederländerna och de holländska lagarna mot etnisk diskriminering i arbetslivet. (Framställningen nedan följer SOU 1997:174, ss 80–84.)

De holländska lagarna infördes i vissa avseenden tidigare än de svenska, och de går dessutom mycket längre än de svenska när det gäller de krav som ställs på arbetsgivaren. Nederländerna har anslutit sig till FN:s konvention mot rasdiskriminering och den Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 111 angående diskriminering. Dessa är av särskilt intresse eftersom internationella konventioner i Nederländerna, till skillnad från Sverige, har direkt verkan på nationell rätt. Olika parter kan direkt åberopa dessa konventioner som grund för sin talan, utan att de behöver ha kodifierats i nationell lagstiftning.

Enligt den holländska brottsbalkens artikel 429 är det ett

brott att delta i, eller på något annat väsentligt sätt stödja, aktiviteter som är inriktade på diskriminering av människor på grund av deras ras. Aktiva åtgärder är däremot tillåtna om de används för att underlätta motverkande av existerande ojämlikheter när det gäller etniska och kulturella minoriteter. År 1971 ändrades vidare kollektivavtalslagen och alla överenskommelser som begränsade anställningsmöjligheter på grund av ras omöjliggjordes. Samma år blev det enligt lagen om lika konkurrens möjligt att ogiltigförklara alla konkurrensöverenskommelser som var rasdiskriminerande.

Förutom att utfärda förordningar som inkluderar delar som motverkar diskriminering på olika områden, kan ministrar inom sina områden specificera att antidiskrimineringskrav skall ställas vid tillämpning av de gällande reglerna. Till exempel kom socialministern att besluta att reglerna inom hans ansvarsområden skulle innehålla ett krav att sociala tjänster inte skulle nekas någon på grund av religion, tro, ras eller medborgarskap.

Under senare år har Nederländerna antagit två nya lagar som berör diskriminering. Den första är en bred antidiskrimineringslag från 1995 om likabehandling, som förbjuder diskriminering på grund av religion, tro, politisk åsikt, ras, kön, sexuell läggning, familjestatus eller nationalitet. I fråga om arbetslivet gäller den för rekrytering, anställningsvillkor och anställningsförhållanden, samt tillgång till utbildning och befordran. Aktiva åtgärder, men inte positiv särbehandling, är tillåtna när det gäller kvinnor och etniska eller kulturella minoriteter, om avsikten är att reducera eller avskaffa existerande ojämlikheter och åtgärderna är rimliga i förhållande till ändamålet. Detta har inneburit tämligen långtgående ”åtgärder” i

vissa fall. Lagen etablerar också en Likabehandlingskommission som har till uppgift att ta emot diskrimineringsanmälningar. Likabehandlingslagen säger ingenting om bevisbördan i diskrimineringsfall men kommissionen har i sin praxis utvecklat en särskild fördelning av bevisbördan. Om den som anser sig vara diskriminerad i en arbetssituation kan visa en sämre, olik behandling, är det arbetsgivaren som får visa godtagbara skäl för sin behandling av arbetstagaren. I cirka 60 procent av de få fall som går vidare till domstol kommer domstolen till samma slutsats som kommissionen.

Den andra lagen på området är 1994 års lag om främjande av ett proportionellt arbetskraftsdeltagande av icke-infödda. Lagen är avsedd att främja anställningen av minoriteter på arbetsmarknaden. Enligt lagen skall företag med fler än 35 anställda eftersträva anställning av en proportionell andel icke-infödda bland sina anställda (som i arbetsstyrkan överlag får man anta) samt formulera en plan för att uppnå detta mål. Därutöver skall företagen årligen offentliggöra en rapport angående andelen anställda som utgörs av etniska minoriteter. Uppfylls inte kravet på en sådan rapport kan de dömas till böter. Det är även tänkt att så kallade antidiskrimineringsklausuler, alltså att företag som har ekonomiskt utbyte med den offentliga sektorn garanterar att de skall följa lagarna mot etnisk diskriminering m m, skall användas för att motivera arbetsgivarnas efterlevnad av lagen.

Ett viktigt komplement till dessa lagar är den nationella byrån för bekämpning av rasism som etablerades 1985. Målet är att motverka diskriminering genom att via forskning upptäcka olika former av diskriminering. Dessutom utbildar byrån rättshjälpsarbetare, stöder lokala antidiskrimineringskon-

tor, organiserar och sammanhåller ett nationellt nätverk av rättshjälpsarbetare och utvecklar så kallade uppföranderegler för olika branscher. Byrån får ekonomisk stöd från regeringen. Det finns vidare cirka 50 lokala antidiskrimineringskontor som erbjuder hjälp direkt till de individer som behöver detta, inklusive juridisk hjälp. Dessa lokalkontor får visst ekonomisk stöd av kommunerna där de är belägna.

Hur ser då arbetsmarknadssituationen ut för etniska minoriteter i Nederländerna? Så här skriver utredningen:

”Arbetsmarknadssituationen för minoriteter har beskrivits som en katastrof. Arbetslösheten är tre gånger högre hos minoriteterna än hos majoritetsbefolkningen. I en rapport till justitieministern, som överlämnades 1988, drog man slutsatsen att etniska minoriteter hade absorberat rasdiskrimineringen i stället för att använda sina juridiska rättigheter att bekämpa den. Diskrimineringen på arbetsplatser och i vardagslivet hade blivit accepterat som ett normalt socialt fenomen, som en del av det normala hos den nederländska befolkningen. En annan offentlig utredning visade starka tendenser till diskriminering hos många av de personalrekryterare som intervjuades.” (SOU 1997:174, s 80)

Vidare har lagen om proportionell representation av icke-infödda mött ett starkt motstånd. Endast en tredjedel av de berörda arbetsgivarna, offentliga likväl som privata, har publicerat någon rapport i enlighet med lagen. Trots detta har inga arbetsgivare åtalats. Med anledning av lagens dåliga efterlevnad kom några ändringar att träda i kraft från nyåret 1998. Förändringarna innebär att lagen *mildras*, genom att sanktionerna mot att inte rapportera om arbetskraftens etniska sammansättning tas bort.

I fallet med skärpta lagar mot etnisk diskriminering och för främjande av mångfald i Nederländerna ser vi alltså att tidigare, klarare och mer omfattande förbud och tydligare åläggan-den för etnisk mångfald än de svenska lagarna inte förbättrat situationen på arbetsmarknaden för icke-infödda eller etniska minoriteter i Nederländerna. Vad gäller effektiv lagstiftning, förbud och åläggan den, finns det i varje öppet samhälle en punkt där de åtgärder som kan befrämja en allt större efterlevnad av lagen till slut också kolliderar med andra för ett öppet samhälle väsentliga värden, som rättssäkerhet eller förutsägbarhet. Det är således ingen slump att Nederländerna, som prövat etnisk registrering, håller på att mildra de lagar som är förknippade med detta i grunden osmakliga fenomen.

Det amerikanska exemplet

Ett annat exempel på antidiskrimineringslagars ineffektivitet ges av Harold Demsetz i den artikel som citeras i inledningen till detta kapitel. Som framgår av citatet tvivlar Demsetz på möjligheten att principiellt göra antidiskrimineringslagar som de amerikanska Fair Employment Practice-lagarna effektiva eftersom de inte föreskriver några kvantitativa mål (som kvoter) för anställningsförhållanden utan blott kräver att företag och organisationer måste agera rimligt och rättvist i sina anställningsförhållanden: ”Men i ju större utsträckning som subjektiva värderingar, så som rimlighet och rättvisa, inträder i kriterierna för lagliga handlingar, desto svårare och dyrare blir det att genomdriva en lag med framgång. Resonabla människor kan ha avvikande meningar om arbetares relativa kompe-

tens och oresonabla människor kan finna massor med sätt att förefalla att vara resonabla. Detta medför två slutsatser. För det första, för att etablera rimlighet kommer vi att kräva ett *acceptabelt* genomdrivande av lagen genom att företa en behandling från fall till fall, vilket blir väldigt långsamt och väldigt dyrt; inte särskilt många fall kommer att behandlas, och många som skulle dömas som överträdare av lagen kommer undan. För det andra, eftersom det kriterium som skall tillämpas i lagen är i hög grad subjektivt, kommer det inte att vara en acceptabel genomdrivandepraxis att straffa överträdarna för hårt. När personer försöker agera rimligt men inte kan känna till det legala kriteriet för rimligt agerande, är det osannolikt att lagen kommer att hota dem med hårda straff. De som vill överträda lagen upprepade gånger kommer därmed inte heller att avskräckas från sitt agerande." (Demsetz, s 92)

Därnäst frågar sig Demsetz om man kan finna belägg för utfallet av antidiskrimineringslagar. En möjlig prövning av lagens effektivitet vore att jämföra arbetslösheten för minoriteter under åren 1940 till 1960 i de amerikanska stater som har lagar för Fair Employment Practice med likvärdiga stater som inte har lagar av detta slag. Likheten i kultur och ekonomi mellan de amerikanska delstaterna och arbetskraftens rörlighet dem emellan gör att den jämförelse Demsetz företar blir betydligt mer relevant än t ex en jämförelse på samma sätt mellan stater i Europa.

Demsetz, vars artikel är skriven 1965, utgår från de femton stater vilka 1960 av det amerikanska arbetsmarknadsdepartementet kom att listas som stater med effektiva lagar mot diskriminering i arbetslivet. Förbehållet "likvärdiga stater" innebär att Demsetz utesluter en jämförelse med de elva sydstater

som ingick i konfederationen, och som länge behöll sina lagar om segregering och rasdiskriminering. Uteslutningen beror inte enbart på denna särart hos dessa stater utan också på det sakförhållandet att sydstaterna under den aktuella jämförelseperioden genomgick en stark utveckling i riktning mot urbanisering och industrialisering, men att de ändå var mer orienterade mot jordbruksnäringar än de andra staterna, samt att det i perioden också ägde rum en omfattande emigration av svarta från dessa stater till nordstaterna.

Sålunda dividerar Demsetz andelen arbetslösa vita i respektive stat med andelen arbetslösa icke-vita i samma stat för att få ett partiellt index på hur icke-vita i varje stat klarat sig på arbetsmarknaden under åren 1940, 1950 och 1960. Ju lägre värde på den kvot som därmed uppstår, desto större är då relativ förekomst av arbetslöshet bland icke-vita. Index för stater med effektiva lagar mot diskriminering i arbetslivet blir för dessa tre år: 1940 = 0,65, 1950 = 0,48, 1960 = 0,48. Index för stater utan effektiva lagar mot diskriminering blir: 1940 = 0,61, 1950 = 0,45, 1960 = 0,47. (För sydstaterna är motsvarande tal för 1940 = 1,10, för 1950 = 0,59 och för 1960 = 0,59 – vilket dels bekräftar deras atypiska karaktär som jordbruksekonomier – vilket framgår av den höga sysselsättningsgraden för icke-vita 1940 – dels i förändringen mellan 1940 och 1950 som pekar på den stora ökningen av arbetslösa i den icke-vita befolkningen på grund av den snabba industrialiseringen och urbaniseringen, samt den stora emigrationen från syd till nord av vad som kan förväntas vara den mer kvalificerade och produktiva delen av den icke-vita [svarta] befolkningsgruppen.)

Jämförelsen mellan stater med och stater utan effektiva

antidiskrimineringslagar (exkluderande sydstaterna) visar å sin sida att det under 1960, när de effektiva antidiskrimineringslagarna var på plats, inte fanns någon signifikant skillnad mellan stater med eller utan sådana lagar vad gäller arbetslösheten bland icke-vita. För det andra, medan tilltagande urbanisering och industrialisering kan förklara fallet i index från 1940 till 1960, faller index med 0,17 i stater med effektiva lagar och endast med 0,14 i stater utan effektiva lagar, under den period som *"de flesta stater med effektiva anställningslagar erhåller dessa lagar"*. (Kursiv i original.) Demsetz undersökning visar således att det inte finns någon skillnad i arbetslöshetsnivåerna för icke-vita i en jämförelse med vita i de två grupperna av stater, och att det förmodligen inte finns någon signifikant skillnad i prestation mellan dessa två grupper av stater under den period som en grupp inför effektiva lagar mot diskriminering i arbetslivet och den andra avstår. Detta styrker antagandet att lagar mot etnisk diskriminering i arbetslivet kommer att förbli ineffektiva. (Demsetz, s 94 f, som också tillägger att en mer detaljerad studie, som undersöker i vilken grad vita och icke-vita fanns i olika sektorer i ekonomin i olika stater, skulle behövas för en tydligare bekräftelse av tesen om ineffektivitet.)

Nackdelar med diskrimineringslagar

Skärpta lagar mot etnisk diskriminering är således inte det rätta sättet att få bukt med minoriteternas utanförskap på arbetsmarknaden, vilket både det holländska och det amerikanska exemplet visar. Sådana skärpta lagar är inte ens det rätta

sättet att få bukt med etnisk diskriminering i arbetslivet. I ett öppet samhälle finns förmodligen ingen effektiv lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet – inte i den betydelse som den statliga utredningen lägger i begreppet ”effektiv”. Och med tanke på att en lag som inte är effektiv är sämre än ingen lag alls, finns det därmed inte heller något som rättfärdigar ineffektiva lagar, annat än att instiftandet av dessa lagar blir ett slags symbolpolitik eller en moralisk demonstration från lagstiftarens sida.

Dessutom kan närvaron av en lag mot etnisk diskriminering utan någon effekt fungera kontraproduktivt. Ökad konkurrens ger förfördelade minoriteter bästa möjligheten att slå sig in i sektorer där de diskrimineras. Genom lagar mot etnisk diskriminering i arbetslivet och den diskussion om deras verkningar som följer, flyttas i stället fokus från nödvändiga ekonomiska förändringar som skulle ge förfördelade grupper möjlighet att göra sig gällande till en ständig polemik om lagar och juridik, om varför samhällsinstanser inte ser till att lagarna efterlevs, o s v. Den svenska lagens historia utgör ett bra exempel på detta. Sedan det första lagförslaget mot etnisk diskriminering i arbetslivet presenterades 1983 till den nya lagens införande 1994 och de diskussioner om skärpning av lagen vi för i dag, 1998, har invandrarnas situation på arbetsmarknaden försämrats allt mer.

Och i stället för en diskussion om de ekonomiska mekanismerna för detta utanförskap – höga ingångslöner för lågkvalificerad arbetskraft, höga lönekostnader över huvud taget, höga inkomstskatter, stela regleringar på arbetsmarknaden på grund av fackföreningarnas maktfullkomlighet – har diskussionen först koncentrerats på varför det inte funnits en lag

mot etnisk diskriminering i arbetslivet och sedan på varför den existerande lagen är så ineffektiv.

Men om förbud mot etnisk diskriminering inte hjälper så ligger kanske lösningen i aktiva åtgärder och positiv särbehandling, alltså ett annat ”hjälpmedel” för ”lika rätt på den svenska arbetsmarknaden, oavsett etnisk tillhörighet”? Eftersom det nya lagförslaget ålägger arbetsgivaren just ett arbete med aktiva åtgärder, blir nästa steg att granska dessa.

Pejling nr 12

Etnisk mångfald och andra offermyter

Affirmative action perhaps is unique among entitlement programs in that few perceive themselves as beneficiaries, while many perceive themselves as victims.

(Bolick, s 4)

I det föreliggande lagförslaget mot etnisk diskriminering åläggs arbetsgivare att ”inom ramen för sin verksamhet, bedriva ett målinriktat arbete för att främja etnisk mångfald på arbetsplatsen”. Arbetsgivaren bör vidare, ”inom ramen för sin verksamhet, eftersträva att organisationens arbetsstyrka, på alla nivåer och i alla typer av arbeten, så långt möjligt speglar den etniska mångfalden i samhället såvitt avser den tillgängliga arbetskraften”. (SOU 1997:174, s 229. Sidhänvisningarna i det följande är, om inte annat anges, till SOU 1997:174.)

Ett nyckelord i sammanhanget är som vi tidigare konstaterat ”etnisk mångfald”. Som framgår av texten antas det finnas en etnisk mångfald i ”samhället” och att denna bör ”återspeglas” i ”organisationens arbetsstyrka, på alla nivåer och i alla typer av arbeten”. Att denna ”etniska mångfald” inte definieras direkt har avhandlats tidigare. De indirekta definitioner som ändå går att vaska fram är betydelsefulla när det gäller att visa på vilka

utgångspunkter om etnisk representation som åläggandet om aktiva åtgärder vilar, nämligen i en fortsätt uppdelning i befolkningen i ”vi-och-dom”.

Ett annat nyckelord är ”målinriktat arbete”, som också återkommer i variationer som ”målinriktade åtgärder” och ”aktiva åtgärder”. (s 230) I lagförslaget beskrivs dessa aktiva åtgärder dels som av obligatorisk karaktär – att verka för ”att lediga anställningar söks av personer från etniska minoriteter, t ex genom riktad platsannonsering” – dels som frivilliga åtaganden – ”en möjlighet, men ingen skyldighet, att använda positiv särbehandling” vid t ex anställning. (s 7)

Mångfaldstänkande

Ett av målen med aktiva åtgärder sägs i utredningen vara ”att få in ett ’mångfaldstänkande’ i företag hos arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och enskilda arbetstagare”. Härigenom uppges ”stora vinster” kunna uppnås för organisationer och enskilda, vilket sägs skall komma att ”i sig” medföra ”bättre ekonomisk lönsamhet för verksamheten”. Aktiva åtgärder är avsedda att vara ”temporära och skall upphöra sedan syftet har nåtts”. Målet med aktiva åtgärder i arbetslivet sägs vara att ”både kvantitativt och kvalitativt, kvantitativt genom att syfta till att andelen personer från underrepresenterad etnisk minoritet i en viss typ av arbete eller kategori arbetstagare efterhand ökar, kvalitativt genom att ny – i bemärkelsen annorlunda – kompetens tillförs organisationen”. (s 219 f)

När skall då dessa temporära åtgärder upphöra? Utredningen svarar: ”Lagens åläggande om aktiva åtgärder upphör

således när organisationens arbetsstyrka, på alla nivåer och i alla typer av arbeten, så speglar den etniska mångfalden i samhället såvitt avser den tillgängliga arbetskraften. När målet är nått skall arbetsgivaren endast se till att proportionerna behålls." (s 231)

Åläggandet om de aktiva åtgärderna upphör således när proportionerna i den etniska sammansättningen av företagets arbetsstyrka avspeglar proportionerna i den etniska sammansättningen av den tillgängliga arbetskraften i samhället. Det förtydligande utredningen gör är värt att repetera: "Med samhället avses här det normala upptagningsområdet för ett företag och varierar således beroende på vilken nivå i företaget som är aktuell för jämförelse. Detta innebär att ett företag exempelvis i Tidaholm bör jämföra sin styrka med den som finns i Tidaholm och omnejd om detta är det normala upptagningsområdet för företaget. Om proportionerna mellan de anställda med svensk etnicitet respektive annan etnisk tillhörighet motsvarar proportionerna i det relevanta upptagningsområdet skall åläggandena om aktiva åtgärder inte längre gälla." (s 231)

Som tidigare konstaterats tycks utredaren här utgå från att det finns två etniska grupper i Sverige – svenskar och icke-svenskar.

Härutöver framkommer att arbetsgivaren för att nå lagens åläggande om aktiva åtgärder – alltså den punkt då den etniska sammansättningen (andelen svenskar och icke-svenskar) i företaget sammanfaller med samhällets/upptagningsområdets etniska sammansättning – på något sätt måste dels ha kännedom om den etniska sammansättningen i den tillgängliga arbetskraften inom sitt "normala upptagningsområde", dels ha

kännedom om sina anställdas och eventuella tillkommande platssökande personers etniska identitet.

Det har också utredaren insett, och hon anser därför att ett ”naturligt led i ett arbete för att nå ökad kvantitativ mångfald vore att arbetsgivaren kartlägger arbetsplatsen med avseende på de anställdas etniska tillhörighet”. Etnisk kartläggning uppges också kunna fungera som ”ett hjälpmedel för att avslöja den dolda eller inbyggda diskriminering som kan förekomma i organisationen”. (s 238)

Innan vi går vidare kan det här vara värt att notera att diskriminering nu definieras som ett matematiskt utfall som avviker från ett statistiskt genomsnitt (alltså proportionerna mellan etniska svenskar och icke-svenskar i ”samhället”).

Självidentifiering

Utredningen menar att kartläggningen av de anställdas etniska tillhörighet bör ske genom så kallad ”självidentifiering”, alltså att de anställda själva uppger vilken etnisk grupp de anser sig tillhöra, vilket också av utredningen hävdas kunna ”minimera och kanske helt eliminera” att kartläggningen av den enskilda arbetstagaren kan ”upplevas som integritetskränkande”. (s 242)

Självidentifiering brukar i facklitteraturen om etnicitet också benämnas som subjektivt definierad etnisk identitet. Detta som kontrast till objektivt definierad etnisk identitet då utomstående – forskare, statsmakt eller andra individer – försöker fastställa en persons etnicitet. Den objektiva etnicitetsdefinitionens svagheter torde vid en enkel reflektion vara up-

penbara. Förutom risken för integritetskränkningar tar en sådan ansats fasta på ett antal kriterier som i en betraktelse utifrån synes vara gemensamma för en grupp människor. Men dessa egenskaper kan vara omstridda inom gruppen – det kan alltså råda stor oenighet om de seder, vanor, historiskt ursprung och t o m språk som verkligen utgör de avgörande etniska markörerna, alltså egenskaper *sine qua non*, för att räknas till gruppen. Vidare tar inte objektiva definitionskriterier hänsyn till att en viss markör, som i ett historiskt skede kan beskrivas som sammanhörande med en etnisk identitet, i ett annat historiskt skede inte har någon betydelse. Så var det t ex inte möjligt att efter reformationen vara svensk utan att tillhöra den luthersk-evangeliska statskyrkan, medan ett sådant kriterium inte kan åberopas i dag. Att vara irländare var en gång förknippat med att ha gaeliska som modersmål, medan ett sådant kriterium i dag skulle drastiskt reducera antalet irländare (och leda till invändningar inte minst från personer som anser sig vara irländare).

Den subjektiva definitionen, eller självidentifieringen, beträffande etnicitet har, med tanke på den objektiva definitionens brister, naturligt nog kommit att anammas i framför allt politiska sammanhang. Den innebär att endast de som själva önskar bli särbehandlade, eller sedda som annorlunda på grund av åberopad gruppstatus, kan bli det. Och för individer som inte önskar bli särbehandlade saknas motiv att avgränsa dem, eftersom någon särbehandling då inte får ske, vilket också rimmar väl med internationella konventioner, som t ex FN:s olika konventioner kring mänskliga rättigheter.

Men självidentifiering av etnisk tillhörighet är inte heller problemfri. Om undertecknad i morgon dag skulle ”själv-

identifiera" sig som t ex etnisk slovak och kräva att få bli erkänd som sådan skulle denna självidentifiering väcka ett antal relevanta frågor. Några sådana vore huruvida jag hade slovakiskt ursprung, antingen i form av slovakiska föräldrar eller förfäder, om jag kunde slovakiska, om jag ens någonsin varit i Slovakien eller hade någon annan form av anknytning till landet, nationen, den etniska gruppen eller dess kultur. Eftersom svaret på samtliga dessa frågor är nej, skulle min självidentifiering inte tas på allvar. Ty även en etnisk tillhörighet som grundar sig på självidentifiering måste kunna uppvisa något slag av verklig koppling till existerande etniska gruppers objektiva markörer, åtminstone så som de ser ut i dag. Det innebär att en objektiv definition av vem som är slovak eller inte, kan vara omstridd och svår att enas om, men en självidentifiering som slovak måste kunna sammankopplas till några av de markörer med vilka man brukar beskriva en eller annan etnisk grupp: språk, territorium (alltså rötter till ett existerande eller historiskt/mytiskt hemland), religion, kultur i vid bemärkelse, blodsband/historia.

En uppenbar kommentar är i detta sammanhang: Så vad då? Alltså, vad spelar det för roll om jag vill kalla mig slovak utan att kunna visa några som helst trovärdiga band mellan mig själv och slovaker som etnisk grupp? Ett givet svar är att om självidentifiering inte skall ha någon betydelse i ett socialt eller politiskt sammanhang, spelar det givetvis ingen som helst roll vad olika individer åberopar för självidentifierad etnicitet. Om några personer "självidentifierar" sig som trojaner, atlantider eller marsianer har detta ingen betydelse. Men om de kräver särskilda politiska rättigheter därför att de upplever sig vara trojaner eller marsianer står vi inför ett problem. Ty syftet

med självidentifiering, såsom vi bl a sett den diskuteras i den nu aktuella statliga utredningen, är t ex att kunna kartlägga proportionerna mellan olika etniska grupper på en arbetsplats, för att med resultatet av kartläggningen som rättesnöre kunna bedriva ett aktivt "mångfaldsarbete" i vars batterier det också ingår positiv särbehandling av individer ur underrepresenterade etniska grupper.

Tillåten diskriminering

I sin diskussion om etnisk diskriminering i arbetslivet har utredningen framhållit att förbudet mot etnisk diskriminering inte skall utgöra ett hinder mot positiv särbehandling för att främja etnisk mångfald, även om denna särbehandling skulle innebära att individer tillhörande en annan etnisk grupp diskrimineras:

"Åtgärder i syfte att främja samhällets etniska och kulturella mångfald genom att särskilt stödja en viss etnisk grupp, trots att det kan innebära att personer i andra etniska grupper i motsvarande mån behandlas mindre förmånligt och alltså diskrimineras, föreslås därför bli tillåtna även enligt en ny lag mot etnisk diskriminering." (s 182)

Denna skrivning i klartext kan ställas i kontrast mot vad utredningen inledningsvis skriver:

"Å andra sidan utgår vårt förslag från att rätten till likabehandling gäller inte bara person som tillhör etniska minoriteter utan att alla, oavsett etnisk tillhörighet, skall kunna åberopa lagens diskrimineringsförbud." (s 41)

Men detta gäller som framkommit inte om individer ur en

etnisk grupp diskrimineras i syfte att främja etnisk mångfald inom ramen för de aktiva åtgärder vars mål är att företagets personal vad gäller etnisk sammansättning avspeglar samhällets etniska sammansättning i samma proportioner.

I detta sammanhang blir den etniska identitet som en individ genom självidentifiering uppger sig ha, en bland många faktorer som kan påverka hans framtida karriär i företaget. Lagen säger uttryckligen att personer tillhörande en etnisk grupp får diskrimineras om avsikten är att främja mångfald, alltså närvaron av personer tillhörande en annan etnisk kategori. Allting annat lika innebär det att ens självidentifierade etniska tillhörighet kan få betydelse för ens avancemang inom ett företag. I klartext innebär det följande: Om en tjänst skall tillsättas inom företaget, och företagsledningen har två kandidater till tjänsten som bägge innehar tillräcklig kompetens, men en tillhör en överrepresenterad etnisk grupp och den andre en underrepresenterad, har företagsledningen, med hänvisning till att en av de sökande tillhör en överrepresenterad etnisk kategori i företaget, t ex majoritetsbefolkningen av etniska svenskar, rätt att gå förbi denne och tillsätta den andre, även om den förste kandidaten är mer meriterad. Diskussionen om kompetens kontra merit förs av utredningen med formuleringen att positiv särbehandling innebär ”att en kompetent sökande från en underrepresenterad grupp ges företräde vid tillsättning av en befattning, trots att det finns mer meriterade sökande som tillhör en överrepresenterad grupp. En förutsättning är alltså att den sökande har erforderlig kompetens för arbetet.” (s 220)

”Ethnic passing”

Men vad skulle då förhindra den sökande från den överrepresenterade gruppen att självidentifiera sig som tillhörande den underrepresenterade? Att helt enkelt byta identitet för att utjämna konkurrensfördelen det innebär att tillhöra en underrepresenterad grupp? Eller: Om det är förknippat med en nackdel att tillhöra en etnisk grupp eller tvärtom är förknippat med en fördel att tillhöra en annan etnisk grupp, kommer också individer att anpassa sina strategier om etnisk självidentifiering till sådana förhållanden. Historien om särbehandling är full av detta slags försök till ”ethnic passing”, alltså att utge sig att tillhöra en annan etnisk grupp eller ras än den man tillhör eller är insorterad i.

Under tiden för rasdiskrimineringslagarna i södra USA, när det faktum att man hade några som helst svarta i släkten – ”one drop of negro blood” – räckte för att klassificeras som ”negro”, var det vanligt att individer som skulle ha kategoriserats som svarta, men var tillräckligt ljushyade, utgav sig för att vara vita för att undkomma diskriminering. I Sydafrika under apartheid, där samma fenomen med ”låtsasvita” förekom, undersökte offentliga kommissioner om personer som ville definiera sig som ”vita” var tillräckligt vita (hade t ex fräknar, rakt hår, öronsnibbar som skiftade över i ljust när man klämde på dem eller tillräckligt ljusa nagelband) för att kunna klassas inom denna kategori. (Sampson, s 185 f. För en litterär/dokumentär skildring av en sådan undersökning se Michener, ss 921–939)

På senare tid, när möjligheten att självidentifiera sig som svart gett dem som betraktar sig som svarta vissa fördelar vid

anställning eller i samband med antagningar till universitet, har det motsatta fenomenet manifesterat sig: Personer som av omgivningen betraktats som vita har försökt att bli accepterade som svarta eller tillhörande någon annan, enligt lagen förfördelad, minoritet. I San Francisco kunde vid 1990-talets början observeras att vita ungdomar, i syfte att komma in i välrenommerade offentliga skolor som infört kvoter vilka begränsade andelen vita studenter, uppgav i sina ansökningsformulär sig vara svarta, ”hispanic” eller asiater. (Lind, s 120) Ett uppmärksammat fall från 1988 var tvillingbröderna Philip J och Paul J Malone, vilka avskedades av brandförsvarsmyndigheten i Boston. Bröderna anklagades för att ha ljugit i sina anställningsansökningar eftersom de uppgett sig vara svarta. De var blonda och blåögda och hävdade att deras ”great-grandmother” hade varit svart – bröderna skulle alltså ha varit åttondelssvarta – vilket inte accepterades. (Lind, s 120) Men enligt de raslagar som rådde i södra USA kom t ex Adolph Plessy som var sju åttondelar vit och en åttondel svart, och motsatte sig segregerande behandling (på rasåtskilda spårvagnar), att klassificeras som svart, vilket också tillstyrktes i ett mycket berömt beslut från landets högsta domstol, *Plessy* versus *Ferguson*, 1896; domen fastslog då att rasdiskriminering inte stred mot Förenta staternas författning.

Fenomenet med försök till ”ethnic passing” är internationellt och kommer, beroende på vilka för- eller nackdelar ens etniska identitet för med sig, att gestalta sig på olika sätt. I delstaten Assam i Indien tillerkänns ursprungsbefolkningen vissa rättigheter förknippade med jordägande. Avsikten är att jordegendomar inte skall hamna i invandrade gruppers händer. Detta har lett till att bengaliska muslimer uppgett as-

samiska som modersmål, för att kunna komma i åtnjutande av dessa rättigheter. (Horowitz, s 195)

I såväl Malaysia som Indonesien har företagare som tillhör urpsrungsbefolkningen rätt till förmånliga statliga krediter, etableringsstöd m m. Syftet är att bryta den kinesiska minoritetens, enligt regeringspolitiken icke önskvärda, dominans över ekonomin. Denna diskriminering har lett till uppkomsten av så kallade ”Ali Baba-företag”, där en muslim, ”Ali”, i utbyte mot ersättning tar på sig rollen som frontfigur, medan en kinesisk företagare, ”Baba” – som för övrigt betyder fader också på kinesiska – är den som sköter företaget och kommer i åtnjutande av en särbehandling han annars än förvägrad. I detta senare fall är individuell ”ethnic passing” inte möjlig eftersom avsikten är att exkludera en befolkningsgrupp, kineser, med distinkta rasdrag. Ej heller är det möjligt för en person ur den kinesiska minoriteten att åberopa att han är född i landet, att hans familj bott där i generationer m m, och på så sätt uppge sig vara tillhörig ursprungsbefolkningen. Det är för att komma runt dessa hinder som strategin med ”Ali Baba”-företag utvecklats. Och i likhet med fallet med Adolph Plessy eller tvillingbröderna Malone försöker myndigheterna avslöja vilka företag som verkligen drivs av medlemmar tillhörande ursprungsbefolkningen och vilka som fungerar som bulvanföretag för medlemmar ur den kinesiska minoriteten. Samma mönster har återkommit i Polen under mellankrigstidens antisemitiska politik, då judiska företag bedrev verksamhet bakom katolska bulvaner, i Kenya, då asiatiska företag sökte svarta bulvaner eller i dag i USA, då bulvanföretag drivna av minoriteter som svarta eller indianer, agerar som mellanhänder för att företag som ägs av vita skall få del av offentliga

entreprenader som reserveras för minoritetsägda företag. (Sowell 1990, s 159)

Alla dessa olika försök till att undkomma diskriminering genom ”ethnic passing” och myndigheters försök att avslöja ”ethnic passing” för att garantera att privilegier inte usurperas av individer för vilka dessa privilegier inte är avsedda, visar vådan med, och ihåligheten i, begreppet ”självidentifiering” när detta sammanvävs med ekonomiska, politiska eller sociala privilegier/nackdelar av olika slag. Ty för att kunna upprätthålla den avsedda avgränsning som självidentifieringen syftar till, måste den deklarerade etniska identiteten i sin tur sammankopplas till några slag av objektiva kriterier för etnisk identitet, så som att personer med allt för ljus hy inte får självidentifiera sig som svarta, eller motsatsen.

När självidentifieringen tas som grund för politiska beslut och avgränsningarna måste upprätthållas övergår den således till en objektiv definierad etnisk identitet med alla dess nackdelar.

Detta är förmodligen den allvarligaste principiella invändningen mot etnisk kartläggning i politiska sammanhang, vare sig på ”objektiva” grunder eller genom självidentifiering. Ty politiken påförs inte etniciteten som en extern och oberoende faktor. Tvärtom är politiken en del av den omgivning i vilken etniska identiteter formas och manifesteras – precis som ekonomi, religion, historia är delar i omgivningen – och politiska åtgärder påverkar den etniska identitetens gestaltning och yttre uttrycksformer.

Arbete för etnisk mångfald

I den föreliggande utredningen syftar förslaget med etnisk kartläggning till att bistå arbetsgivaren i dennes arbete för etnisk mångfald i företaget. Efter kartläggning med självidentifiering skall dessa data tolkas. Rätt använd sägs kartläggning vara ”ett hjälpmedel för att avslöja den dolda eller inbyggda diskriminering som kan förekomma i organisationen”. (SOU 1997:174, s 238) Här kan det vara värt att åter notera den mycket tvivelaktiga utsagan att etnisk diskriminering skulle kunna spåras genom statistiska jämförelser, och att diskriminering därmed också skulle kunna definieras som avvikelser från ett statistiskt genomsnitt och inte som resultatet av en medveten eller omedveten handling.

Men för att från kartläggningen erhållna data skall kunna tolkas ”måste de relateras till något”, vilket också utredningen påpekar: ”En lämplig utgångspunkt skulle kunna vara företagets normala rekryteringsområde . . . För vissa typer av arbeten kan detta innebära att den etniska fördelningen i länet är en bra referens. För andra kan däremot hela Sverige behöva utgöra jämförelseobjekt . . . En variabel att ta med kan vara den etniska sammansättningen hos organisationens kunder eller brukare.” (SOU 1997:174, s 240).

Den sista meningen förtjänar en egen kommentar. Frågan är om utredaren ens är medveten om innebörden i det hon skriver. En organisations kunder och brukare kan för det första variera med tiden. För det andra är det inte ovanligt att olika etniska grupper specialiserar sig inom vissa näringsgrenar men har helt andra grupper som kunder och brukare. Vad gäller det förra kan vi tänka oss ett socialkontor i en liten

ort med nyanlända flyktingar som klienter ("kunder eller brukare") vilka antingen så småningom flyttar från orten till en storstad, ett mycket vanligt fenomen, eller efterhand kommer in på arbetsmarknaden. Bör alltså den etniska sammansättningen av de anställda på socialkontoret följa denna förändring av den etniska sammansättningen av socialkontorets klienter?

Vad gäller det andra kan vi tänka oss ett mindre invandrardrivet tjänsteföretag i en ort med huvudsakligen etniska svenskar som kunder. Eller motsatsen, en organisation med huvudsakligen svenskar som anställda i ett invandrartätt område – t ex en flyktingförläggning. Varför skulle man över huvud taget tillämpa en regel som "den etniska sammansättningen av organisationens kunder eller brukare" i något av fallen?

Jämförelser av data

Ett väsentligare exempel på det grumliga tänkande som utmärker förslaget är idén att jämföra data som insamlats på två vitt skilda sätt. I den etniska kartläggning som skall bedrivas inom organisationen skall data samlas in genom självidentifiering. Sedan skall dessa data jämföras med den etniska sammansättningen i "samhället", vilket vi ju sett till och med kan vara organisationens brukare och kunder. Men hur samlas dessa data in?

Data som kan användas för att få en uppfattning om den etniska sammansättningen av landets befolkning insamlas i Sverige genom folkbokföringen och vid folkräkningar. De variabler som man beaktar är födelseort, föräldrarnas födelse-

ort, medborgarskap, föräldrarnas medborgarskap och naturalisation. Samtliga dessa data av är objektiv karaktär. Självidentifiering är, som vi sett, en subjektiv handling och används inte på makronivå i Sverige, även om förslag på frivillig språkregistrering framförts. (SOU 1984:58, s 167) Detta medför att man inte kan jämföra data som samlats in på två olika sätt med varandra. Bara själva detta faktum torde vara tillräckligt för att påvisa hur ogenomtänkt åläggandet är om ett aktivt mångfaldsarbete så att proportionerna mellan olika etniska grupper i ett företag motsvarar deras andel av den tillgängliga arbetskraften.

De faktorer som kommer att ge upphov till missvisande resultat, vid en jämförelse av data som samlats upp på två vitt skilda sätt, är flera.

Vid självidentifiering är det inte osannolikt att många individer som i tolkningen av folkbokföringsdata klassas som ”invandrare”, d v s är själva födda utomlands eller har minst en förälder född utomlands, skulle välja att definiera sig som etniska svenskar. Något liknande framkom t ex i en studie som genomfördes 1984 med frivillig språkregistrering av personer födda i Finland. Svarsprocenten var ”ganska låg” och dåvarande invandrarminister Anita Gradin avslog förslaget om frivillig språkregistrering med bl a motiveringen att studiens resultat tydde ”på att antalet personer som skulle registrera sig skulle bli betydligt färre än antalet personer som på grund av sitt födelseland kan antas ha visst modersmål”. (Prop 1985/86:98, s 50 f) Fakta styrker detta antagande. I den förundersökning som gjordes 1975 inför den första regeringspropositionen om hemspråksundervisning framkom att det i Sverige fanns närmare 63 000 elever i grundskolan som uppgavs ha ett

annat modersmål (hemspråk) än svenska. Frivillig hemspråksundervisning kunde erbjudas i många skolor, och härutöver registrerades alla som ville delta i hemspråksundervisning men av olika skäl inte kunde erbjudas det. Totalt rörde det sig om 23 000 elever. Sammanlagt var det således endast drygt en tredjedel eller 36,5 procent som vid en frivillig registrering uppteckнade sig som innehavare av ett annat hemspråk än svenska. (DsU 1975:13, s 70 och 175 f, samt Prop 1975/76:118, s 28)

Det betyder att vi vid ett förfarande med självidentifiering i en organisation med all säkerhet kommer att få en "underrepresentation" av etniska minoriteter i förhållande till vad data från folkbokföringen kommer att ge vid handen med utgångspunkt från de objektiva variabler som födelseort (-land) m m, som exemplifierades ovan. Förknippas "underrepresentation" med nödvändigheten av åtgärder för att minska detta förhållande, innebär det att vi därmed aldrig heller kommer att se den tidpunkt då dessa "temporära" åtgärder skall upphöra.

Ovanstående resonemang gäller givetvis endast om den etniska identiteten inte är förknippad med vissa privilegier respektive nackdelar för enskilda individer. Om så är fallet – och med tanke på att lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet tillåter etnisk diskriminering av individer tillhöriga en förment privilegierad etnisk grupp till förmån för individer ur en förment förfördelad sådan, står vi redan inför ett sådant förhållande – kan vi i stället förvänta oss en större andel som genom självidentifiering uppger sig tillhöra den förfördelade gruppen.

Beroende på om ens etniska identitet är förknippad med

politiska och ekonomiska för- och nackdelar eller ej kan den etniska sammansättningen i en organisation – alltså den etniska mångfalden – vid ett förfarande med självidentifiering se helt olika ut vid samma tillfälle och med samma personalstyrka. Vilket är i enlighet med tesen att människors deklarerade och många gånger självupplevda etniska identitet inte är fristående från omgivande ekonomiska och politiska faktorer.

För det tredje identifieras vissa etniska minoriteter i vårt land på grundval av språk, religion eller självupplevd kulturell tillhörighet eller en sammansättning av alla tre markörerna. Det innebär t ex att minoriteter som zigenare, judar, samer eller tornedalsfinnar inte kan identifieras med de data som finns tillgängliga i folkbokföringen, eftersom vi i Sverige t ex inte (längre) för statistik över medborgarnas religiösa tillhörighet eller vilket språk de talar i hemmet. Data som erhålls genom självidentifiering kommer således inte att i alla sammanhang ens kunna jämföras med tillgängliga objektiva data om eventuell etnisk tillhörighet.

Kvotering

Detta mångfaldsarbete med kartläggning, aktiv rekrytering av personer ur förment förfördelade minoriteter och, om så också krävs, diskriminering av den överrepresenterade etniska gruppen – läs ”majoriteten av etniska svenskar” – syftar som vi sett till att organisationens arbetsstyrka skall spegla ”den etniska mångfalden i samhället” och att när målet är nått skall arbetsgivaren ”endast se till att proportionerna behålls”.

Detta slags positiva särbehandling som syftar till att reglera

andelarna i arbetskraftens sammansättning brukar benämnas ”kvotering”. Att positiv särbehandling för det första inte innebär omvänd diskriminering och för det andra inte syftar till kvotering, är ett återkommande argument från förespråkarna av positiv särbehandling. Detta gäller också utredningen om en skärpt lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Vad beträffar frågan om omvänd etnisk diskriminering har vi sett att såväl den föreliggande lagen som den föreslagna skärpningen medger och, mer än så, uppmuntrar till omvänd etnisk diskriminering.

När det gäller kvotering definierar utredningen detta begrepp som ”att man fastställer att ett visst antal eller en viss andel personer tillhöriga en etnisk minoritet skall finnas representerad t ex i ett företags arbetsstyrka på viss nivå”. Utredningen säger att ”kvotering kan således innebära att arbetssökande som saknar kompetens ändock anställs eller att mindre kvalificerade personer än de medtävlande utses”. Dessutom påpekas att kvotering ”inte är tillåten enligt jämställdshetslagen eller EG-rätten”. (SOU 1997:174, s 220)

Med utredningens egen definition blir därmed lagens åläggande om aktivt mångfaldsarbete inom företag och organisationer, som först skall få upphöra när ”proportionerna mellan de anställda med svensk etnicitet respektive annan etnisk tillhörighet motsvarar proportionerna i det relevanta upptagningsområdet”, just ett krav på kvoter, eftersom lagen ålägger företagen att arbeta för att en viss andel personer tillhöriga en etnisk minoritet skall finnas representerad i företagets arbetsstyrka. När utredningen dessutom skriver att positiv särbehandling ”innebär vid rekrytering att en kompetent sökande från en underrepresenterad grupp ges företräde vid tillsätt-

ning av en befattning, trots att det finns mer meriterade sökande som tillhör en överrepresenterad grupp", (SOU 1997:174, s 151) så banar den väg just för en av de (negativa) konsekvenser – omvänd diskriminering – som kvotering uppgavs leda till, nämligen genom "att mindre kvalificerade personer än de medtävlande utses".

Förutom att det är omvänd diskriminering att den mest meriterade sökande förbigås till förmån för en "kompetent" sökande ur en "underrepresenterad" etnisk grupp, medför fenomenet ett antal andra komplikationer. I starkt konkurrensutsatta sammanhang där vinstmarginalerna mot omvärlden är väldigt små – t ex professionell lagidrott som hockey, fotboll eller basketboll – är det föga tröst att veta att man anställt en kompetent person ur en "underrepresenterad" grupp i stället för den mest meriterade. De flesta av oss har en uppfattning om vem som kan anses vara den bäste av två proffsboxare i ringen, men vem vill satsa pengar på en "kompetent" proffsboxare? Vem vill sätta upp en föreställning – annat än som välgörenhet – som annonseras med att dansarna visserligen inte är de bästa av sitt slag men kompetenta personer ur underprivilegierade grupper?

Samma sak gäller för kunder och konsumenter av produkter eller verksamheter av livsavgörande slag. Vilket är tryggast att veta: Att bron man åker på konstruerats av de bästa tillgängliga ingenjörerna eller av kompetenta ingenjörer ur en förfördelad minoritet? Att kirurgen som skall genomföra ens bypass-operation är den mest meriterade på sjukhuset eller att han bara är kompetent, men att han i gengäld tillhör en "underrepresenterad" minoritet? Att brandsoldaterna som skall släcka eldsvådan i lägenheten är de bästa tillgängliga eller

att de är kompetenta medarbetare ur olika ”underrepresenterade” grupper?

Mot detta kan anföras att detta handlar om mycket speciella fall och att vi i vardagslivet inte ställs inför så extrema situationer. Men också i vardagen bedömer vi ständigt omgivningens professionalitet. Ett val mellan den bästa och en vilken som helst, men kompetent, lärare, läkare, låssmed, snickare eller kock – så länge allting annat är lika – är självklar för oss alla. Och får vi reda på att en organisation – ett företag eller en myndighet – inte anställer de mest meriterade, utan baserar sin anställningspolicy på andra faktorer än att bara anställa de mest meriterade, byter vi med all sannolikhet leverantör, om vi kan. Ett sådant byte har inte med fördomar att skaffa – fördomar om arbetskraftens etniska eller religiösa tillhörighet – utan baserar sig på en enkel ekonomisk kalkyl – vi vill få ut så mycket som möjligt av våra begränsade resurser. Utfallet av en sådan kalkyl må, betraktat ur en annan synvinkel – etniska relationer eller uppmuntrat mångfaldstänkande – vara olyckligt, men de ekonomiska mekanismerna – att försöka få det bästa så billigt som möjligt – tar knappast sådana hänsyn.

Det innebär att, precis som i likhet med diskriminering, så har också positiv särbehandling, kvoter eller omvänd diskriminering ett ekonomiskt pris, nämligen att man för att främja ett eller annat slag av tänkande inte väljer ekonomisk optimering. Det är fullt möjligt att en sådan attityd kan vara berättigad, men i så fall är också det val som andra gör – d v s att byta från ett företag som man vet inte anställer de mest kompetenta till ett företag som man vet inte har en sådan policy – lika berättigat. Problemet uppstår när den som söker påtvinga oss kostnaderna för att inte optimera ekonomiskt är en monopo-

list – privat eller offentlig spelar mindre roll – eller med hjälp av lagen kan påtvinga diskrimineringens kostnader på omgivningen. Det är därför som diskriminering – regelrätt eller omvänd – huvudsakligen inträffar i sektorer av ekonomin som inte är konkurrensutsatta eller som med lagens tvång – det kan vara raslagar likaväl som lagar om kvoter och positiv särbehandling – måste upprätthålla ett system som inte är ekonomiskt optimalt.

Etnisk rättvisa?

Skrivningen att en lag mot etnisk diskriminering är endast ett av flera hjälpmedel för att åstadkomma och främja ”lika rätt på den svenska arbetsmarknaden, oavsett etnisk tillhörighet” påminner om två begrepp som funnits sedan tidigare i statsmakternas diskurs i dessa frågor – ”etnisk rättvisa” och ”etnisk jämställdhet”. Begreppet ”etnisk rättvisa” användes så tidigt som 1989 av dåvarande DO Peter Nobel som i en skrivelse till regeringen den 21 november framhöll att myndigheten hade ”att verka *för* etnisk rättvisa och inte bara det negativa *mot* etnisk diskriminering”. (Prop 1989/90:86, s 36. Kursiv i original.) Nobel definierade aldrig närmare vad han ansåg med ”etnisk rättvisa”, och han förklarade heller aldrig om etnisk rättvisa t ex var kvalitativt annorlunda än ”vanlig” rättvisa. Den möjliga förklaringen att Nobel med begreppet helt enkelt ansåg åtgärder mot etnisk diskriminering håller emellertid inte eftersom just etnisk rättvisa är något mer än ett diskrimineringsförbud, vilket också rimmar med utredningens skrivning om

att det behövs andra åtgärder än blott en förbudslag för att åstadkomma lika rätt oavsett etnisk tillhörighet.

Mats Lundström noterar i sin bok om jämställdhetslagen att begreppet ”etnisk rättvisa” återfinns i nyhetsrapporteringen kring en statlig utredning om invandrarnas situation på arbetsmarknaden (SOU 1995:76). Utredningen sägs vilja skapa ”etnisk rättvisa” efter samma modell som ”jämställdhet mellan könen”. (Lundström, s 66) Just denna jämförelse återkommer också i den här avhandlade utredningens direktiv i skrivningarna om möjligheten att ”införa en regel om skyldighet för arbetsgivare att upprätta en motsvarighet till jämställdhetslagens jämställdhetsplaner”. (Dir 1997:11, i SOU 1997:174, s 309)

Mycket riktigt kom också förre integrationsministern Leif Blomberg att vid flera tillfällen använda sig av begreppet ”etnisk jämställdhet”, som förefaller vara ungefär synonymt med begreppet ”etnisk rättvisa”.

Lundström framhåller det oroväckande i ett begrepp som ”etnisk rättvisa”. (Lundström, s 67) Rättvisan övergår från individnivå till kollektiv nivå. Men kollektiva lösningar på individuella problem får inte förväxlas med kollektiv rättvisa. Ty annars finns risken att orättvisorna löses genom ”etnisk rensning” (som är en annan variant av ”etnisk rättvisa”).

Idén att ”båda könen” eller ”alla etniska grupper” måste vara jämställda, proportionellt representerade, eftersom män och kvinnor eller infödda och invandrade är jämställda som individer, är förrädisk, påvisar Lundström (Lundström, s 64). Individer reduceras till redskap för olika grupper, definierade på basis av kön eller etnicitet som är invecklade i en kamp eller en balansakt. På etnisk grund innebär detta att man inte av-

skaffar rasism eller diskriminering. I stället söker man att skapa en rättvis rasism eller rättvis diskriminering. Det är här som Lundströms parallell mellan ”etnisk rättvisa” och ”etnisk rensning” blir så relevant. Att med t ex lagliga tvångsmedel söka åstadkomma en proportionell fördelning av de etniska grupperna på en arbetsplats genom att tvinga ut individer ur den överrepresenterade gruppen för att kunna bereda plats åt individer ur den underrepresenterade är just att företa (partiell) etnisk utrensning för att åstadkomma etnisk ”rättvisa”. Lundström ger exemplet med professorn i rättsfilosofi vid Kölns universitet, Hans Kelsen, som 1934 fråntogs sin tjänst med motiveringen att hans ”ras” var ”överrepresenterad”. (Lundström, s 65) I sin propaganda mot judarna åberopade nazisterna just ett slags krav på ”rättvisa” mellan ”raserna”. Och i fallet med Kelsen var argumentet riktigt i statistisk mening. Men det moraliska brottet bestod i att likställa andel med representation. Kelsen var inte professor i egenskap av jude utan i egenskap av en för arbetet kvalificerad medborgare.

Kelsens fall aktualiserar några andra frågeställningar sammankopplade med ”etnisk rättvisa” och etnisk mångfald och aktiva åtgärder för proportionell representation. Utredningens skrivningar om aktiva åtgärder utgår genomgående från att det är minoriteter eller invandrare som är underrepresenterade på Sveriges arbetsplatser. Så talas det t ex om att man kan annonsera i massmedier som når ”etniska minoriteter” eller att arbetsgivaren talar om att han ”gärna ser sökande med invandrarbakgrund”. (SOU 1997:174, s 234).

Men vi kan lika gärna tänka oss arbetsplatser där den etniska sammansättningen av arbetsstyrkan är oproportionerligt fördelad på ett sätt att etniska svenskar är i minoritet. Vilken

kebabrestaurang eller pizzeria som helst uppfyller detta rekvisit, men härutöver kan vi också tänka oss invandrardrivna eller minoritetsägda företag med en stor del av personalstyrkan rekryterad inom den egna gruppen. Gäller åläggandena om aktiva åtgärder för etnisk mångfald, som skall pågå tills proportionerna mellan olika etniska grupper bland de anställda i företaget också motsvarar dem i samhället? Om svaret är ja på frågan, innebär det att ett företag i så fall i praktiken åläggs med ett slags anställningsstopp för invandrare? Resonemanget må förefalla långsökt, men tillämpat på bostadsmarknaden ser vi redan att idén om den etniska mångfaldens fördelar och den etniska homogenitetens skadlighet har gjort sig gällande i olika kommunalpolitikers vilja att minska eller hindra inflyttningen av invandrare eller flyktingar till bostadsområden med redan höga andelar av boende ur dessa grupper. (Här handlar det, skall påpekas, givetvis också om att söka hindra att andelen potentiella socialbidragstagare i kommunen ökar, eftersom det är kommunerna som får stå för denna kostnad vars nivåer fastställs av staten.)

De idéer som bland annat förts fram av en socialdemokratisk riksdagsledamot, Nalin Baksi, att svenska unga par som flyttar till invandrartäta områden, där alltså etniska svenskar är i minoritet, av kommunen skulle erbjudas lägre hyra i ”allmännyttans” bostäder samt lägre daghemsavgifter, går i samma riktning. (Baksi 1995. Här återkommer frågan om hur man i så fall skall skilja på ”svenskar” och ”icke-svenskar” så att ”icke-svenskar” som önskar få del av de ekonomiska förmåner som erbjuds men som inte har rätt till dem, skall kunna hållas utanför privilegiesystemet.)

Omvänt gäller att företag med överrepresentation av etniska

svenskar också står inför ett sådant åläggande om anställningsstopp.

Om svaret på frågan är nej, det vill säga att åläggandet om etnisk mångfald inte gäller företag med överrepresentation av anställda ur grupperna invandrare eller etniska minoriteter, blir det uppenbart att påståendena om det skadliga med etniskt homogena arbetsplatser inte gäller om homogeniteten består av den överväldigande närvaron av personer ur en eller annan minoritetsgrupp. Nästa fråga blir varför etniskt homogena arbetsplatser med etniska svenskar är skadliga, men lika etniskt homogena arbetsplatser med etniska ”icke-svenskar” inte är det?

En annan fråga som åläggandet att uppnå proportionalitet aktualiserar är om dessa också gäller när enstaka minoriteter av olika skäl dominerar eller är överrepresenterade inom vissa näringar? Rennäringen i Sverige är, som påpekats tidigare, ett sådant exempel. Innebär strävan efter etnisk mångfald att andelen samer som sysslar med rennäring bör minska och andelen svenskar, somalier, greker eller turkar öka? Vad innebär det att den judiska minoriteten i Sverige har varit så framgångsrik och förmodligen är ”överrepresenterad” i förhållande till sin (ringa) andel av befolkningen inom vissa sektorer av ekonomin och samhällslivet? Så har t ex flertalet stora svenska banker (Skandinaviska Enskilda Banken och Götabanken) sina rötter i privata judiska kreditinstitut och svenska judar har varit framträdande i svenskt bank- och kreditväsen med namn som Michaelson, Benedicks, Mannheimer, Magnus, Jacobson, Warburg, Heyman, Heckscher, Levinsson, Gumpert, Abrahamson, Elliot, Valentin och senare Frænckel (Valentin, s 90 f, s 148) samt i vår tid Weil, Kamras och Urwitz. Innebär

proportionalitetstanken att ifall vissa etniska grupper är överrepresenterade inom ett företag eller en bransch i förhållande till sin andel av arbetskraften eller befolkningen, så skall också aktiva åtgärder till för att uppnå proportionalitet, alltså minska denna andel? När blir ”etnisk rättvisa” också ”etnisk rensning”?

När utredningen om en ny lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet resonerar kring begrepp som ”positiv särbehandling” som en del av de aktiva åtgärder som har ”faktisk” likhet som mål, påpekar den att det handlar om att ”ge företräde till en kompetent sökande från en underrepresenterad grupp trots att det finns andra sökande från en överrepresenterad grupp som är mer meriterad”. (SOU 1997:174, s 152) Att särbehandla individer som gruppprepresentanter är just att diskriminera dem, vilket också utredningen medger i ett tidigare citerat avsnitt om att främjande åtgärder att stödja en viss etnisk grupp skall vara tillåtna även om det innebär att ”personer i andra etniska grupper i motsvarande mån behandlas mindre förmånligt och alltså diskrimineras”. (SOU 1997:174, s 182) Det anmärkningsvärda är att utredningen samtidigt försöker hävda att positiv särbehandling inte är detsamma som positiv diskriminering eller omvänd diskriminering utan att införandet av metoden ”kan snarare ses som ett uttryck för att principen om likhet utvecklas från att enbart vara en formell princip till att också innefatta materiell likhet”. (SOU 1997:174, s 152) Detta nya begrepp, ”materiell likhet”, definieras inte närmare, men synes vara synonymt med ”faktisk likhet”. Att utredaren därmed avser ett slags likhet i utfall framgår av tankarna om proportionell etnisk representation – det är ju först då åläggandet om aktiva åtgärder upphör.

Tankarna om ”faktisk” likhet, eller andra begrepp som syftar på likhet i utfall, utgår ifrån att formell likhet i de allra flesta fall inte leder till likhet i utfall. Att en process är jämlik, i så motto att alla tävlar under samma regler, innebär inte att dess slutresultat blir jämlikt, i betydelsen att alla når samma resultat. Ett hundrameterslopp, en schackturnering eller en tentamen är jämlik vad gäller formell likhet, alla får starta på samma linje, med samma antal pjäser och tid till förfogande m m. Faktisk likhet skulle innebära att alla avslutade t ex hundrametersloppet samtidigt. För att åstadkomma detta likhet i utfall skulle några antingen avstå från att springa lika fort eller tvingas till det, antingen tvingas starta längre bak (negativ särbehandling) eller tillåtas starta längre fram (positiv särbehandling) på banan. Ett mål om likhet i utfall innebär att man frångår principen om likhet i villkor eller processer (formell likhet), och inför olikhet/diskriminering i processer i stället. Det är inte alls givet att en strävan efter likhet i utfall är förkastlig i alla lägen, även om så är fallet i exemplen ovan. Men om man eftersträvar likhet i utfall, som till exempel att personalstyrkan i alla arbetsplatser skall ha samma etniska sammansättning som det statistiska genomsnittet av olika etniska grupper i arbetsstyrkan, bör man tydligt tala om att man eftersträvar en likhet i utfall, i resultat, och att detta också innebär att man är beredd att frångå principen om likhet i villkor, formell likhet, och införa formell olikhet, diskriminering. Samt att man därmed också är beredd att frångå den etablerade principen om individuell rättvisa till förmån för rättvisa för grupper (och orättvisa för individer).

Arbetsgivarna hukar sig

Aktiva åtgärder och positiv särbehandling motiveras ofta med att mångfald är lönsamt för företagen. Det intressanta med detta påstående är, som vi sett, att det ursprungligen kommer från politikerhåll. Själva det faktum att politiker eller offentliga byråkrater hävdar att de känner till styrmetoder eller modeller för personalsammansättning som ger möjligheter att hämta hem tidigare oupptäckta vinster, bör mötas med skepsis. Att människor som inte dagligen sysslar med en verksamhet där varje på marginalen förlorad vinstmöjlighet kan utgöra skillnaden mellan framgång eller konkurs – alltså politiker m fl – skulle vara bättre på att se var det finns vinster att hämta än människor vilka i sin dagliga gärning lever under dessa villkor – alltså företagare – är föga sannolikt.

Från politiskt håll framhålls mångfaldstänkandet som ett slags morot för företagen. Så utlovas det t ex på åtskilliga ställen i utredningen om en skärpning av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet, att etnisk mångfald leder till ”vinster för arbetsgivarna”, ”lönsamhet för verksamheten” eller att arbetskraften ”utnyttjas på ett rationellt sätt”. (SOU 1997:174, s 11, 219 samt 304) Skärpta lagar om diskriminering eller nya åligganden om etniskt mångfaldsarbete och positiv särbehandling blir då piskan som kan tas till om moroten inte lockar.

När arbetsgivarorganisationer inom den privata sektorn, som Svenska arbetsgivareföreningen, SAF, diskuterar frågan märks denna oro för antidiskrimineringsreformernas piksida mycket tydligt, vilket också får organisationerna att anamma och framhålla reformernas morotssida. Sålunda skriver

t ex SAF, i en kallelse till sina förbund, att föreningen tillsammans med samtliga andra parter på arbetsmarknaden – privata såväl som offentliga arbetsgivar- och fackföreningar – presenterat en vägledning för företag, myndigheter och organisationer, *Mångfald i arbetslivet*, i december 1997. SAF skriver: ”Initiativet skall ses mot bakgrund av den utredning om översyn av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet som genomförts under hösten. För att förmå utredningen att inte lägga förslag om krav på etniska jämställdhetsplaner i företagen, utarbetade parterna det gemensamma dokumentet som ger ett bättre handlingsutrymme för arbetsgivarnas aktiva arbete.”

Så heter det vidare att näringslivet måste tydliggöra vad det kan och är berett att göra i dagens situation: ”Vi motsätter oss all form av kategoribehandling, kvotering och registrering. Vi vill att människor själva skall inse nödvändigheten och behovet av förändring. Ett sådant synsätt nödvändiggör nu aktiva insatser från SAF och förbunden. Ett proaktivt agerande från arbetsgivarsidan krävs alltså för att förhindra ytterligare oönskad detaljreglering på detta område.” (SAF 1998)

Därmed accepterar också de privata arbetsgivarnas företrädare de problemformuleringar från politiskt håll som är förbundna med begreppet ”etnisk mångfald”. En betecknande egenhet för det dokument som åberopas är att begreppet ”etnisk mångfald” aldrig definieras. Däremot får läsaren veta att Sverige de senaste åren blivit allt mer mångkulturellt, att 8 procent av befolkningen är ”barn till invandrare” (här räknas också in de barn som bara har en av sina föräldrar födda utomlands – som t ex barnen till författaren av dessa rader), att arbetsmarknadens parter har ett gemensamt ansvar för att

”den etniska mångfalden utvecklas på arbetsplatsen” eller att ”frånvaro av mångfald kan vara ett tecken på diskriminering”. Medan etnisk diskriminering definieras i detalj på två sidor saknar, som påpekats, begreppet ”etnisk mångfald” en definition. (*Mångfald i arbetslivet*, november 1997. Också som Bilaga 3 till SOU 1997:174.)

De privata arbetsgivarorganisationernas vilja att bejaka vad som ovan kallats för reformernas pisksida får ibland märkliga konsekvenser. Ett annat dokument som åberopas av SAF är en skrift som publicerats av SAF, LO och TCO gemensamt, *Invandrare i svenskt arbetsliv*, från januari 1997. Skriften, vars förord undertecknats av bl a SAF:s VD Göran Tunhammar, framhåller ”vinsterna med en jämlik arbetsmarknad”, och den är tämligen tendentiös vad gäller utgångspunkter, redovisning och källor. Författaren är journalisten Mats Wingborg som också ingår i redaktionen för den socialistiska tidskriften *TLM.* Några andra namn i *TLM*:s redaktion är Göran Greider, Tomas Lappalainen och Tor Wennerberg. Wingborg själv har skrivit debattartiklar som kritiserat regeringen Göran Persson från en vänsterposition. Sommaren 1997 väckte *TLM* uppmärksamhet genom ett temanummer som riktade sig mot Per Ahlmarks bok, *Det öppna såret*, och vars huvudartikel försökte leda i bevis att det inte ägt rum något massmord i Kambodja under Pol Pot, och att den av Josef Stalin framtvingade svältkatastrofen i Ukraina under 1930-talet heller aldrig hade ägt rum.

”Mångfaldstänkandet” och arbetsgivarnas anammande av moroten för att undvika piskan leder således till att det uppstår märkliga samband. Men viktigare än dessa sällsamma kopplingar mellan SAF och en socialistisk tidskrift, som bland

annat hävdar att det inte ägt rum något massmord i Kambodja, är att arbetsgivarna genom sin vilja att böjas för att inte brytas också accepterar en problemformulering som går såväl deras som det svenska samhällets intressen emot. Detta framgår tydligt om man studerar ett annat dokument, *Migration och mångkulturellt företagande* (SAF 1997), som förbundet producerat på egen hand. Här framhålls t ex att situationen på arbetsmarknaden för invandrarna och många gånger också deras barn ”gör det än mer angeläget att avreglera och anpassa förhållandena på arbetsmarknaden för att underlätta nyföretagande och entreprenörskap”. Vidare: ”Vi anser i stället problemet vara att de regelverk och de institutioner som formades i ett homogent samhälle med full sysselsättning är allt mer obsoleta i det nya samhälle och arbetsliv som nu växer fram . . . Med fokus på arbetsmarknaden måste högsta prioritet ges åt att förändra regelverket på arbetsmarknaden och i arbetsmarknadspolitiken i en riktning som underlättar anställning samt uppdrags- och egenföretagande.”

Det kanske är överflödigt att påpeka att resonemang av detta slag helt saknas när SAF skriver ihop sig med LO och TCO eller tillsammans med dessa två organisationer lägger ut uppdrag på vänstersocialistiska journalister att skriva om invandrare i svenskt arbetsliv.

Taktiken att acceptera moroten för att undvika piskan har emellertid gett dålig utdelning tidigare. Ett tidigt exempel på ett sådant misslyckande härrör från 1970-talet och rör de diskussioner som fördes om att stifta en lag som skulle ge invandrare som inte kunde svenska rätt till 240 timmars språkundervisning på betald arbetstid. När SAF skrev sitt remissvar till den utredning som föreslog en sådan lagstiftning

(SOU 1971:51) tillstyrkte organisationen principen om en lagstiftning på området, under förutsättning att finansieringen ägde rum på ett annat sätt än i utredningens förslag. (Prop 1972:100, s 14) Men då lagstiftningen blev ett faktum föll ändå finansieringen på arbetsgivarna. Dessa kunde å sin sida undkomma ökade merkostnader genom att helt enkelt sluta anställa invandrare som inte kunde svenska. (För en närmare redogörelse om denna lag som skulle hjälpa invandrare i arbetslivet men som i stället förhindrade okvalificerade invandrare att komma ut på arbetsmarknaden, se Gür 1996, ss 225–236.)

Arbetsgivarna kom att på liknande sätt dra det kortaste strået i samband med tillkomsten av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Sedan 1984 (se SOU 1984:58, ss 360–363) hade SAF varit kritisk mot både införandet av en lag av detta slag och de förslag till utformningar som presenterats. Problemet har varit, som man tidigare framhållit, att man inte känt till omfattningen av den etniska diskrimineringen i arbetslivet, vars förekomst många anser vara klarlagd. Men i samband med den senaste utredningen (SOU 1992:96) skrev SAF ett betydligt mildare remissvar där man inte problematiserade förekomsten av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden och samtidigt framhöll att man förordade att ”andra metoder än den nu föreslagna lagen bör prövas i första hand”. Detta remissvar föranledde regeringen i sin proposition om en lag mot etnisk diskriminering att framhålla följande: ”Det skall särskilt anmärkas att inte heller de remissinstanser som företräder arbetsgivarintressen har redovisat någon annan uppfattning [än att det kan anses vara klarlagt att diskriminering på arbetsmarknaden förekommer], låt vara att

majoriteten av dem i första hand förordar andra åtgärder än lagstiftning för att komma till rätta med fenomenet." (Prop 1993/94:101, s 34) Att SAF upphörde med att problematisera frågan togs således av statsmakten till intäkt att problemformuleringen delades av alla, och även om "arbetsgivarintressena" inte ville ha en lag fick de finna sig i att det blev en lag.

Man kan fråga sig om arbetsgivarintressen som SAF inte lärt sig något av sina tidigare mellanhavanden med statsmakten, när man överlämnar problemformuleringen till någon annan och därefter försöker anpassa sig. Frågan kan givetvis också analyseras i ett kostnadsperspektiv, alltså att arbetsgivarsidan, trots de nackdelar som förlusten av problemformuleringen innebär, ändå är beredd att ta dessa kostnader, dels därför att de reella kostnaderna, som i fallet med svenskundervisning på betald arbetstid, kan skjutas över på andra, dels därför att frågan om etnisk mångfald, positiv särbehandling m m, än så länge orsakar lägre kostnader för hela kollektivet av arbetsgivare än vad en utdragen och ideologisk strid, där man dessutom med all säkerhet skulle ha stora delar av politikerkåren, opinionsbildare och massmedierna emot sig, skulle kosta i form av förluster av renommé o s v. Men kostnaderna finns där likväl och betalas i så fall av andra, av enskilda arbetsgivare, av invandrare som inte kommer ut på arbetsmarknaden, av etniska svenskar ur majoritetsbefolkningen som råkar ut för omvänd diskriminering eller, än värre, av de ökade motsättningar mellan grupper som all slags etnisk utsortering leder till.

Pejling nr 12

Mönster i positiv särbehandling

"Equal opportunity" laws and policies require that individuals be judged on their qualifications as individuals, without regard *to race, sex, age etc. "Affirmative action" requires that they be judged* with regard *to such group membership, receiving preferential or compensatory treatment in some cases to achive a more proportional "representation" in various institutions and occupations.*

(Sowell 1984, s 38)

Positiv särbehandling som statlig politik, alltså privilegierad behandling av en etniskt grupp till förfång för en annan eller flera andra, förekommer och har förekommit i så olika länder som USA, Sydafrika, Sri Lanka, Indien, Nigeria, Malaysia och Holland. Ibland har den positiva särbehandlingen varit till förmån för majoritetsbefolkningen, ibland till förmån för en minoritet.

De sociala sammanhang i vilken dessa statliga program utvecklats varierar starkt mellan olika länder, och likaså vilka grupper som är mottagare av den positiva särbehandlingen och i vilka former. Därför blir de mönster som den positiva särbehandlingen tar sig uttryck i och ger upphov till världen över desto intressantare. Den tidigare åberopade Thomas Sowell menar att detta övergripande mönster kan sammanfattas i fem punkter (Sowell 1990, s 15 f):

1. Även om de uttryckligen och upprepade gånger definie-

ras som ”tillfälliga”, tenderar program för positiv särbehandling att inte bara permanentas utan också att expandera i omfattning, antingen genom att omfatta fler grupper än de ursprungliga eller genom att sprida sig till andra områden än de ursprungligen avsedda, eller så uppträder dessa bägge fenomen samtidigt. Till och med program för positiv särbehandling som införts med legalt föreskrivna slutdatum, som i Indien eller i Pakistan, har genom återkommande förlängningar fortsatt långt efter det att det ursprungliga datumet passerats.

2. I de grupper som av staten utsetts till mottagare av programmen för positiv särbehandling har fördelarna oftast i större utsträckning gått till de redan mer lyckligt lottade medlemmarna i gruppen.

3. I kölvattnet av programmen för positiv särbehandling har polariseringen mellan olika grupper tenderat att öka när icke-privilegierade grupper uppvisat motreaktioner, allt ifrån politiska motkrav till upplopp och inbördeskrig.

4. Falska uppgifter om att tillhöra de grupper som haft rätt till positiv särbehandling har varit omfattande, och har i olika länder tagit sig olika former.

5. Både officiella och inofficiella skrifter om positiv särbehandling tenderar att översvämmas med diskussioner om skälen, mekanismerna och resursåtgången för en politik av detta slag, samtidigt som data om det faktiska utfallet av programmen undviks eller helt enkelt inte förekommer alls.

Just den tilltagande breddningen av program för positiv särbehandling är något som är uppenbart när man studerar hur ”affirmative action” växt fram i USA. De ”executive orders” från presidenterna Kennedy respektive Johnson i början av 1960-talet, samt medborgarrättslagen från 1964, vilka

använde sig av begrepp som ”affirmative action”, betonade samtidigt att detta innebar att anställningsbeslut skulle tas utan hänsyn till ras eller etnicitet och att krav på statistisk representation eller andra slags kvoter inte ställdes. När medborgarrättslagen godkändes av senaten påpekade senator Hubert Humphrey, som sökte sina kollegers stöd för denna lag, att den inte ställde ”kravet på någon arbetsgivare att uppnå något slag av rasmässig balans i sin arbetsstyrka genom att ge något slag av positiv särbehandling (”preferential treatment”) till någon individ eller någon grupp”. Humphrey försäkrade senaten vidare att ”emedan författningen förbjuder segregation påbjuder den inte integration”.

Men redan 1968 delgav USA:s arbetsmarknadsdepartement ”riktlinjer” för statliga underleverantörer att de skulle upprätta ”särskilda mål och tidtabeller” för ”utnyttjande av personal ur minoritetsgrupper”. Så småningom utvecklades dessa krav till ”resultatinriktade” ansträngningar (1970), och slutligen (1971) till att arbetsgivaren gavs bevisbördan att påvisa att ”underutnyttjande” av minoriteter och kvinnor, nu definierad som ”färre minoriteter och kvinnor inom en särskild arbetskvalifikation än det kunde förväntas av deras tillgänglighet”, inte berodde på diskriminering. Dessa riktlinjer hade laga kraft, och ”tillgängligheten” av kvinnor respektive minoriteter innebar ofta inte mycket mer än deras andel av befolkningen. (Sowell, 1980, s 249 f och 1984, s 66 f)

Ser man till den svenska jämställdhetslagens utveckling eller hur lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet kommit att utvecklas, skönjer man en liknande tendens som den amerikanska. Som har noterats tidigare ställdes ursprungligen inte krav på att större arbetsgivare skulle upprätta jämställdhets-

planer när ålägganden om aktiva åtgärder infördes i jämställdhetslagen. ”Det visade sig vid en undersökning att förutsättningarna bara uppfyllts i en mindre utsträckning”, skriver SOU 1997:174 (s 230). Alltså tillkom en lagändring 1992 med åläggande för arbetsgivare med fler än nio anställda att skriftligen upprätta jämställdhetsplaner, och Jämställdhetsombudsmannen, JämO, började utföra så kallade razzior, överraskningsinspektioner, på olika företag för att kontrollera att företagen levde upp till kravet på jämställdhetsplaner. Den utveckling som lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet genomgått är av liknande slag. I den utformning som lagen fått i det förslag som lagts, kan lagen mot etnisk diskriminering sägas befinna sig ungefär där jämställdhetslagen befann sig före 1992. Utredningen påpekar att den ”avstår” från att ”nu lägga fram förslag att några arbetsgivare skall åläggas att upprätta skriftliga planer för sitt aktiva mångfaldsarbete”. Men: ”Visar det sig att lagens avsedda verkan uteblir får frågan om sådana övervägas på nytt.” (SOU 1997:174, s 231)

Det anmärkningsvärda i detta sammanhang är att utredningen inte tar i beaktande sin egen rapport om att Nederländerna haft ett åläggande om årliga rapporter om den etniska sammansättningen på arbetsplatser med fler än 35 anställda, men att systemet frångicks från och med 1998, eftersom åläggandet inte följdes och inte ledde till fällande domar.

I den parallella utvecklingen i Sverige av jämställdhetslagen och lagen mot etnisk diskriminering vad gäller införandet av ”aktiva åtgärder” m m, bekräftas Sowells tes att tendensen att program för positiv särbehandling inte bara permanentas utan att de också expanderar i omfattning, antingen genom att omfatta fler grupper än de ursprungliga eller genom att sprida

sig till andra områden än de ursprungligen avsedda. Och hela tiden åtföljs de av försäkringar om att det rör sig om tillfälliga åtgärder.

Försäkringar av dessa slag är säkerligen ärligt menade. Det finns dock anledning att påpeka att det också existerar två faktorer som betingar just en försäkran att den omvända diskrimineringen är tillfällig. Den första är att det förmodligen är enklare att få en allmän opinion i en demokratisk stat att acceptera särbehandling på en eller annan grund om man försäkrar att det är en tillfällig åtgärd i syfte att rätta till ett missförhållande. Den andra är att FN:s konvention mot rasdiskriminering faktiskt tillåter omvänd diskriminering om målet är att ”åstadkomma tillfredsställande utveckling till skydd för vissa rasgrupper och därtill hörande enskilda personer i syfte att tillförsäkra dem fullt ut och likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter”. Men dessa åtgärder, föreskriver konventionen, ”får i intet fall leda till att olikvärdiga eller skilda rättigheter upprätthålls för olika rasgrupper sedan syftet med åtgärderna uppnåtts”. (FN:s konvention mot rasdiskriminering, artikel 2) En slutsats som följer ur den sista meningen är att olikvärdiga och skilda rättigheter för olika rasgrupper får å andra sidan upprätthållas tills syftet med åtgärderna – alltså att tillförsäkra vissa rasgrupper och därtill hörande enskilda personer ett likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och detta fullt ut – uppnåtts. Detta sagt bör det framhållas att FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna också innehåller sådana ”rättigheter” som ”social trygghet” och att var och en är berättigad ”till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som äro oundgängliga

för hans värdighet och för en fri utveckling av hans personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete" (artikel 22), "rätt till arbete" (artikel 23.2), rätt "till vila och fritid" och "regelbunden semester med bibehållen lön" (artikel 24) samt rätt att "njuta av konsten samt att bli delaktig av vetenskapens framsteg och dess förmåner" (artikel 27). Även med villkoret att omvänd diskriminering bara får vara en tillfällig åtgärd ger mänskliga "rättigheter" som dessa goda förutsättningar för mycket långvariga program för positiv särbehandling m m.

De tankar som ligger bakom idéer som positiv särbehandling eller etnisk mångfald kan också kritiseras ur ett moralfilosofiskt perspektiv. Ett förbud mot diskriminering utgår från att människor skall behandlas som individer och inte som tillhöriga ett kollektiv med ett eller annat slag av förmenta egenskaper. Icke-diskriminering är således en individuell rättviseprincip. Men särbehandling (vare sig den är negativ eller positiv) utgår från en kollektiv rättviseprincip och individer reduceras till redskap eller representanter för olika etniska grupper inom vilka det skall råda en balans eller mångfald i proportionalitet med omgivningen. Individers rätt att inte bli diskriminerade ersätts därmed med en balans mellan eller ett kvotförhållande mellan raser eller etniska grupper. (Lundström, s 65) Hur dessutom den positiva särbehandlingen av t ex en manlig irakisk invandrare som söker ett arbete i Vimmerby kommun som maskiningenjör skall utgöra ett slags kompensation för att en somalisk kvinnlig invandrare råkat ut för diskriminering i samband med ett anställningsförfarande som traversförare vid ett mellanstort företag i Sundsvall, torde vara en gåta för de flesta av oss. Detta även om

utredaren i lagförslaget hävdar att aktiva åtgärder öppnar ”möjligheter som tidigare varit stängda för diskriminerade individer i de kategorier som de aktiva åtgärderna inriktas på”. (SOU 1997:174, s 219) När utredaren i nästa mening hävdar att ”verkningar av tidigare diskriminering kan därmed lindras”, återuppstår just det grupptänkande som förbudet mot diskriminering är avsett att bekämpa. Ty här handlar det inte om att en diskriminerad individ får upprättelse utan att en persons positiva särbehandling i nuet antas uppväga en helt annan persons diskriminering någon gång i det förgångna. Detta synsätt baserar sig just på att åstadkomma grupprättvisa och att se på människor inte som individer utan som representanter för en särskild grupp. Att det grupptänkande som först avvisades i förbudet mot diskriminering återkommer på detta sätt torde emellertid inte överraska eftersom, som framgått tidigare, positiv särbehandling just är omvänd diskriminering.

Stöd- och anpassningsåtgärder

Vad gäller lagförslaget om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder åläggs i detta arbetsgivaren att vidta stöd- och anpassningsåtgärder i syfte att ”eliminera eller reducera funktionshindrets inverkan på arbetsförmågan till en nivå där de väsentligaste uppgifterna av arbetet kan utföras”. Detta då en lag om förbud mot diskriminering av personer med funktionshinder ”som inte ställer något krav på arbetsgivaren att vidta anpassningsåtgärder riskerar att bli ett slag i luften”. Samtidigt menar förslagsställaren att arbetsgivarens börda dock inte får bli ”orimlig”, och att åläg-

ganden om anpassningsåtgärder endast gäller ”när det skäligen kan krävas av arbetsgivaren”. (SOU 1997:176, s 116) I en diskussion om vad som skäligen kan krävas av arbetsgivaren kontrasterar utredningen sitt förslag till det förslag som lämnades av 1989 års handikapputredning i dess slutbetänkande (SOU 1992:52) om en lag om arbetslivets tillgänglighet för personer med funktionshinder.

Handikapputredningen föreslog att den enskilde arbetsgivaren skulle erhålla kompensation och ekonomiskt stöd, främst lönebidrag, för de merkostnader som stöd- och anpassningsåtgärderna förde med sig. Vidare förutsatte utredningen att arbetsgivaren, när han skulle utforma kraven på t ex en arbetssökande, också hade goda kunskaper om de stöd- och anpassningsåtgärder som kunde vidtas. Den föreliggande utredningen polemiserar mot dessa förslag genom att påpeka att arbetsgivarna inte har ”kunskap om de olika slag av funktionshinder som arbetssökande kan ha och de stöd- och anpassningsåtgärder som kan vidtas i varje fall” och att det skulle bli ”betungande för många arbetsgivare” att inhämta sådana kunskaper: ”Det förefaller oss inte rimligt att ställa så höga krav på arbetsgivarna.” Idén att arbetsgivare skulle erhålla kompensation eller ekonomisk ersättning för de merkostnader han ådrar sig tillbakavisas i påpekandet att en sådan ”förutsättning innebär att en arbetsgivare vid rekryteringsförfaranden i vissa fall måste förvissa sig om ekonomisk kompensation innan han anställer någon. Ett rekryteringsförfarande på dessa premisser riskerar att bli långdraget och svårhanterligt och kan i många fall förmodas stämma illa överens med en arbetsgivares omedelbara behov av arbetskraft . . . För den arbetsgivare som inte vill riskera att ådra sig skadeståndsskyldighet för brott mot

lagen kan förslaget i praktiken dessutom innebära anställningsstopp tills den ekonomiska frågan är löst." (SOU 1997:176, s 115)

Här berör SOU 1997:176 för första och enda gången, och dessutom som den enda av de tre här diskuterade utredningarna, att skyddslagar för anställda kan komma att få motsatt verkan, alltså att den grupp man vill skydda tvärtom drabbas ännu hårdare av de skyddande lagarna, med t ex minskade arbetstillfällen som följd. Fenomenet är välkänt både inom den ekonomiska vetenskapen och inom samhällsdebatten i allmänhet. Men typiskt nog saknas denna diskussion i förarbetena till den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet (se Gür, 1994) och i de tre föreliggande nya lagförslagen.

Ändå känner vi till förekomsten av lagar och regler som haft och fortfarande har en sådan verkan. Ett aktuellt exempel är de regler om uppsägning som varit förbundna med en anställd persons ålder – d v s att ju äldre en anställd är desto längre uppsägningstid hade denne – och som ändrades för några år sedan. (Prop 1996/97: 16, ss 39–42) Ursprungstanken var att skydda äldre personer, som skulle ha svårare att finna arbeten efter uppsägning, genom att de under den längre uppsägningstiden har bättre möjligheter att finna arbete. Men för en arbetsgivare som står inför ett beslut om nyanställning för att t ex möta en expansion av verksamheten har en ung person med kortare uppsägningstid, allting annat lika, en konkurrensfördel i förhållande till en äldre person med längre uppsägningstid: "De regler som skulle skydda den äldre arbetskraften har visat sig kunna ha motsatt effekt . . . Kortare uppsägningstider för äldre arbetstagare skulle innebära att det blev

lättare för dessa att över huvud taget få en ny anställning. Viljan hos arbetsgivarna att anställa dessa personer skulle alltså öka." (Prop 1996/97:16, s 41)

Ett annat exempel på att en skyddande lag får motsatt verkan är den lag om 240 timmars svenskundervisning på betald arbetstid som fanns mellan 1973 och 1986, som jag hänvisade till i det förra kapitlet. Lagen motiverades med att även arbetsgivarna borde "bidra ekonomiskt till att anställda invandrare får de kunskaper som är en förutsättning för att de skall finna sig till rätta på arbetsplatsen". (Prop 1972:100, s 22) En av de experter i utredningen som föreslagit skärpningen, invandrarverkets dåvarande generaldirektör Kjell Öberg, hävdade att ett förverkligande av lagen "skulle med stor sannolikhet innebära radikalt förbättrade förhållanden för invandrarna i Sverige". (SOU 1971:51, s 118) Även de företag som skulle stå för kostnaderna för svenskundervisningen skulle gagnas av lagen, utlovade utredningen, eftersom det inte kunde råda något "tvivel om att företag som för sin produktion är beroende av invandrare skulle vinna betydligt på att dessas kunskaper i svenska förbättras". (SOU 1971:51, s 87) Likaså ansåg den majoritet i inrikesutskottet som stödde lagförslaget att man vid en bedömning av "lagförslagets ekonomiska konsekvenser" borde "beakta de fördelar det innebär för företagen genom en ökad effektivitet i arbetet". (InU 1972:27, s 6)

Men blott året efter lagens införande märktes de negativa effekter som en liten minoritet som motsatte sig lagen hade varnat för. Riksdagsledamoten Ingrid Diesen (m) hade i en reservation till lagförslaget hävdat att risken förelåg "att många företag kommer att undvika nyanställda invandrare efter 1.1.1973, om utredningens förslag genomfördes. Om så blir

fallet, har utredningen oavsiktligt orsakat att invandrarna blir en mindre väl sedd kategori på arbetsmarknaden." (SOU 1971:51, s 116)

I den översyn av lagen som genomfördes 1981 beskrev utredaren Åke Bouvin, arbetsdomstolens dåvarande ordförande, lagen som ett system som varit "till allvarlig nackdel för invandrarna" (SOU 1981:86, s 243). Och i den första utredningen om en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet påpekades att lagen om svensk undervisning på betald arbetstid ledde till att "många arbetsgivare avstår från att anställa invandrare för att slippa stå för lönekostnaderna under utbildningstiden". (SOU 1983:18, s 43) Det anmärkningsvärda var att denna utredning som ordförande hade samme Kjell Öberg som blott decenniet innan hade förutskickat att den lag han nu kritiserade skulle leda till "radikalt förbättrade förhållanden för invandrare i Sverige". Betecknande nog hade Öberg inget att säga om dessa sina felslagna förutsägelser och lika betecknande var det kanske att han ånyo anförtroddes uppdraget att föreslå nya skyddslagar för invandrare på arbetsmarknaden.

Att lagar som har till syfte att skydda särskilda kategorier på arbetsmarknaden, antingen genom diskrimineringsförbud eller genom att tilldela förment förfördelade grupper särskilda förmåner, leder till att färre tillfällen till anställningserbjudanden är således väl känt. I USA, som torde vara det land i västvärlden där skydd och positiv särbehandling av olika grupper på arbetsmarknaden gått längst, har ett flertal studier konstaterat ett samband mellan stater med en omfattande skyddslagstiftning och lägre sysselsättning. I sådana stater, som Kalifornien, anses i dessa studier sysselsättningsnivån vara 2

till 5 procent lägre än stater som inte infört skyddslagstiftning i samma omfattning. (Olson, s 284–300) Sålunda har också flertalet observatörer rapporterat att många nyetablerade amerikanska företag föredrar att flytta till stater med färre svarta invånare, eller till sydvästra USA där de flesta okvalificerade arbetare är "Hispanics", eller helt enkelt flytta utomlands. Japanska företag som etablerar sig i USA har en särskild förmåga att söka sig till orter som Marysville, Ohio, där det bor få svarta. Dessa handlingsmönster baserar sig inte på fördomar om svarta, utan om de reellt högre kostnader ett företag riskerar när de tvingas att överge anställningsförfaranden som baseras på meritvärderingar och måste rekrytera en proportionellt högre andel mindre kvalificerad arbetskraft ur en talrikare svart befolkning. (D'Souza, s 322)

Avsaknaden av diskussioner av detta slag är betecknande för de svenska offentliga utredningarna om olika former av diskrimineringsförbud och annan skyddslagstiftning, även om kunskapen att skyddslagar mycket väl kan ha kontraproduktiva (eller snarare kontrafinala) effekter än de ursprungligen avsedda, finns och andra aktörer än statsmakterna försöker föra en sådan diskussion. Så framhåller t ex ekonomen Lars Prins de olika företagsregleringarnas negativa effekter på ekonomin inom EU:s medlemsstater och hänvisar till ett stort antal undersökningar både inom USA, OECD och EU som styrker denna tes. (Prins, ss 3–6)

Tvärtom kan sägas att ifrågasättandet av antidiskrimineringslagar som det bästa sättet att komma till rätta med de problem som man identifierat, många gånger misstänkliggörs som ett försök att försvara diskriminering. En skrivning i förarbetena till den i dag gällande lagen mot etnisk diskrimi-

nering i arbetslivet är symptomatisk. Efter att ända sedan SOU 1983:18 ha försökt bevisa förekomsten av en omfattande etnisk diskriminering i arbetslivet, övergav statsmakten slutligen försöken att empiriskt söka belägga förekomsten av det fenomen som man ville lagstifta mot: ”Det kan ifrågasättas om det ens är rimligt att som utgångspunkt för en diskussion om behovet av lagstiftning ta upp frågan om hur vanlig diskriminering är . . . Som ovan sagts 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 i sig inte kontroversiell utan tvärtom allmänt omfattad.” (SOU 1992:96, s 121) Och medan den efterföljande propositionen följdenligt ställer sig frågan om det går att ”komma till rätta” med etnisk diskriminering i arbetslivet ”enbart genom sådana åtgärder som t ex information, utbildning och frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter” (Prop 1993/94:101, s 34) ställs aldrig frågan om det går att ”komma till rätta” med problemen med lagstiftning. Men även denna fråga måste ställas. Och, som framgått av det hittills skrivna, måste frågan dessutom med all säkerhet besvaras negativt.

Pejling nr 12

Mer symbolpolitik och munväder

Surely the most inane modern fallacy is the one about how each place of work should resemble a microcosm of all human nature and all demographic variety, with exact proportions of guys and gals, introverts and gladhandlers, old and young, hedonists and prudes, Scots and Hottentots, boors and sensitivity buffs, with the radio in the background shuttling every few minutes from pop to classical to talk to reggae to big band to silence. A nation that truly cared about diversity would allow the flourishing of both bawdy calendars at some workplaces and Bible readings at others, rather than insist on some homogenized middle ground in which no one could have either.

(Olson, s 310)

Efter årsskiftet 1999 kommer Sverige att ha fått totalt fyra lagar som förbjuder olika slags diskriminering i arbetslivet och som i skilda grader ålägger arbetsgivarna olika former av kompensatoriska åtgärder för att främja jämställdhet, etnisk mångfald m m, på arbetsplatsen. Sverige slår då än tydligare in på den väg som präglar arbetsmarknadslagarna i länder som USA, Storbritannien eller Holland. Märkligt nog införs ålägganden om främjande av etnisk mångfald eller möjligheter till positiv särbehandling samtidigt som dessa åtgärder mildras, som i Holland, eller avskaffas som i Kalifornien. I denna amerikanska delstat hölls i samband med presidentvalet i november 1996 också en folkomröstning vilken resulterade i att majoriteten röstade för ett upphävande av de olika typer av positiv särbehandling, omvänd diskriminering och kvotsystem som länge förgiftat stämningen mellan befolkningsgrupperna.

Frågan är hur den svenska utvecklingen på området kan

tänkas bli. De lagar mot diskriminering i olika former som hittills introducerats eller föreslagits går inte att enbart behandla som antidiskrimineringslagar, eftersom de också haft karaktären av förebådare av positiv särbehandling. Visserligen finns, som jag försökt visa i det förra kapitlet, anledning att ifrågasätta möjligheten huruvida lagar mot diskriminering i sig kan ”få bukt med” de problem som identifierats på arbetsmarknaden för olika kategorier och grupper. Men när dessa lagar åtföljs av ålägganden av olika slags positiv särbehandling/omvänd diskriminering finns det all anledning att se upp.

Ett avskräckande utvecklingsscenario är det som inträffat i USA med otaliga juridiska processer då anställda eller arbetssökande stämmer arbetsgivare, och krävt astronomiska summor som ersättning för olika slags förment diskriminering eller negativ särbehandling eller otillräcklig positiv särbehandling. Den tidigare citerade boken av Walter Olson, *The excuse factory,* behandlar just detta fenomen som i många avseenden förlamat relationerna mellan olika grupper och arbetsgivare, och som lett till att en växande skara av advokater lever på att vränga lagar och få kommission på det skadestånd de lyckas få tilldömt, eller det förlikningsbelopp de lyckas förhandla fram, till förmån för sina klienter.

En utveckling av detta slag ter sig mindre sannolik i Sverige även om tankar som leder åt ett amerikanskt håll inte saknats. Så har en av experterna i utredningen om en skärpning av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet i ett särskilt yttrande framfört att skadeståndet bör sättas högt och proportionellt till ”både kränkningen och den ekonomiska förlusten” av att ha diskriminerats och ha gått miste om ett arbete och framtida inkomster. (SOU 1997:174, s 332) Men än så länge

befinner sig etablerade svenska skadeståndsnivåer och juridisk praxis för långt ifrån de amerikanska för att en sådan utveckling skall vara sannolik under överskådlig framtid.

En mer sannolik svensk utveckling kan i stället bli att vi får allt starkare och beskäftigare ombudsmän; att JämO, DO eller Handikappombudsmännens ämbeten förstärks och får en mer aktivistisk och opinionsbildande, alltså politiserande, roll.

Redan i förarbetena om den gällande lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet framför lagstiftaren vissa tankar om relationen mellan massmedier och DO:s roll som processförande myndighet. Regeringen citerar gillande den utredning som föregått lagförslaget som menat att ”en uppmärksamhet av främst massmedial karaktär som en diskrimineringsprocess sannolikt framkallar bör inte föraktas. En sådan uppmärksamhet kan på ett förmånligt sätt öka såväl förbudslagstiftningens som DO-ämbetets genomslagskraft i samhället”; vilket regeringen således håller med om. (Prop 1993/94, s 76)

Med ombudsmän som får ta och tar opinionsmässiga hänsyn i sitt övervakningsarbete med anledning av de olika antidiskrimineringslagarnas förbud eller ålägganden kan vi också förvänta oss ageranden som med åsyftan till massmediepåverkan kan te sig motiverade, men som i ett perspektiv av ämbetsutövning förefaller märkvärdiga.

I sammanhang som dessa brukar två slags handlingsmönster framträda. Antingen är målet att ”fälla högvilt” eller att ”statuera exempel”.

I det förra fallet ger myndigheten, organisationen eller politikern sig på ett stort och etablerat företag eller en känd företagare – kulturminister Marita Ulvskogs angrepp på Ast-

rachefen Håkan Mogren på grund av dennes enligt hennes uppfattning allt för höga lön, eller socialdemokraternas partisekreterare Ingela Thaléns uppmaning till köpbojkott av Ericssons mobiltelefoner på grund av företagets personalpolitik, är två sådana exempel. Avsikten blir här att visa att även om angreppet inte leder till några konkreta resultat så skall ingen kunna känna sig säker.

I det senare fallet blir ett mindre företag eller en småföretagare offret, som t ex i de kända fallen med restaurangägaren Torgny Gustafsson på Gotland eller Ferrita AB i Köping och deras motsättningar med fackföreningarna inom sina respektive branscher. Här är avsikten att genomdriva angreppet ända till det bittra slutet, antingen tills det utvalda offret ger upp och kapitulerar utan villkor eller drivs till konkurs. Den gamla uppmaningen att inte ta fångar gäller fortfarande i sammanhang som dessa. Därmed statueras ett exempel inför öppen ridå. Ibland kan förfarandet förefalla som att ta till storsläggan mot mjukost, men avsikten är att visa alla eventuella berörda hur det går för den som inte ges någon nåd.

I bägge fallen är målet att visa den makt som myndigheten/organisationen besitter, och handlingsmönstret är klassiskt för organisationer, myndigheter och statsmakter som lämnat principer om rättssäkerhet, förutsägbarhet och proportionalitet bakom sig.

Kommer de olika ombudsmännen att, med de nya lagarna i ryggen, börja agera i enlighet med dessa mönster? Tyvärr finns det en del som talar för det. Främst det faktum att handlingsmönstret redan är etablerat i Sverige i relationerna mellan politiker och fackföreningar å ena sidan och företag å den andra, innebär att även myndigheter med opinionsbildande

roller frestas att ta över samma mönster. JämO:s så kallade razzior mot företag med anledning av deras bristfälliga jämställdhetsplaner och myndighetens stundtals hotfulla ton i sitt umgänge med omvärlden har redan drag av detta handlingsmönster.

När det gäller skärpningarna i lagen mot etnisk diskriminering kommer det att finnas ännu en anledning att befara ett mer aktivistiskt och massmedialt inriktat arbetssätt från den berörda ombudsmannamyndigheten, DO. Den ensamutredare som föreslagit skärpningarna och åläggandena om aktiva åtgärder för etnisk mångfald, rådmannen Margareta Wadstein, har av regeringen utsetts till ny DO, efter Frank Orton. Blir hennes förslag antaget som lag kommer DO också att ha en personlig anledning att visa att den nya lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet fungerar bättre än den förra – det är trots allt hon själv som i utredningen skrivit att en ”lag som inte är effektiv är sämre än ingen lag alls”. (SOU 1997:174, s 169) Tillkommer dessutom att Wadstein tar över från en företrädare (Orton) som ständigt utsattes för kritik för att inte ha agerat tillräckligt kraftigt och som sökte förklara sin förmenta passivitet med att den nuvarande lagen inte gav honom tillräckliga befogenheter. Sammantaget betyder detta att vi i framtiden säkerligen kommer att se en DO som agerar både för att ”fälla storvilt” och ”statuera exempel”.

Men anti-diskrimineringslagar som skall vara effektiva nog att ha en betydande påverkan på arbetsmarknaden går med all säkerhet inte att förena med andra krav som kan ställas på en rättsstat – förutsägbarhet och rättssäkerhet. Med all sannolikhet kommer de nya lagarna med sina skärpningar och sina åläggande om aktiva åtgärder eller stöd- och kompensations-

åtgärder o s v, att snarare innebära att utrymmet för massmedialt motiverade men i sak godtyckliga ageranden från olika ombudsmannamyndigheter ökar, samtidigt som den belastning som nya lagar och regler innebär för företagare minskar möjligheten för de grupper som lagarna avser att skydda att göra sig gällande på arbetsmarknaden.

Så länge inga förändringar sker vad gäller de strukturer på svensk arbetsmarknad – omfattande regleringar, höga lönekostnader, höga inkomstskatter och maktfullkomliga fackföreningar – som tränger ut den lågkvalificerade arbetskraften oavsett om det handlar om ungdomar, nyanlända invandrare, äldre eller funktionshindrade, kommer arbetslösheten och den låga sysselsättningsnivån bland dessa grupper att bestå.

Och då har de nya lagarna blott tjänat till att tillfredsställa en självrättfärdigande politisk elit, men till en samhällsekonomisk kostnad vars storlek ingen riktigt förmår att ange.

Stockholm, Hägersten
februari–mars 1998

Referenser

Baksi, Nalin (1995), ”Kvotera in invandrare i svenska områden” (intervju av Maria Hultberg) i *Bofast,* april 1995.

Bolick, Clint (1996), *The affirmative action fraud : can we restore the American civil rights vision?* Washington DC: Cato Institute.

Demsetz, Harold (1965/1988), ”Minorities in the market place”, *North Carolina Law Review*, vol 43 (1965) nr 2; även publicerad i Harold Demsetz, *The organization of economic activity,* vol I, *Ownership, control, and the firm.* Oxford: Blackwell, 1988, sid 82–103.

Diskrimineringsombudsmannen, Brevsvar, 21 januari 1998, Drn 828–97.

D’Souza, Dinesh (1995), *The end of racism : principles for a multiracial society*. New York: The Free Press.

DsU 1975:13. *Förslag om åtgärder för invandrarbarnen i förskola, grund-*

skola och gymnasieskola. Förslag avgivet av Arbetsgruppen för fortsatt utredning om invandrarelevernas utbildningssituation i grundskolan och gymnasieskolan. Stockholm: Liber förlag.

Gür, Thomas (1994), *I lagens namn : en rapport om diskriminering*. Stockholm: Timbro. (Timbro rapport nr 15/1994.)

Gür, Thomas (1996), *Staten och nykomlingarna : en studie av den svenska invandrarpolitikens idéer*. Stockholm: City University Press.

Gür, Thomas (1997), "Minoriteter gynnas mest", i *Svenska Dagbladet*, 22 augusti 1997.

Gür, Thomas & Hellman, Jonas (1996), *En stjälpande hand : om invandrarföretagares villkor i Sverige*. Stockholm: Ekonomifakta.

Horowitz, Donald L (1985), *Ethnic groups in conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

Inrikesutskottets betänkande 1972:27 i anledning av propositionen 1972:100 med förslag till lag om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare jämte motioner.

Kommittédirektiv 1997:11, Översyn av lagen mot etnisk diskriminering.

Lind, Michael (1995), *The next American nation : the new nationalism and the fourth American revolution*. New York: The Free Press.

LO, TCO & SAF (1997), *Invandrare i svenskt arbetsliv*, [text Mats Wingborg]. Stockholm.

Lundström, Mats (1996), *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa? : en kritisk studie av svensk jämställdhetspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.

Marc-Wogau, Konrad (1961), *Modern logik : elementär lärobok*. Stockholm: Liber.

Michener, James A (1981), *The covenant.* London: Corgi Books.

Olson, Walter K (1997), *The excuse factory : how employment law is paralyzing the American workplace*. New York: Martin Kessler Books.

Prins, Lars (1997), *Regleringars effekt på ekonomin*. Rapport från SAF. Stockholm: Svenska arbetsgivareföreningen.

Regeringens proposition 1972:100, med *förslag till lag om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare.*

Regeringens proposition 1975/76:118, *Om hemspråksundervisning för invandrarbarn.*

Regeringens proposition 1985/86:98, *Om invandrarpolitiken.*

Regeringens proposition 1989/90:86, *Om åtgärder mot etnisk diskriminering m m*.

Regeringens proposition 1993/94:101, *Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet.*

Regeringens proposition 1996/97:16, *En arbetsrätt för ökad tillväxt.*

Sampson, Anthony (1957), *Trumman : svart, vitt och färgat i Sydafrika*. Stockholm: Tidens förlag.

SOU 1971:51, *Invandrarutredningen 1*. Invandrarnas utbildningssituation : förslag om grundutbildning i svenska för vuxna invandrare. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1981:86, Svenskundervisning för vuxna invandrare: Del

1: Överväganden och förslag. Betänkande av *SFI-kommittén*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1983:18, Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Delbetänkande av *Diskrimineringsutredningen*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1984:58, Invandrar- och minoritetspolitiken. Slutbetänkande av *Invandrarpolitiska kommittén*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1992:52, Ett samhälle för alla. Slutbetänkande av *1989 års handikapputredning*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1992:96, Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Slutbetänkande av *Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1995:76, Arbete till invandrare: delbetänkande av *Invandrarpolitiska kommittén.* Stockholm: Fritzes, 1995.

SOU 1997:174, Räkna med Mångfald! Betänkande av *Utredningen om översyn av lagen mot etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:175, Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, Betänkande av *Utredningen mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning* (SEDA). Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:176, Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Delbetänkande av *Utredningen mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder* (FUDA). Stockholm: Fritzes.

Sowell, Thomas (1980), *Knowledge and decisions*. New York: BasicBooks.

Sowell, Thomas (1984), *Civil rights : rhetoric or reality?* New York: W Morrow.

Sowell, Thomas (1989), *Marknader och minoriteter : vägen ut ur slummen*. Stockholm: Timbro.

Sowell, Thomas (1990), *Preferential policies : an international perspective*. New York: W Morrow.

Sowell, Thomas (1994), *Race and culture : a world view*. New York: BasicBooks.

Svenska arbetsgivareföreningen, Arbetsgivarverket, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Kommunala företagens samorganisation, Försäkringskasseförbundet, LO, TCO & SACO (1997), *Mångfald i arbetslivet : vägledning för företag, myndigheter och organisationer*. Stockholm.

Svenska arbetsgivareföreningen (1997), "Migration och mångkulturellt företagande : lägesrapport till styrelsen 1997-11-20." Stockholm.

Svenska arbetsgivareföreningen, Brev till SAF:s förbund 1998-01-13, med kallelse till diskussionsmöte den 10 februari 1998 om *Mångfald i arbetslivet : vägledning för företag, myndigheter och organisationer.*

Valentin, Hugo (1964), *Judarna i Sverige.* Stockholm: Bonniers.